

**KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA PERBANKAN INDONESIA
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999
TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**



TESIS

ANDRI LATIF
0606151620



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
Juli 2009**

**KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA PERBANKAN INDONESIA
DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999
TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

**ANDRI LATIF
0606151620**






**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI 2009**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Andri Latif
NPM : 0606151620
Program Studi : Pascasarjana
Judul Tesis : Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia
Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun
1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan
Persaingan Usaha Tidak Sehat

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Kurnia Toha, SH. LL.M. Ph.D. (.....)
Penguji : Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H. (.....)
Penguji : Anjar Pachta Wirana, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 14 Juli 2009

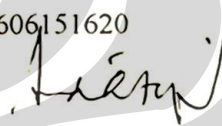
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : ANDRI LATIF

NPM : 0606151620

Tanda Tangan



Tanggal : 14 Juli 2009



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh,

Puji syukur saya panjatkan ke hadirat Allah SWT., karena dengan ijin, petunjuk dan ridho-Nya saya dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini merupakan tugas akhir untuk memenuhi persyaratan guna mencapai gelar Magister Hukum di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Bagi saya perjalanan yang harus ditempuh untuk menyelesaikan program S2 dan penulisan tesis tidaklah mudah, disela-sela kesibukan dan tanggung jawab pekerjaan yang harus dipertanggungjawabkan maupun naik turunnya keteguhan hati dalam menyelesaikan tesis. Saya sangat menyadari bahwa tesis ini dapat diselesaikan dengan adanya bimbingan, bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karenanya, pada kesempatan ini, dari hati yang paling dalam saya ingin mengucapkan penghargaan dan terima kasih kepada:

1. Bapak Kumia Toha, S.H., LL.M., Ph.D, selaku pembimbing yang telah meluangkan waktu disela-sela kesibukan beliau sebagai Sekretaris Fakultas, untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan tesis. Saya banyak mendapat pencerahan dari diskusi-diskusi pada saat melakukan konsultasi dalam penulisan tesis ini.
2. Ibu Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H., selaku Kasub Program Magister, yang telah memberikan bantuan dalam menempuh perkuliahan di Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
3. Ibu Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H., dan Bapak Andjar Pachta Wirana, S.H., M.H., selaku Dewan Penguji yang telah memberikan masukan yang berharga dalam penyempurnaan tesis ini.
4. Bapak Eddy S. Fuady, S.H., M.M, selaku atasan langsung saya, yang mendorong saya untuk meneruskan dan mengambil pendidikan jenjang S2 dua tahun, serta keleluasaan yang diberikan kepada saya untuk menyelesaikan pendidikan S2 di tengah-tengah kesibukan pekerjaan.

5. Bapak-bapak di Sekretariat Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang dengan ramah memberikan bantuan dalam memfasilitasi informasi perkuliahan.
6. Rekan-rekan Angkatan XIV Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Terima kasih Regen Paolo, S.H. M.H., dan Indry Annantah, S.H., M.H., yang telah mengkoordinir kelas sebagai penghubung dalam penyampaian tugas-tugas dari dan kepada dosen. Sigit Maryuwanto, S.H., M.H., terima kasih atas "midnight sms"-nya dalam setiap penyelesaian tugas sampai dengan penulisan tesis. Andri Satria Permana, S.H., M.H., terima kasih atas diskusi-diskusi mengenai penyusunan materi tesis serta ajakan-ajakan dalam penyelesaian tesis dan juga C. Irka Lasmirianti, S.H., M.H., atas bantuan pinjaman *reading material* yang berkaitan dengan bahan penulisan tesis ini dan tak lupa Simon Audrey, S.H., M.H., atas diskusinya mengenai hukum persaingan usaha, serta rekan-rekan lain dalam diskusi-diskusi di Kantin Prima, Kampus UI Salemba.
7. Rekan-rekan di Legal Division PT. Bank Bumiputera Indonesia Tbk, terutama Apriyanti, S.H., Mustika Dhina Amiranti, S.H., di Commercial Credit Legal Dept., yang telah sangat membantu dalam menyelesaikan pekerjaan pada saat-saat saya harus menghadiri perkuliahan maupun penyelesaian tesis.

Semoga Allah SWT, memberikan kesehatan, keselamatan atas segala budi baik, perhatian dan kerjasamanya selamat menempuh Studi S2 ini.

Terima kasih pula kepada keluarga saya, Ayahanda Drs. Abdul Latif (Alm), yang telah memberikan tauladan kepada saya untuk selalu terus menerus belajar baik secara formal maupun informal serta menanamkan nilai integritas dan kejujuran. Kepada Ibunda Nik Setyo Budiati, yang dengan kesederhanaan sebagai ibu rumah tangga dan tidak pernah lelah mencintai dan mendoakan anak-anaknya, menanamkan nilai-nilai kerja keras, ketekunan dan kesabaran, beliaulah yang memberikan inspirasi untuk menempuh pendidikan S2 ini. Terima kasih kepada

semua adik saya, Setyawan Latif, SE., dan Harimawan Latif yang telah memberikan dukungan dalam penyelesaian studi S2 ini.

Akhimya, terima kasih kepada istriku tersayang, Nilasari, S.E., yang dengan kesabarannya “memaksa” saya untuk membulatkan niat menempuh studi S2 ini, serta ketulusan dan dukungan serta doanya yang luar biasa, telah memberikan waktu yang luas kepada saya dalam menyelesaikan studi S2. Juga kepada anak-anakku Galih Akmal Latif dan Garin Fitra Muhammad Latif yang telah rela kehilangan waktu bersama dengan ketidaha hadirannya saya di kala harus menyelesaikan tugas studi dan tesis ini serta si bungsu Ghifari Miftah Novandra Latif, yang kelahirannya di awal penulisan tesis ini bagai oase tiada habis menyejukan hati sehingga menambah semangat untuk menyelesaikan tesis ini.

Wassalamu’alaikaum Warahmatullah Wabarakatuh

Bogor, Juli 2009



Andri Latif

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : ANDRI LATIF
NPM : 0606151620
Program Studi : Hukum Ekonomi
Departemen : Program Pascasarjana
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

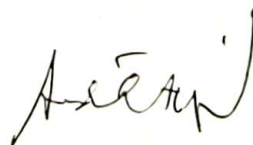
demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti NonEksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA PERBANKAN INDONESIA DITINJAU
DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN
PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Di buat di : Bogor
Pada tanggal : 14 Juli 2009
Yang Menyatakan,



(ANDRI LATIF)

ABSTRAK

Nama : Andri Latif
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul : KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA PERBANKAN
INDONESIA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR
5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK
MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT.

Tesis ini membahas tentang penerapan ketentuan Kepemilikan Tunggal Perbankan berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 dalam tinjauan hukum persaingan usaha, bahwa pengaturan ketentuan tersebut membatasi kepemilikan sebagai pemegang saham pengendali lebih dari satu bank. Opsi merger maupun akuisi baik dalam bentuk baru maupun perusahaan induk, mempunyai potensi terjadinya praktek monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat. PBI tersebut mengecualikan PP No. 28/1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. Hal ini dari segi hukum masih menimbulkan persoalan, karena PBI tidak dapat mengesampingkan Peraturan Pemerintah, sebaiknya PBI ini ditingkatkan menjadi Peraturan Pemerintah sehingga mengikat dengan mencakup perusahaan induk di bidang perbankan dengan mencakup aspek hukum persaingan usaha.

Kata kunci:

Bank, pemegang saham pengendali, kepemilikan tunggal, merger, persaingan usaha

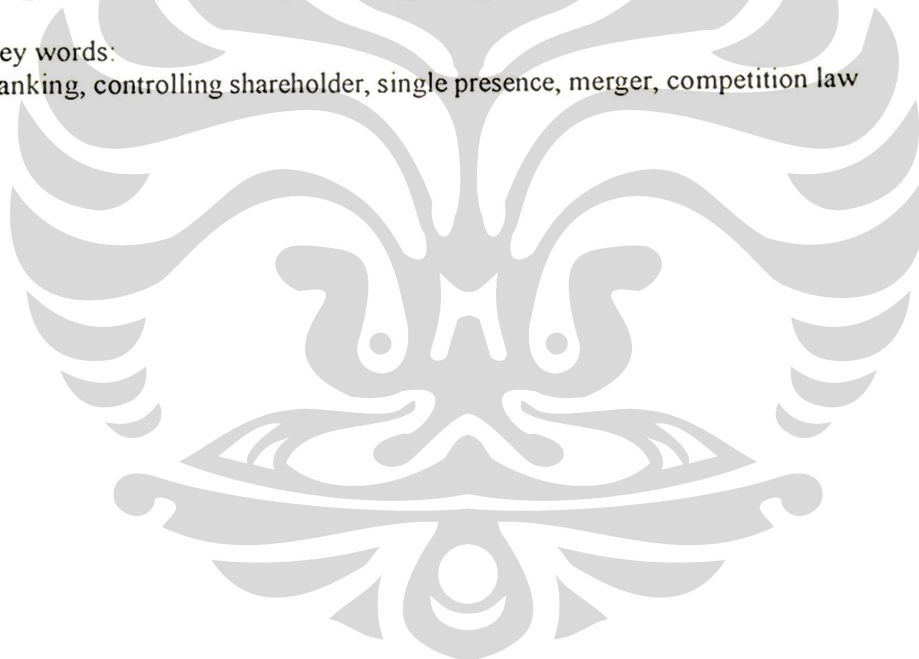
ABSTRACT

Name : Andri Latif
Study Program : Business Law
Title : SINGGLE PRESENCE POLICY IN REVIEWED FROM LAW
NUMBER 5 YEAR 1999 CONCERNING ANTI MONOPOLY
PRACTICE AND UNFAIR BUSINESS COMPETITION

This thesis is focus on implementation of Bank Indonesia Regulation (BIR)No. 8/16/2006 concerning The Single Presence Policy in Indonesian Banks in point of competition law, the regulation rules that any party may only become a Controlling Shareholder in one bank. The option of merger and acquisition as well as alternative to form a bank holding company is has potential become monopoly practice and unfair competition. This BIR exclude Indonesian Government Regulation No. 28/1999 concerning Merger, Consolidation and Acquisition Bank. In Indonesian Legal System, BIR cannot exclude Indonesian Government Regulation, so the Indonesian Government should establish bank holding company regulation included merger and acquisition regulation regarding to competition law.

Key words:

Banking, controlling shareholder, single presence, merger, competition law



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
KATA PENGANTAR	vii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	x
1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Permasalahan	9
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Manfaat Penelitian	10
1.5. Metode Penelitian	10
1.6. Kerangka Teori	11
1.7. Definisi Operasional	15
1.8. Sistematikan Laporan Penelitian	16
2 PERBANKAN DAN IMPLEMENTASI ARSITEKTUR PERBANKAN DALAM PERATURAN BANK INDONESIA TENTANG KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA PERBANKAN	18
2.1. Hukum Perbankan Indonesia	18
2.2. Arsitektur Perbankan Indonesia	28
2.3. Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia	32
2.3.1. Pokok-Pokok PBI SPP	36
2.3.2. Merger, Konsolidasi dan Akuisisi	39
2.3.3. Bank Holding Company	40
3 ASPEK HUKUM DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGA USAHA TIDAK SEHAT BERKAITAN DENGAN MERGER, KONSOLIDASI DAN AKUISISI BANK	43
3.1. Hukum Persaingan Usaha	43
3.2. Sistematika Undang-Undang No. 5 Tahun 1999	44
3.3. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Bank pada UU Anti Monopoli	53

4	PENERAPAN KEPEMILIKAN TUNGGAL PERBANKAN BERKAITAN DENGAN KETENTUAN PENGABUNGAN, PELEBURAN DAN PENGAMBILALIHAN DALAM UNDANG-UNDANG NO.5 TAHUN 1999	60
4.1.	Akuisisi oleh Bank Holding Company Menurut Peraturan Bank Indonesia 8/16/PBI/2006 dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999.	60
4.1.1.	Ketentuan Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan Ketentuan Pembelian Saham Bank	60
4.1.2.	Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company)	66
4.2.	Alternatif Merger dan Konsolidasi Perbankan dan Pembentukan BHC Menurut UU Anti Monopoli	67
5	KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1.	Kesimpulan	73
5.1.1.	Akuisisi Oleh bank Holding Company Menurut Peraturan Bank Indonesia 8/16/PBI/2006 dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999	73
5.1.2.	Alternatif Merger dan Konsolidasi Perbankan dan Pembentukan BHC Menurut UU Anti Monopoli	74
5.2.	Saran	75
	DAFTAR REFERENSI	76

BAB I PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada tahun 1994 Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 meratifikasi keikutsertaan Indonesia dalam keanggotaan World Trade Organization (WTO). Keanggotaan tersebut memiliki konsekuensi hukum mengikat Indonesia untuk menerapkannya di dalam negeri dalam rangka hubungan perdagangan internasional antara negara-negara anggota WTO, dimana salah satu tujuan dari WTO adalah untuk meminimalkan hambatan masuk (*entry barrier*) arus perdagangan dan jasa ke dalam satu Negara, yang mendasarkan pada prinsip-prinsip dasar dalam GATS¹ yaitu:

1.1. Most Favoured Nation/MFN.

Yaitu prinsip untuk tidak memberikan perlakuan yang berbeda antara negara-negara anggota yang satu dengan yang lain apabila negara-negara tersebut melakukan transaksi perdagangan dan jasa di satu negara anggota WTO².

1.2. Transparansi

Yaitu kewajiban akan memberikan informasi dan publikasi yang terbuka segera, kecuali dalam keadaan darurat, mengenai peraturan perundang-undangan yang berpengaruh kepada perdagangan jasa internasional yang mereka lakukan pada negara bersangkutan³

1.3. National Treatment.

¹ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*. (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), hal 62.

² Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1B General Agreement on Trade in Service <http://www.wto.org> 17 Desember 2007. Article II, 1. With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.

³ Ibid. Article III, 1. Each Member shall publish promptly and, except in emergency situations, at the latest by the time of their entry into force, all relevant measures of general application which pertain to or affect the operation of this Agreement. International agreements pertaining to or affecting trade in services to which a Member is a signatory shall also be published.

Yaitu prinsip memperlakukan atau memberikan perlakuan yang sama kepada pelaku usaha asing dari negara lain dengan perlakuan yang diberikan kepada pelaku usaha dalam negeri⁴.

1.4.Liberalisasi⁵.

Yaitu prinsip dimana semua anggota WTO saling melakukan negosiasi dengan tujuan untuk semakin menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan jasa secara bertahap.

Berkaitan dengan hal-hal tersebut maka dalam perdagangan jasa akan menimbulkan konsekuensi transaksi keuangan lintas batas negara, tanpa dibatasi asal nasionalitas atau asal negara, termasuk dalam hal ini arus modal yang dibawa masuk oleh para penanam modal (investor) asing ke dalam satu negara.

Dalam industri perbankan, untuk menata kembali kondisi perbankan Indonesia yang terpuruk pada saat krisis ekonomi yang dimulai semester kedua 1997, Pemerintah Indonesia secara berkelanjutan telah menerbitkan peraturan perundangan dibidang perbankan yaitu Undang-Undang No 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan) yang kemudian disusul dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang kemudian telah diamandemen dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 (UU BI).

Selain UU Perbankan dan UU BI tersebut, Bank Indonesia sebagai otoritas pengawas perbankan, dari pengalaman peristiwa krisis ekonomi 1997 yang memperlihatkan bahwa industri perbankan nasional belum memiliki kelembagaan perbankan yang kokoh didukung dengan infrastruktur perbankan yang baik, sejak tanggal 9 Januari 2004 mengeluarkan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang

⁴ Ibid.. Article XVII, 1. In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers

⁵ Zulkarnain Sitompul, Op.Cit, hal 63.

bersifat menyeluruh untuk memberikan arah, bentuk dan tatanan industri perbankan untuk rentang 5 (lima) sampai 10 (sepuluh) tahun mendatang yaitu Arsitektur Perbankan Indonesia (API) ⁶. Arah kebijakan pengembangan industri perbankan di masa datang dirumuskan dalam API dengan visi mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Untuk menunjang visi tersebut, pelaksanaannya didasarkan kepada enam Pilar API yang saling terkait satu sama lain guna menunjang pencapaian visi API yaitu: (I) Struktur Perbankan yang Sehat; (II) Sistem Pengaturan yang Efektif; (III) Sistem Pengawasan yang Independen dan Efektif; (IV) Industri Perbankan yang kuat; (V) Infrastruktur Pendukung yang Mencukupi, dan; (VI) Perlindungan Nasabah.

Salah satu Pilar API yaitu Pilar Pertama adalah struktur perbankan yang sehat, yang untuk pelaksanaannya dilakukan Bank Indonesia melalui program kegiatan penguatan struktur perbankan nasional yang bertujuan memperkuat permodalan pada perbankan. Permodalan yang kuat dalam perbankan diperlukan dalam rangka peningkatan kemampuan bank mengelola usaha maupun risiko, mengembangkan teknologi informasi, maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan, dimana implementasi program penguatan permodalan perbankan tersebut dilaksanakan secara bertahap. Penguatan permodalan perbankan dapat dilakukan baik dengan penambahan modal baru baik dari pemegang saham lama maupun penanam modal baru maupun merger dengan bank (beberapa bank) lain.

Berkaitan dengan program untuk memperkuat permodalan perbankan dalam pelaksanaan Pilar Pertama dari API yaitu penguatan permodalan bank dan juga untuk menyerap potensi kerugian (risiko) yang dihadapi dan mengembangkan infrastruktur dalam rangka ekspansi usaha bank, Bank Indonesia telah menerbitkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/15/PBI/2005 tentang Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Umum (PBI

⁶ Arsitektur Perbankan Indonesia, www.bi.go.id, 24 Mei 2008

7/15/2005). Dalam hal ini, pada tahun-tahun awal pemulihan krisis ekonomi tahun 1999, Pemerintah Indonesia sebelum adanya API yang diluncurkan oleh Bank Indonesia, telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 (PP 29/1999) tentang Pembelian Saham Bank Umum, yang bertujuan untuk juga menciptakan sistem perbankan yang sehat dan untuk memperkuat permodalan perbankan dengan memberikan kemungkinan lebih besar bagi masyarakat untuk membeli saham bank⁷.

Dengan PP 29/1999 tersebut, Pemerintah Indonesia dalam rangka memperkuat permodalan membuka kesempatan penanam modal asing untuk dapat masuk dalam membangun perbankan nasional, hal ini terlihat tidak saja dari bagian Penjelasan Umum PP 29/1999 yang menyebutkan antara lain bahwa sehubungan dengan diperlukannya sistem perbankan yang sehat, efisien, tangguh dan mampu bersaing, untuk itu perbankan perlu didorong memperkuat permodalannya, baik dengan mengupayakan sumber dana dari dalam negeri dan dari luar negeri, dalam ketentuan di dalamnya yaitu Pasal 3 PP 29/199 yang mengatur tentang kepemilikan saham perbankan yang memungkinkan penanam modal asing untuk dapat menguasai kepemilikan suatu bank sampai dengan 99% (sembilan puluh sembilan persen)⁸.

Regulasi tersebut mendorong liberalisasi kepemilikan perbankan swasta nasional yang tercermin pada komposisi kepemilikan pada bank-bank nasional di industri perbankan kemudian terdapat beberapa bank yang dimiliki oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang merupakan penanam modal asing seperti penanam modal asing dari Singapura yang menguasai saham Bank Danamon, Bank NISP, Bank Internasional Indonesia, penanam modal asing dari Malaysia⁹ yang menguasai saham Bank Niaga, Bank Lippo (sekarang Bank Niaga dan Bank Lippo telah melakukan merger menjadi Bank CIMB Niaga), Bank Bumiputera.

⁷ Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pembelian Saham Umum, PP No. 29 Tahun 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 62.

⁸ Johannes Ibrahim, , "Penerapan Single Presence Policy Dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional". Jurnal Hukum Bisnis Volume 27 – Nomor 2 (Tahun 2008): hal 12.

⁹ Ibid. Hal. 5

Berkaitan dengan hal tersebut, Bank Indonesia yang berkaca kepada pengalaman krisis ekonomi 1997, dimana kondisi perbankan nasional terpuruk yang salah satu sebabnya adalah pengawasan yang lemah baik internal maupun eksternal dalam struktur perbankan Indonesia, maka sebagai implementasi dari Pilar Ketiga berupa Peningkatan Fungsi Pengawasan diwujudkan dengan program peningkatan fungsi pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan independensi dan efektifitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia yang antara lain dengan penyempurnaan infrastruktur pendukung pengawasan bank antara lain dengan regulasi perbankan telah dikeluarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 yang mengatur tentang kebijakan mengenai Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia atau juga dikenal dengan sebutan "*Single Presence Policy*" (PBI SPP) yaitu antara lain sebagai berikut:

- 1.1. Kebijakan kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia tersebut merupakan salah satu bentuk konsolidasi perbankan yang bertujuan untuk mewujudkan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat.

Langkah-langkah konsolidasi perbankan tersebut dilakukan antara lain melalui penataan kembali struktur kepemilikan pada perbankan Indonesia, khususnya melalui penerapan kebijakan kepemilikan tunggal (*single presence policy*).

- 1.2. Kepemilikan tunggal adalah ketentuan yang mengatur bahwa suatu badan hukum, perorangan atau kelompok usaha hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali hanya pada 1 (satu) Bank (Pasal 1). Pengertian mengenai pemegang saham pengendali dalam PBI SPP (Pasal 1 ayat 3) ini adalah badan hukum dan atau perseorangan atau kelompok usaha yang

- 1.2.1. memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara;

1.2.2. memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

1.3. Ketentuan mengenai pemegang saham pengendali tersebut dikecualikan bagi (Pasal 2):

1.3.1. Pemegang saham pengendali pada 2 (dua) bank yang kegiatan usahanya dilakukan dengan prinsip yang berbeda (konvensional dan syariah).

1.3.2. Pemegang saham pengendali pada 2 (dua) Bank yang salah satunya adalah Bank Campuran (Joint Venture Bank).

1.3.3. Bank Holding Company yang didirikan berdasarkan PBI SPP tersebut.

1.4. Alternatif yang diberikan apabila ternyata setelah diberlakukannya PBI SPP, pemegang saham pengendali termasuk dalam katagori yang tidak diperbolehkan (Pasal 3 ayat (1)):

1.4.1. pengalihan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) Bank saja.

1.4.2. melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-bank yang dikendalikannya dengan berdasarkan ketentuan yang mengatur tentang merger, konsolidasi dan akuisisi Bank.

1.4.3. menunjuk salah satu Bank yang dikendalikan oleh pemegang saham pengendali sebagai Bank Holding Company.

1.5. Untuk kondisi pemegang saham pengendali pada lebih dari satu Bank (sebagaimana pasal 1) maka pemegang saham pengendali yang dimaksud wajib melakukan merger atau konsolidasi. (Pasal 3 ayat (2))

- 1.6. Proses pembentukan Bank Holding Company (BHC) dikecualikan dari ketentuan mengenai akuisisi bank umum dari pembelian saham bank umum dan merupakan badan usaha dalam bentuk perseroan terbatas serta dilarang melakukan kegiatan usaha perbankan selain menjadi pemegang saham Bank (Pasal 4 dan Pasal 5).
- 1.7. Penyesuaian struktur pemegang saham pengendali wajib dilakukan dalam waktu paling lambat pada akhir bulan Desember 2010 (Pasal 7).

Sektor perbankan yang merupakan salah satu bentuk kegiatan dalam dunia perdagangan dan jasa yang merupakan bagian dari kegiatan perekonomian, diatur dalam suatu peraturan perundangan yang jika dilihat dari aspek hukum termasuk dalam ranah hukum ekonomi yang merupakan pengembangan kajian dan pengaturan substansi hukum dagang¹⁰ antara lain seperti hukum investasi, hukum perbankan dan hukum persaingan usaha dan antimonopoli.

Berkaitan dengan ketentuan pemilikan tunggal yang dalam PBI SPP tersebut yang merupakan salah satu program pelaksanaan dari Pilar Pertama dari API, dari visi hukum ekonomi yang harus menunjukkan bawah hukum bersifat akomodatif terhadap antara lain tidak adanya diskriminatif terhadap pelaku ekonomi serta persaingan usaha yang sehat¹¹, maka dilihat dari aspek Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat¹² (UU Anti Monopoli), terdapat hal yang bertalian yaitu menunjuk salah satu konsideran dalam UU Anti Monopoli, bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar secara wajar dan ketentuan pada pasal 27, 28 dan 29 UU Anti Monopoli yaitu:

¹⁰ Sri Rejeki Hartono. Hukum Ekonomi Indonesia. (Malang: Bayuaneeka Publishing, 2007) hal. 6

¹¹ Ibid, hal. 31

¹² Indonesia. Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli. UU No. 5 Tahun 1999, Lembar Negara Republik Indonesia No. 33 Tahun 1999.

Pasal 27 Pemilikan Saham.

Pelaku Usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan:

- 1.1. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu;
- 1.2. dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pasal 28 Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

- 1.1. Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- 1.2. Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- 1.3. Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 29

- 1.2. Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam pasal 28 yang mengakibatkan nilai asset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib memberitahukan kepada Komisaris, selambat-lambatnya wajib dibayarkan 30 hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.

1.2. Ketentuan tentang penetapan nilai asset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dari uraian mengenai beberapa peraturan perundangan berkaitan dengan kepemilikan (saham) pada bank tersebut diatas, maka penulis melihat bahwa terdapat objek yang sama yang diatur yaitu mengenai aturan dalam kepemilikan (saham) dalam suatu perusahaan (untuk UU Antimonopoli) khususnya perbankan (PBI SPP) yang antara lain dalam pengaturan alternatif dalam melaksanakan aturan pembatasan kepemilikan tunggal pada perbankan yang menggunakan prosedur merger ataupun akuisisi atas suatu bank untuk menjaga agar tidak terjadi dan/atau memberikan alternatif untuk merubah kondisi kepemilikan tunggal oleh suatu pemegang saham di lebih dari satu bank, di sisi lain dalam UU Anti Monopoli yang mengatur larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut sebagaimana diatur dalam pasal-pasal tersebut diatas terdapat adanya pembatasan kepemilikan saham pada suatu perseroan yang berkaitan dengan pelanggaran persaingan usaha tidak sehat.

Sehubungan dengan hal tersebut, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan melakukan analisa yuridis atas ketentuan Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia (Single Presence Policy) yang diatur dalam PBI SPP ditinjau dari UU Antimonopoli dengan merumuskan permasalahan sebagaimana tersebut dibawah ini.

1.2. PERMASALAHAN

Berdasarkan dari uraian tersebut di atas dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1.2.1. Bagaimana konsekuensi hukum atas ketentuan akuisisi yang dilakukan oleh Bank Holding Company dalam PBI SPP dikecualikan dari Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank?

- 1.2.2. Apakah ketentuan dalam PBI SPP khususnya aturan alternatif merger atau konsolidasi dan alternatif pembentukan *Bank Holding Company*, tidak bertentangan dengan ketentuan UU Anti Monopoli?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan tersebut, dapat dirumuskan tujuan penelitian sebagai berikut:

- 1.3.1. Untuk menganalisa mitigasi dalam implementasi dari proses akuisisi saham Bank milik pemegang saham pengendali kepada Bank Holding Company yang dikecualikan dari Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999.
- 1.3.2. Untuk menganalisa implikasi hukum antara ketentuan alternatif merger atau konsolidasi dan pembentukan Bank Holding Company dalam PBI SPP dengan ketentuan dalam UU Anti Monopoli.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu:

- 1.4.1. Mendapatkan mitigasi yang secara regulasi dapat dilakukan dalam implementasi dari proses akuisisi saham Bank milik pemegang saham pengendali kepada Bank Holding Company yang dikecualikan dari Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999.
- 1.4.2. Mendapatkan hasil analisa mengenai implikasi hukum antara ketentuan alternatif merger atau konsolidasi dan pembentukan Bank Holding Company dalam PBI SPP dengan ketentuan dalam UU Anti Monopoli.

1.7. METODE

Dalam penelitian ini, penulis melakukan penelitian secara yuridis normatif yaitu metode penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan

pustaka atau data sekunder¹³. Dalam penelitian yuridis normatif, data sekunder adalah data yang terdiri dari¹⁴:

- 1.5.1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari: Norma dasar/Kaidah dasar seperti Pembukaan UUD 1945, Peraturan Perundangan seperti undang-undang, peraturan pemerintah; Yurisprudensi dan Traktat.
- 1.5.2. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, antara lain seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.
- 1.5.3. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain seperti kamus, ensiklopedi.

Dari jenis metode tersebut, penulis menggunakan data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan dalam hal ini undang-undang mengenai perbankan, undang-undang mengenai larangan praktek monopoli dan juga peraturan Bank Indonesia tentang kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia serta peraturan perundangan lain yang terkait dengan substansi dari bank maupun larangan praktek monopoli yang merupakan bahan hukum primer dan melakukan studi pustaka meliputi artikel, tulisan ilmiah dalam jurnal hukum yang terdapat dalam bentuk media cetak maupun elektronik (internet) yang merupakan bahan hukum sekunder.

1.7. KERANGKA TEORI

Perbankan dari pengertian dalam UU Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Sementara bank sendiri dalam UU Perbankan memiliki pengertian badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif (Jakarta: PT. Rajagrafindo Perkasa, 2006) hal. 14.

¹⁴ Ibid, hal. 13.

taraf hidup rakyat banyak¹⁵. Dalam pelaksanaannya pengaturan dalam perbankan antara lain secara khusus diatur dalam peraturan Bank Indonesia yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia dalam kapasitasnya sebagai otoritas pengawas perbankan di Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh UU BI.

Sedangkan untuk pengaturan berkaitan dengan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diatur dalam UU Anti Monopoli, yang mengatur pelaku usaha agar dalam menjalankan kegiatan usahanya memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum dengan mengacu kepada demokrasi di bidang ekonomi yang menghendaki kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam kegiatan ekonomi (usaha)

Permasalahan yang diuraikan dalam penulisan ini berkaitan dengan hukum perbankan dan hukum persaingan usaha dan antimonopoli yang merupakan salah satu pembahasan dalam hukum ekonomi. Dalam kajian hukum ekonomi, hukum perbankan dan hukum anti monopoli adalah suatu pengembangan dalam kajian hukum ekonomi yang berawal dari konsep kajian hukum dagang sebagai suatu lingkup beberapa subbidang hukum dalam ranah hukum perdata. Hukum ekonomi adalah rangkaian perangkat aturan yang mengatur kegiatan ekonomi berawal dari cembrio bahwa hukum dagang merupakan perangkat peraturan yang mengatur hubungan hukum antara pelaku ekonomi dalam arti luas¹⁶.

Dalam penulisan ini mengacu kepada salah satu asas utama dalam hukum ekonomi yaitu campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi¹⁷, khususnya pengaturan kegiatan ekonomi dalam rangka mewujudkan hukum yang bersifat akomodatif terhadap perwujudan masyarakat yang adil dan makmur, keadilan yang proporsional dalam masyarakat, tidak adanya diskriminatif terhadap pelaku ekonomi dan persaingan usaha yang sehat.

¹⁵ Indonesia, Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, UU No. 10 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182 Tahun 1998.

¹⁶ Sri Rejeki Hartono, *OpCit*, hal. 5 dan 9

¹⁷ Sri Rejeki Hartono, *OpCit*, hal. 13.

Untuk menganalisa PBI SPP ditinjau dari UU Anti Monopoli digunakan pendekatan secara hukum ekonomi. Sri Redjeki Hartono mengatakan menuliskan bahwa Hukum ekonomi mempunyai 2 pendekatan yaitu:

1. Pendekatan makro yang memanfaatkan ilmu-ilmu lain sebagai pisau analisis terhadap masalah-masalah hukum seperti kebijakan hukum di bidang ekonomi.
2. Pendekatan mikro dimanfaatkan untuk mengkaji hubungan hukum para pihak sesuai target.

Oleh karena itu hukum ekonomi sebagai suatu kajian merupakan suatu kajian yang luas karena mencakup dua ruang lingkup sekaligus yaitu: (i) ruang lingkup hukum publik dengan kajian makro, dan, (ii) ruang lingkup hukum perdata/dagang sebagai kajian mikro.

Melihat kedalam peraturan UU Perbankan, kedua ruang lingkup dari kajian hukum ekonomi diatur di dalamnya, yaitu berkaitan dengan aturan mengenai kegiatan usaha dari bank yang ditujukan mendorong kegiatan perekonomian umumnya sekaligus mengatur hubungan hukum antara bank sebagai badan usaha dengan perorangan/badan usaha yang menggunakan jasa dibidang perbankan. Demikian juga dengan UU Anti Monopoli, meskipun dalam aturan-aturan didalamnya mengatur tentang perjanjian yang dilarang, perbuatan/kegiatan yang dilarang namun hal tersebut didasari dengan pertimbangan untuk mencapai demokrasi atau pemerataan kesempatan dalam kegiatan ekonomi bagi seluruh masyarakat.

Robert L. Hayman (*Jurisprudence: Contemporary Readings, Problems and Narratives*; 1994) memberikan pengertian ilmu hukum dalam hal ini *jurisprudence* secara luas¹⁸, sebagai segala sesuatu yang bersifat teoritis tentang hukum. Hal tersebut juga dapat mempunyai pengertian metode kajian tentang makna hukum secara umum. Ilmu hukum mempunyai sifat yang menjadi karakteristiknya yaitu bersifat preskriptif dan terapan¹⁹. Mempelajari tujuan

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi Pertama* (Jakarta: Kencana Prenada Media Corp., 2006) hal. 19.

¹⁹ *Ibid*, hal. 22.

hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma hukum adalah sifat preskriptif dari ilmu hukum, sedangkan mempelajari standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Ilmu hukum melihat hukum dari dua aspek yaitu hukum sebagai suatu sistem nilai dan hukum sebagai suatu aturan sosial yang timbul dari gejala dan kondisi sosial yang terjadi di masyarakat.

Terdapat pendapat yang penting berkaitan tentang teori hukum yaitu dari Donald Black²⁰ dengan melakukan pembagian dua model hukum yaitu *Jurisprudentie Model* dan *Sociological Model*. Dalam *jurisprudentie model*, dalam melakukan kajian hukum lebih menitikberatkan fokus pada produk kebijakan (aturan/rules) dimana rules sebagai produk hukum baik dalam bentuk sebagai sistem aturan terkodifikasi atau tidak (statutory/case). Ilmu hukum dalam model ini mengatakan bahwa proses hukum berlangsung ditata dan diatur oleh suatu logic (logika sistem/hukum) dan karenanya Hukum dianggap sebagai sistem yang abstrak yang ada sebagai suatu keharusan-keharusan. Sementara *sociological model* kajian hukum sebagai suatu struktur sosial

Oleh karenanya maka dalam hal kajian hukum atas peraturan perbankan dan peraturan antimonopoli, dapat juga dilakukan dengan pendekatan analisa ilmu ekonomi untuk hukum (*economic analysis of law*) sebagaimana dikemukakan oleh Cooter dan Ulen²¹, ilmu ekonomi antara lain memberikan suatu teori ilmiah untuk memprediksi efek dari suatu peraturan terhadap perilaku, bagaimana orang merespond atau bersikap atas perubahan hukum, selain itu ilmu ekonomi memberikan standar normatif untuk mengevaluasi hukum dan kebijakan. Untuk mengetahui efek dari hukum terhadap tujuan dikeluarkannya peraturan perundangan yang bersangkutan, maka hakim atau pembuat perundang-undangan harus mempunyai metode untuk melakukan evaluasi atas akibat hukum pada nilai-nilai sosial yang berlaku. Ilmu ekonomi dapat memprediksi efek dari efisiensi kebijakan, dimana efisiensi selalu relevan dengan pembuatan kebijakan.

²⁰ H.R. Otje Salman dan Anthon F. Susanto, Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali), (Bandung: PT. Refika Aditama, 2007), hal. 50.

²¹ Robert Cooter & Thomas Ulen, Law and Economics. Third Edition, (Addison Wesley, 2001), hal 3.

Dalam Black's Law Dictionary²², terdapat definisi sebagai berikut: "*Law and Economic: A discipline advocating the economic analysis of the law, whereby legal rules are subjected to a cost-benefit analysis to determine whether a change of form one legal rule to another will increase or decrease allocative efficiency an social wealth. Originally developed as an approach to antitrust policy, law and economics is today used by its proponents to explain and interpret a variety of legal subjects*".

Menunjuk kepada pendapat maupun pengertian tersebut, maka dalam pembasan peraturan perundangan yang mengatur tentang kegiatan perekonomian (dalam hal ini PBI SPP dan UU Anti Monopoli) tidak semata-mata mengkaji dari aspek hukum semata karena merupakan produk hukum tetapi juga melihat kepada pertimbangan dan latar belakang dikeluarkannya peraturan perundangan tersebut yang mempunyai tujuan untuk mendukung dan menjaga agar kegiatan ekonomi dapat berjalan baik dengan tetap memperhatikan ditaati dan dijaganya asas hukum sehingga tatanan perekonomian dapat dijaga.

Dari catatan tersebut diatas, maka pendekatan dalam permasalahan ini adalah asas campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi, dengan melihat sinkronisasi dalam peraturan perundangan.

1.7. DEFINISI OPERASIONAL

Untuk menghindari adanya perbedaan pemahaman terhadap istilah yang digunakan dalam menginterprestasikan konsep-konsep dan terminologi yang digunakan dalam penelitian ini, perlu dirumuskan definisi operasional yang merupakan batasan pengertian terhadap terminologi atau konsep yang secara khusus digunakan dalam penelitian ini.

- 1.7.1. Kepemilikan Tunggal adalah suatu kondisi dimana suatu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) Bank.
- 1.7.2. Bank adalah Bank Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah

²² Black's Law Dictionary – Eight Edition, (West – a Thompson Business: 2004) hal. 901.

dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

- 1.7.3. Pemegang Saham Pengendali (PSP) adalah badan hukum dan atau perseorangan dan atau kelompok usaha yang:
 - 1.7.3.1. memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara.
 - 1.7.3.2. memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 1.7.4. Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company) adalah badan hukum yang dibentuk dan atau dimiliki oleh Pemegang Saham Pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas Bank-bank yang merupakan anak perusahaannya.
- 1.7.5. Praktek Monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan merugikan kepentingan umum.
- 1.7.6. Posisi Dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

1.8. SISTEMATIKA LAPORAN PENELITIAN

Sistematika laporan penelitian disajikan dalam 5 bab, yaitu

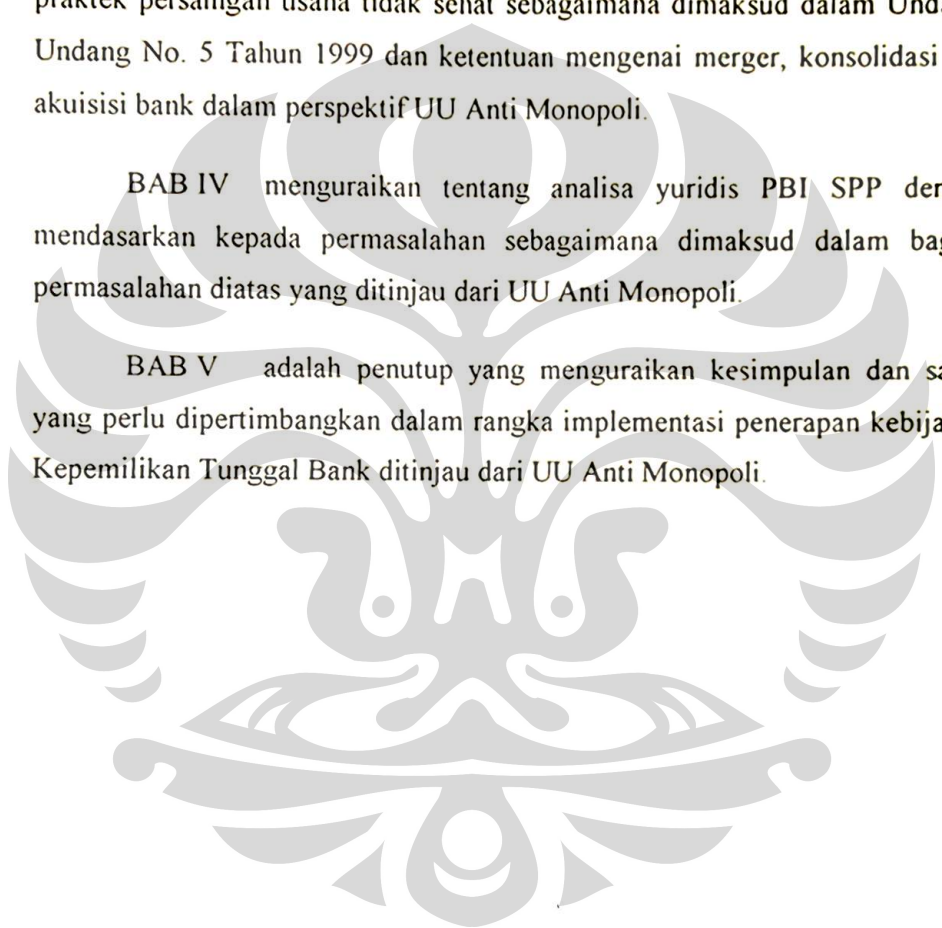
BAB I adalah pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, metode, kerangka teori, definisi operasional dan sistematika laporan penelitian.

BAB II menguraikan tinjauan umum tentang hukum perbankan dan implementasi API berkaitan dengan PBI SPP.

BAB III menguraikan tentang aspek hukum anti monopoli dan praktek persaingan usaha tidak sehat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan ketentuan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi bank dalam perspektif UU Anti Monopoli.

BAB IV menguraikan tentang analisa yuridis PBI SPP dengan mendasarkan kepada permasalahan sebagaimana dimaksud dalam bagian permasalahan diatas yang ditinjau dari UU Anti Monopoli.

BAB V adalah penutup yang menguraikan kesimpulan dan saran yang perlu dipertimbangkan dalam rangka implementasi penerapan kebijakan Kepemilikan Tunggal Bank ditinjau dari UU Anti Monopoli.



BAB 2

PERBANKAN DAN IMPLEMENTASI ARSITEKTUR PERBANKAN DALAM PERATURAN BANK INDONESIA TENTANG KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA PERBANKAN

2.1. HUKUM PERBANKAN INDONESIA

Bank memiliki peranan yang penting dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan masyarakat yang tidak bersinggungan dengan bank baik secara langsung maupun tidak langsung. Hubungan dengan bank dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh masyarakat baik perorangan maupun badan usaha atau lembaga mencakup aspek yang cukup luas dari mulai kebutuhan sehari-hari yang bersifat konsumsi, kebutuhan untuk mempermudah dalam pelaksanaan kewajiban keuangan, kebutuhan sosial seperti pendidikan, sampai dengan kebutuhan modal kerja usaha masyarakat. Secara awam kebanyakan orang dahulunya hanya melihat bank sebagai tempat untuk menyimpan uang dan/atau untuk mendapatkan pinjaman dari bank baik untuk kebutuhan konsumsi maupun untuk berusaha, hal ini pun masih merupakan kegiatan usaha bank yang paling pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU Perbankan bahwa bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak, sebagaimana diuraikan juga oleh Xavier Freixas dan Jean-Charles Rochet(1998:1)²³ bahwa definisi operasional dari bank adalah : adalah suatu institusi yang melakukan kegiatan penerimaan dana dari masyarakat dan memberikan pinjaman.

Dari pengertian dalam UU Perbankan tersebut maka dapat terlihat bagaimana pentingnya peranan bank (industri perbankan) dalam menunjang dan mendorong perekonomian. Dalam menjalankan menjalankan fungsi sebagaimana disebut dalam Pasal 1 UU Perbankan tersebut, sangat bergantung oleh kepercayaan (*trust*) dari masyarakat, karena tanpa adanya kepercayaan tersebut masyarakat tidak akan menempatkan dananya atau mengelola dananya melalui

²³ Xavier Freixas and Jean-Charles Rochet, Microeconomics of Banking, (Massachusetts: The MIT Press, 1998) hal. 1, dalam Yunus Huscin, dan Zulkarnain, Material Reading Hukum Perbankan dan Lembaga-lembaga Keuangan Lainnya, Program Pascasarjana Magister Hukum Bidang Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

bank, dan bila itu terjadi bank pun tidak akan dapat melaksanakan penyaluran dana kepada masyarakat. Oleh karenanya, kepercayaan dari masyarakat yang merupakan aset bank yang penting untuk dijaga. Hal ini merupakan tantangan bagi bank guna meningkatkan efisiensi pelaksanaan fungsi intermediasi bank, agar masyarakat tidak kehilangan kepercayaan yang dapat mengakibatkan masyarakat kehilangan kepercayaan dan menarik seluruh dana masyarakat yang disimpan pada bank, yang apabila ini terjadi bank akan sangat menyulitkan bank karena tidak memiliki uang tunai yang cukup untuk membayar kewajiban kepada seluruh nasabahnya secara sekaligus. Hubungan bank dengan masyarakat (nasabah) yang berdasarkan kepercayaan ini sangat rentan, dan akan saling mempengaruhi.

Untuk menjaga agar hubungan masyarakat (nasabah) dan bank dapat dijaga maka dalam kegiatan perbankan dilandasi beberapa asas-asas dan hukum yang mengatur perbankan²⁴ yaitu:

1. Asas Demokrasi Ekonomi yang ditegaskan dalam Pasal 2 UU Perbankan. Sebagaimana penjelasan dalam UU Perbankan menyatakan bahwa fungsi utama dari bank untuk mendukung pelaksanaan pembangunan, pertumbuhan ekonomi untuk mencapai peningkatan hidup rakyat banyak yang berasaskan demokrasi ekonomi, dimana demokrasi ekonomi harus dihindari dari hal-hal²⁵:
 - 1.1. Sistem *free flight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia, yang menimbulkan kelemahan struktur ekonomi nasional dalam perekonomian dunia.
 - 1.2. Sistem etatisme, dalam arti bahwa negara beserta aparatur negara bersifat dominan mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.
 - 1.3. Persaingan usaha tidak sehat serta pemusatan ekonomi pada suatu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli yang merugikan masyarakat dan bertentang dengan cita-cita keadilan sosial.

²⁴ Rachmadi Usman, Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003) hal 14.

²⁵ Ibid, hal.16.

2. Asas Kepercayaan (*Fiduciary Principle*), bank wajib untuk menjaga kepercayaan masyarakat yang menyimpan sebagian dananya pada bank, dimana masyarakat dalam menyimpan dananya akan dapat mengambil kembali disertai imbalan karena dengan adanya dana simpanan masyarakat dapat menyalurkan kembali kemasyarakatan antara lain dalam bentuk kredit. Sutan Remi Sjahdeni menyatakan²⁶ bahwa hubungan antar bank dan nasabah penyiimpan dana adalah hubungan pinjaman meminjam yang antara debitor (bank) dengan kreditor (nasabah penyimpan dana) yang dilandasai oleh asas kepercayaan. Sehingga dalam hubungan bank dengan nasabah penyimpan dana (masyarakat) tidak hanya merupakan hubungan kontrak dalam penempatan dana masyarakat yang berkaitan dengan hukum perjanjian, tetapi juga hubungan kepercayaan.
3. Asas Kerahasiaan, bahwa bank wajib menjaga kerahasiaan atas segala sesuai yang berhubungan dengan nasabah penyimpan baik keuangan maupun hal-hal lain yang wajib dirahasiakan menurut kelaziman perbankan, hal ini penting karena berkaitan erat dengan kepercayaan dari masyarakat yang menyimpan dananya yang harus terus menerus dijaga oleh bank sebagaimana diatur secara tegas dalam UU Perbankan pasal 40²⁷.
4. Asas Kehati-hatian (*Prudential Principles*), kegiatan utama yang merupakan fungsi dari bank yaitu menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkan kembali kemasyarakatan (antara lain) dalam bentuk kredit, harus dilakukan secara baik dan benar karena hal tersebut sangat erat dengan kepercayaan yang diperoleh oleh masyarakat (nasabah penyimpan dana). Bank harus memiliki keyakinan akan kembalinya dana masyarakat yang disalurkan tersebut, yang dijalankan dengan menggunakan prinsip kehati-hatian yang bertujuan agar bank selalu dalam keadaan terkelola dengan baik dan mampu menyelesaikan

²⁶ Ibid hal 16.

²⁷ Indonesia, UU No. 10 Tahun 1998, Op.Cit., pasal 40 ayat 1: Bank wajib merahasiakan keterangan mengenai Nasabah Penyimpan dan simpanannya kecuali hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44 dan Pasal 44A.

kewajibannya. Hal itu sebagaimana diamanatkan oleh UU Perbankan pasal 29²⁸.

Asas-asas dalam kegiatan perbankan tersebut, selanjutnya dituangkan dalam peraturan perundangan yang mengatur mengenai perbankan, baik dalam kelembagaan, kegiatan usaha maupun pengawasannya, hal ini agar tidak sebatas pada asas saja namun menjadi peraturan yang diterapkan pada kegiatan perbankan.

Untuk menjaga agar bank dapat menjalankan usahanya maka bank terikat dan tunduk kepada peraturan perundangan baik yang secara langsung mengatur kegiatan usaha bank maupun yang tidak secara langsung mengatur tentang perbankan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Bank Indonesia, Surat Edaran Bank Indonesia dan peraturan pelaksanaan lainnya, yang merupakan kelompok hukum perbankan yaitu serangkaian hukum positif yang mengatur segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses pelaksanaan kegiatan usaha²⁹.

Undang-undang yang mengatur tentang perbankan pertama sejak Indonesia merdeka adalah Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, dan selanjutnya baru 25 (dua puluh lima) tahun kemudian terdapat suatu undang-undang baru mengenai perbankan yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Perubahan undang-undang mengenai perbankan tersebut dalam rangka mengakomodir perkembangan perekonomian yang terus berkembang bahkan melintasi batas negara, dengan substansi perubahan pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tersebut antara lain³⁰:

1. Penyederhanaan jenis bank, menjadi bank umum dan bank perkreditan rakyat, serta memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat diselenggarakannya;

²⁸ Indonesia, UU No. 10 Tahun 1998. Loc.Cit, pasal 29 ayat 2: Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

²⁹ Rachmadi Usman, Op.Cit. hal 2.

³⁰ Rachmadi Usman, Op.Cit, hal 8.

2. Persyaratan pokok untuk mendirikan suatu bank diatur secara rinci, sehingga ketentuan pelaksanaan yang berkaitan dengan kegiatan perbankan lebih jelas dan lebih terarah;
3. Peningkatan perlindungan dana masyarakat yang dipercayakan pada lembaga perbankan melalui prinsip kehati-hatian dan pemenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank;
4. Peningkatan profesionalisme para pelaku di bidang perbankan;
5. Perluasan kesempatan untuk menyelenggarakan kegiatan di bidang perbankan secara sehat dan bertanggung jawab, sekaligus mencegah terjadinya praktek-praktek yang merugikan kepentingan masyarakat luas.

Perubahan pengaturan tersebut, dilakukan sebagai upaya pemerintah untuk mengantisipasi serta meningkatkan kualitas bank untuk dapat mengakomodir perkembangan perekonomian yang terus menerus terjadi serta dalam rangka mendorong kegiatan perekonomian masyarakat yang mencakup tidak hanya penyederhanaan jenis bank, namun juga peningkatan hubungan antara masyarakat sebagai pengguna jasa perbankan dan bank sebagai badan usaha yang memberikan layanan jasa perbankan serta adanya asas kehati-hatian dalam pengelolaan bank. Selain itu juga untuk mengakomodir kebutuhan bagi pelaku kegiatan ekonomi apabila bermaksud untuk mendirikan bank.

Pada tahun 1994 Indonesia telah meratifikasi keikutsertaan Indonesia dalam keanggotaan World Trade Organization (WTO) dengan berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994. Keanggotaan tersebut memiliki konsekuensi hukum mengikat Indonesia untuk menerapkannya di dalam negeri dalam rangka hubungan perdagangan internasional antara negara-negara anggota WTO, dimana salah satu tujuan dari WTO adalah untuk meminimalkan hambatan masuk (*entry barrier*) arus perdagangan dan jasa ke dalam satu Negara.

Terkait dengan masuknya Indonesia dalam WTO, maka industri perbankan merupakan salah satu sektor dalam industri perdagangan jasa yang dalam WTO diatur dalam perjanjian General Agreement on Trade in Services (GATS): Secara

umum GATS berisikan dua kumpulan kewajiban yang merupakan satu kesatuan dan mengikat seluruh anggota WTO yaitu³¹:

1. Kumpulan kewajiban tentang konsep, prinsip dan aturan yang berlaku bagi seluruh kebijakan (*measures*) yang mempengaruhi perdagangan jasa.
2. Kumpulan tentang kewajiban khusus hasil negosiasi yang merupakan komitmen yang berlaku untuk sektor jasa dan sub sektor jasa yang terdaftar pada Schedule of Commitment (SOC) negara anggota.

Dalam perdagangan jasa dalam WTO berlaku prinsip-prinsip dasar dalam GATS yang mengambil prinsip perdagangan barang dalam GATT³² yaitu:

2. Most Favoured Nation/MFN.

Yaitu prinsip untuk tidak memberikan perlakuan yang berbeda antara negara-negara anggota yang satu dengan yang lain apabila negara-negara tersebut melakukan transaksi perdagangan dan jasa di satu negara anggota WTO³³.

MFN merupakan prinsip utama dalam perdagangan barang (GATT) yang juga digunakan dalam perdagangan jasa (GATS) dimana suatu fasilitas atau kemudahan yang diberikan kepada satu negara juga harus diberikan kepada negara lain. Prinsip ini dikenal juga dengan prinsip non-diskriminasi yang merupakan kewajiban umum dalam GATS yang bersifat segera dan otomatis.

3. Transparansi

Yaitu kewajiban akan memberikan informasi dan publikasi yang terbuka segera, kecuali dalam keadaan darurat, mengenai peraturan perundang-undangan yang berpengaruh kepada perdagangan jasa internasional yang mereka lakukan pada negara bersangkutan³⁴.

³¹ Zulkarnain Sitompul. Op.Cit. hal 78

³² Zulkarnain Sitompul. Op.Cit. Ibid, hal 62.

³³ Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1B General Agreement on Trade in Service <http://www.wto.org> 17 Desember 2007, Op.Cit. Article II.

³⁴ Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1B General Agreement on Trade in Service <http://www.wto.org> 17 Desember 2007, Op.Cit. Article III.

Prinsi ini mewajibkan seluruh anggota WTO untuk mempublikasikan seluruh undang-undang, pedoman pelaksanaan, dan peraturan perundangan pelaksanaan lainnya yang berlaku secara umum oleh pemcrintah baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan perdagangan jasa.

4. National Treatment.

Yaitu prinsip memperlakukan atau memberikan perlakuan yang sama kepada pelaku usaha asing dari negara lain dengan perlakuan yang diberikan kepada pelaku usaha dalam negeri³⁵.

5. Liberalisasi³⁶.

Yaitu prinsip dimana semua anggota WTO saling melakukan negosiasi dengan tujuan untuk semakin menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan jasa secara bertahap. Hal ini dilakukan secara bertahap karena tingkat pertumbuhan dari masing-masing anggota WTO tidaklah sama, namun dilakukan sesuai dengan keadaan dan kemampuan masing-masing negara anggota WTO.

Hal tersebut mempunyai konsekuensi adanya tantangan lain yang harus dihadapi perbankan Indonesia yaitu adanya liberalisasi dan globalisasi serta berpalingnya nasabah tradisional bank kepada sumber pembiayaan lain. Selain itu liberalisasi telah menghilangkan batas wilayah usaha bank, hal ini berakibat bank domestik tidak hanya bersaing dengan sesama bank domestik tetapi juga harus bersaing dengan perbankan internasional³⁷

Di Indonesia sendiri, pertumbuhan bank terjadi sangat cepat sejak sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tersebut, yaitu mulai tahun 1988 dengan adanya regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia yang dikenal dengan nama Pakto 1988 yang memberikan kemudahan untuk mendirikan bank dengan tujuan untuk membantu pertumbuhan ekonomi, yang selanjutnya

³⁵ Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1B General Agreement on Trade in Service <http://www.wto.org> 17 Desember 2007. Op.Cit. Article XVII.

³⁶ Zulkarnain Sitompul, Op.Cit, hal 63.

³⁷ Zulkarnain Sitompul, Op.Cit, hal 2.

dengan adanya regulasi tersebut banyak didirikan bank-bank swasta nasional dimana dalam waktu kurang lebih dua tahun jumlah bank nasional meningkat dari 64 menjadi 119 pada tahun 1991, dan terus bertambah sehingga pada tahun 1994 mencapai 240 bank³⁸. Namun demikian banyaknya bank dalam perbankan Indonesia tersebut rontok pada tahun 1997 pada saat krisis ekonomi terjadi di Indonesia dimana pemerintah melakukan penutupan terhadap bank-bank yaitu 16 bank menjadi Bank Dalam Likuidasi pada bulan Nopember 1997 yang berlanjut dengan penutupan bank tidak sehat atau bermasalah dan tidak layak lagi untuk beroperasi sebanyak 7 bank pada April 1998 dan 4 bank pada bulan Agustus 1998 menjadi Bank Beku Operasi serta kemudian pada bulan April 1999 menyusul 38 bank menjadi Bank Beku Kegiatan Usaha³⁹. Berkurangnya jumlah bank selain karena ditutupnya bank-bank oleh Pemerintah sebagaimana tersebut, juga karena terdapat beberapa bank yang digabung antara lain empat bank pemerintah menjadi Bank Mandiri, Bank Danamon hasil penggabungan sembilan bank dan Bank Permata hasil penggabungan dari lima bank⁴⁰.

Hal tersebut terjadi karena merupakan konsekuensi dari lemahnya tata kelola perusahaan yang baik secara internal, perilaku dari para bankir yang memberikan kredit kepada kelompok usahanya tanpa diiringi dengan analisa pemberian kredit yang sehat serta pengawasan atas perbankan yang tidak berjalan dengan baik. Kondisi perbankan yang lemah pada masa itu di sebabkan oleh beberapa hal antara lain yaitu (1) pertumbuhan jumlah bank yang amat pesat sebagai hasil kebijakan deregulasi 1988 yang tidak disertai dengan ketentuan prudensial dan pengawasan yang memadai oleh bank sentral; (2) lemahnya penerapan *good corporate governance* disektor perbankan, karena antara lain konsentrasi kepemilikan amat tinggi; dan (3) terjadinya *economic boom* dan integrasi

³⁸ I Putu Gede Ary Suta dan Soebowo Musa, Membedah Krisis Perbankan, (Yayasan Sad Satria Bhakti:2003) hal. 197, dalam Jurnal Hukum Bisnis, Volume 27 – No 2 Tahun 2008, hal. 31 (M. Udin Silalahi, SH., LL.M. Single Presence Policy ditinjau dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha)

³⁹ Kusumaningtuti Sandriharmy, Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia, (Jakarta: Rajawali Press, 2009) hal. 8.

⁴⁰ *Ibid.* hal. 11. Catatan kaki 26. Jumlah bank menyusut yang sebagian besar disebabkan oleh penutupan dari 239 bank pada tahun 1996 menjadi 222 bank pada akhir tahun 1997. Selanjutnya, lebih menurun menjadi 208 pada akhir tahun 1998 dan menjadi 173 bank pada tahun 1999. Pada tahun 2008, jumlah bank mencapai 131 bank.

keuangan internasional yang mengakumulasi tingkat kerentanan sistem perbankan Indonesia.⁴¹

Dalam industri perbankan, kondisi liberalisasi dan globalisasi yang merupakan konsekuensi keterikatan Indonesia atas perjanjian internasional di bidang perdagangan dan jasa (GATS) yang telah diratifikasi serta untuk menata kembali kondisi perbankan Indonesia yang terpuruk pada saat krisis ekonomi yang dimulai semester kedua 1997, diperlukan penyempurnaan peraturan perundangan di bidang perbankan, Pemerintah Indonesia telah membuat dan telah menerbitkan peraturan perundangan dibidang perbankan yaitu undang-undang dibidang perbankan yaitu Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang merubah dan menambah ketentuan-ketentuan mengenai perbankan yang telah ada dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tersebut, hal tersebut dapat terlihat dalam konsideran dari Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Dalam konsideran dan penjelasan umum dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 terdapat latar belakang dilakukannya perubahan mengenai peraturan perundangan di bidang perbankan yaitu:

1. Bahwa dalam menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang terus menerus bergerak cepat, kompetitif dan terintegrasi dengan tantangan yang semakin kompleks;
2. Bahwa diperlukan penyesuaian peraturan perundangan berkaitan dengan era globalisasi dan komitmen Indonesia dalam berbagai forum Internasional seperti WTO, Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) dan ASEAN⁴².

Perkembangan dan perubahan atas undang-undang yang mengatur tentang perbankan tersebut, mendorong perubahan yang cukup mendasar, yaitu untuk mengakomodir perkembangan sektor perbankan mengikuti kebutuhan masyarakat akibat pengaruh globalisasi dan juga untuk pelaksanaan kebijakan regulasi

⁴¹ Mari Elka Pangestu, The Indonesia Bank Crisis and Restructuring: Lesson and Implications for Other Developing Countries, G-24 Discussion Series No. 23 – United Nations Conference on Trade and Development, November 2003, hal 2 dalam Kusumaningtuti Sandriharmy, Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia, (Rajawali Press, Jakarta: 2009) hal. 3.

⁴² Rachmadi Usman, Op.Cit, hal. 10.

perbankan agar lebih efektif⁴³. Hal ini merupakan konsekuensi agar perbankan yang merupakan salah satu motor penggerak roda perekonomian dapat berjalan dengan baik dan benar untuk mejadi industri yang kuat serta dapat diterima dalam hubunngan perdagangan dan jasa internasional serta meminimal terjadinya kembali krisis perbankan tahun 1997.

Dalam industri perbankan di Indonesia selain bank-bank selaku pelaku perbankan, juga diatur fungsi pengawasan dan bank sentral ada pada Bank Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1968, yang kemudian sejalan dengan perkembangan industri perbankan, terdapat penggantian atas undang-undang yang mengatur tentang Bank Indonesia yang merupakan pengawas dari perbankan di Indonesia yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang kemudian telah diamandemen dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 untuk menggantikan Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini. Hal tersebut untuk mengakomodir kondisi pembangunan ekonomi yang semakin kompleks, sistem keuangan yang semakin maju serta perekonomian internasional yang semakin terintegrasi dan ketat persaingannya dan juga mengatur fungsi Bank Indonesia dalam kebijakan moneter yaitu upaya untuk memelihara stabilitas nilai uang rupiah.

Sering dikatakan bahwa bank sebagai *the most regulated financial company*, mengingat begitu banyaknya peraturan perundangan yang mengatur atau berkaitan dengan perbankan, tidak saja terikat dengan UU Perbankan tersebut diatas, tetapi juga dalam menjalankan kegiatan usahannya terikat kepada ketentuan khusus untuk mengatur atau berkaitan dengan perbankan antara lain seperti:

- I. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek) khususnya Buku II dan Buku III berkaitan dengan hukum jaminan dan perjanjian;

⁴³ Dahlan Siamat, Manajemen Lembaga Keuangan. (Lembaga Penerbit FEUI, edisi 3: 2000), hal. 23 dalam Yunus Huscin, SH, dan Zulkarnain Sitompul, Material Reading Hukum Perbankan dan Lembaga-lembaga Keuangan Lainnya, Program Pascasarjana Magister Hukum Bidang Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

2. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang terutama ketentuan Buku I mengenai surat berharga;
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah;
4. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia;
5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Perbankan;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.

Selain peraturan perundangan tersebut diatas, Bank Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas dari bank-bank menjalankan kegiatan usahanya dan penerapan tata kelola perusahaan pada perbankan, mengeluarkan peraturan pelaksanaan sebagaimana diamanatkan oleh UU BI yaitu Peraturan Bank Indonesia dan Surat Edaran Bank Indonesia.

2.2. ARSITEKTUR PERBANKAN INDONESIA

Pada tahun 2001, Basel Committee, yang merupakan suatu komite dalam Bank for International Settlement (BIS) mengeluarkan Basel Capital Accord (Basel II) yang akan menggantikan Basel I dan diharapkan dapat diterapkan pada akhir 2006. Basel II yang merupakan konsep permodalan baru bertujuan meningkatkan keamanan dan kesehatan sistem keuangan, dengan menitikberatkan pada perhitungan permodalan yang berbasis risiko, supervisory review process dan market discipline yang disusun dalam 3 pilar⁴⁴ yaitu Pilar 1 Minimum Capital Requirement; Pilar 2 Supervisory Process Review; dan Pilar 3 Market Disiplin. Manfaat yang akan didapat dalam Basel II adalah penghematan modal bank dalam menutup risiko yang diambilnya selain itu juga Basel II merupakan standar yang diakui secara internasional sehingga apabila suatu bank menggunakan standar ini maka dapat diterima oleh pasar internasional bila beroperasi secara global, namun Basel II memiliki kompleksitas dan prakondisi yang cukup berat bagi perbankan,

⁴⁴ Zulkarnain Sitompul, Op.Cit. hal 18.

di Amerika Serikat, misalnya baru mewajibkan penerapan Basel terhadap beberapa bank saja⁴⁵.

Di Indonesia sendiri pada tahun 2004, Bank Indonesia dalam upaya untuk menata industri perbankan agar selalu menjadi lebih baik yang kokoh dan didukung dengan infrastruktur yang kuat pada tanggal 9 Januari 2004 mengeluarkan suatu rancangan (blueprint) atas kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh untuk memberikan arah, bentuk dan tatanan industri perbankan untuk rentang 5 (lima) sampai 10 (sepuluh) tahun mendatang yaitu Arsitektur Perbankan (API)⁴⁶.

API dalam perbankan nasional adalah sebuah istilah baru, dimana sebelumnya beberapa istilah yang dikenal adalah blueprint perbankan, landscape perbankan, stratifikasi perbankan atau pemetaan perbankan. API dibandingkan dengan istilah-istilah tersebut memberikan pengertian dan nuansa yang lebih lengkap dan menyeluruh mengenai tatanan perbankan nasional yang diinginkan untuk masa yang akan datang⁴⁷. Kedudukan API dalam industri perbankan Indonesia bukan sekedar rekomendasi kebijakan (*policy recommendation*) bagi perbankan agar industri perbankan bisa menghadapi era globalisasi perbankan, namun pada dasarnya merupakan suatu pedoman kebijakan (*policy direction*) dari perbankan yang menentukan bagaimana arah dan bentuk perbankan nasional dimasa datang⁴⁸.

API merumuskan suatu *banking architecure* yang tidak hanya diperlukan industri perbankan saja melainkan juga sektor keuangan secara keseluruhan untuk melihat gambaran atau peta perbankan di masa depan⁴⁹, yang menjadi arah kebijakan pengembangan industri perbankan di masa datang dirumuskan dalam API dengan visi mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien

⁴⁵ Zulkarnain Sitompul. Op.Cit hal. 19

⁴⁶ Arsitektur Perbankan Indonesia, Loc. Cit

⁴⁷ Hermasyah. Hukum Perbankan Nasional Indonesia, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2008). hal.

⁴⁸ Muhammad Faiz Aziz, Konsolidasi Perbankan: Opsi Yang Seharusnya Diterapkan Dalam Rangka Implementasi Single Presence Policy, Centre for Finance Investment and Securities Law, 15 Agustus 2007. <http://cfisel.blogspot.com/2007/08/artikel-tentang-single-presence-policy.html> diakses 4 Juli 2009.

⁴⁹ Hermansyah, Op.Cit, hal 179.

guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Untuk menunjang visi tersebut, maka Bank Indonesia menetapkan sasaran yang ingin diwujudkan adalah:

1. Menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan;
2. Menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional;
3. Menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi risiko,
4. Menciptakan *good corporate governance* dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional;
5. Mewujudkan infrastruktur yang lengkap untuk mendukung terciptanya industri perbankan yang sehat,
6. Mewujudkan pemberdayaan dan perlindungan konsumen jasa perbankan.

Yang untuk pelaksanaan dalam mencapai visi sasaran tersebut dituangkan dan didasarkan kepada enam Pilar API⁵⁰ yang saling terkait satu sama lain yaitu:

1. Pilar Pertama, Struktur Perbankan yang Sehat;
2. Pilar Kedua, Sistem Pengaturan yang Efektif,
3. Pilar Ketiga, Sistem Pengawasan yang Independen dan Efektif,
4. Pilar Keempat, Industri Perbankan yang kuat,
5. Pilar Kelima, Infrastruktur Pendukung yang Mencukupi, dan;
6. Pilar Keenam, Perlindungan Nasabah.

Keenam pilar API tersebut oleh Bank Indonesia dilaksanakan dengan program-program sebagai berikut:

1. Program penguatan struktur perbankan nasional yang bertujuan memperkuat permodalan bank umum (konvensional dan syariah) dalam

⁵⁰ Arsitektur Perbankan Indonesia. Loc.Cit

rangka meningkatkan kemampuan bank mengelola usaha maupun risiko, mengembangkan teknologi informasi maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan. Implementasi program penguatan permodalan bank umum tersebut dilaksanakan secara bertahap.

2. Program peningkatan kualitas pengaturan perbankan yang bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pengaturan serta memenuhi standar pengaturan yang mengacu kepada *internatonal best practices*.
3. Program peningkatan fungsi pengawasan, yang bertujuan untuk meningkatkan independensi dan efektifitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Hal ini dicapai dengan peningkatan koordinasi dengan lembaga pengawas lain, reorganisasi sektor perbankan di Bank Indonesia, penyempurnaan infrastruktur pendukung pengawasan bank, penyempurnaan pengawasan berbasis risiko, dan peningkatan *efektifitas enforcement*.
4. Program peningkatan kualitas manajemen dan operasional perbankan yang bertujuan meningkatkan *good corporate governance (GCG)*, kualitas manajemen risiko dan kemampuan operasional manajemen.
5. Program pengembangan infrastruktur perbankan yang bertujuan untuk mengembangkan sarana pendukung operasional perbankan yang efektif seperti *credit burean* dan pengembangan skim penjaminan kredit.
6. Program peningkatan perlindungan nasabah yang bertujuan untuk memberdayakan nasabah melalui penetapan standar penyusunan mekanisme pengaduan nasabah, pendirian lembaga mediasi independen, peningkatan transparansi informasi produk perbankan dan edukasi bagi masyarakat.

Berkaitan dengan pendapat diatas, maka dapat dikatakan bahwa API mempunyai fungsi sebagai acuan dan alat untuk melakukan perubahan dalam industri perbankan dalam rangka mencapai industri perbankan yang lebih baik dimasa yang akan datang baik dari segi peraturan/regulasi, struktur kelembagaan, pengawasan, dan pengelolaannya yaitu menciptakan industri perbankan sebagaimana diamanatkan dalam UU Perbankan yaitu perbankan yang sehat kuat

dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

2.3. KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA PERBANKAN

Salah satu Pilar API yaitu Pilar Pertama adalah struktur perbankan yang sehat, yang untuk pelaksanaannya dilakukan Bank Indonesia melalui program kegiatan penguatan struktur perbankan nasional yang bertujuan memperkuat permodalan pada perbankan. Permodalan yang kuat dalam perbankan diperlukan dalam rangka peningkatan kemampuan bank mengelola usaha maupun risiko, mengembangkan teknologi informasi, maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan, dimana implementasi program penguatan permodalan perbankan tersebut dilaksanakan secara bertahap⁵¹. Selain itu juga bahwa penguatan permodalan dalam kerangka implementasi API berdampak secara tidak langsung merupakan sarana bagi bank untuk mengimplementasikan Basel II, sehingga apabila bank Indonesia dapat menerapkan standar internasional tentunya akan lebih mudah untuk dapat diterima secara internasional.

Penguatan permodalan perbankan dapat dilakukan baik dengan beberapa cara yaitu:

1. penambahan modal baru baik dari pemegang saham lama maupun penanam modal baru;
2. merger dengan bank (beberapa bank) lain;
3. penerbitan saham baru (secondary offering) di pasar modal

Berkaitan dengan program untuk memperkuat permodalan perbankan dalam pelaksanaan Pilar Pertama dari API yaitu penguatan permodalan bank dan juga untuk menyerap potensi kerugian (risiko) yang dihadapi dan mengembangkan infrastruktur dalam rangka ekspansi usaha bank, Bank Indonesia sebagai inisiator menerbitkan peraturan dan ketentuan dalam rangka menjalankan program implementasi API agar industri perbankan dapat melaksanakan kegiatan

⁵¹ Arsitektur Perbankan Indonesia. Loc.Cit

usahanya secara prudent, mengacu kepada standar internasional dan lebih memperhatikan hak-hak nasabah.

Penerbitan regulasi berkaitan dengan penguatan permodalan merupakan program percepatan konsolidasi perbankan yang bersifat *light handed directive approach*⁵² yaitu melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/15/PBI/2005 tentang Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Umum (PBI 7/15/2005). Dalam PBI 7/15/2005 tersebut bank wajib untuk memenuhi Modal Inti sedikitnya sebesar Rp.80.000.000.000,- (delapan puluh miliar rupiah) pada tanggal 31 Desember 2007 dan memenuhi Modal Inti sedikitnya Rp.100.000.000.000,- (seratus miliar rupiah) pada tanggal 31 Desember 2010. Latar belakang sebagaimana terlihat dalam konsiderannya yaitu dalam rangka mencapai sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan serta mendorong pertumbuhan perekonomian nasional yang berkesinambungan, dibutuhkan keuangan perbankan yang kuat khususnya dari sisi permodalan, selain itu penguatan bank merupakan salah satu upaya untuk memperkuat struktur perbankan Indonesia sesuai dengan tujuan yang ditetapkan dalam API serta memperkuat permodalan yang diperlukan antara lain untuk menyerap potensi kerugian (risiko) yang dihadapi dan mengembangkan infrastruktur dalam rangka ekspansi usaha bank serta mengantisipasi penerapan Basel Accord II diwaktu yang akan datang.

Dalam membicarakan tentang permodalan perbankan maka tidak dapat dihindari dengan membicarakan penanam modal dalam bank yang merupakan pemilik dari bank. Pada UU Perbankan, kepemilikan diatur dalam Pasal 22⁵³. Dari ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa bank tidak dapat didirikan atau dimiliki oleh subyek hukum asing sendiri, tetapi apabila terdapat subyek hukum asing akan mendirikan atau memiliki bank maka dapat didirikan secara kemitraan dengan warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia.

⁵² Arsitektur Perbankan Indonesia, Ibid.

⁵³ Indonesia. UU No. 10 Tahun 1998. Pasal 22: Ayat(1) Bank Umum hanya dapat didirikan oleh: (a) Warga Negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia; atau (b) Warga Negara Indonesia dan atau badang hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing secara kemitraan; ayat (2) Ketentuan mengenai persyaratan pendirian yang wajib dipenuhi pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Dalam hal ini, pada tahun-tahun awal pemulihan krisis ekonomi ditahun 1999, sebelum adanya API yang diluncurkan oleh Bank Indonesia, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 (PP 29/1999) tentang Pembelian Saham Bank Umum, yang bertujuan untuk juga menciptakan sistem perbankan yang sehat dan untuk memperkuat permodalan perbankan dengan memberikan kemungkinan lebih besar bagi masyarakat untuk membeli saham bank⁵⁴.

Dengan PP 29/1999 tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 PP 29/1999, Pemerintah Indonesia dalam rangka memperkuat permodalan membuka kesempatan tidak saja kepada penanam modal dalam negeri (warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia) penanam modal asing (warga negara asing dan atau badan hukum asing) untuk dapat masuk dalam membangun perbankan nasional, hal ini terlihat tidak saja dari bagian Penjelasan Umum PP 29/1999 yang menyebutkan antara lain bahwa sehubungan dengan diperlukannya sistem perbankan yang sehat, efisien, tangguh dan mampu bersaing, untuk itu perbankan perlu didorong memperkuat permodalannya, baik dengan mengupayakan sumber dana dari dalam negeri dan dari luar negeri. Pada Pasal 3 PP 29/1999 yang mengatur tentang pemilikan saham perbankan yang memungkinkan penanam modal asing untuk dapat menguasai kepemilikan suatu bank sampai dengan 99% (sembilan puluh sembilan persen)⁵⁵ hal ini merubah ketentuan sebelumnya yang mengatur bahwa asing tidak diperkenankan menjadi pemegang saham/pemilik mayoritas dari suatu bank⁵⁶.

Regulasi tersebut mendorong liberalisasi kepemilikan perbankan swasta nasional yang tercermin pada komposisi pemilikan pada bank-bank nasional di industri perbankan kemudian terdapat beberapa bank yang dimiliki oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang merupakan penanam modal asing seperti penanam modal asing dari Singapura yang menguasai saham Bank

⁵⁴ Indonesia, PP No. 29 Tahun 1999.

⁵⁵ Ibid. Pasal 3 Jumlah kepemilikan saham Bank oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek sebanya-banyaknya adalah 99% (sembilan puluh sembilan perseratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan.

⁵⁶ Rachmadi Usman, Op.Cit; hal. 81.

Danamon, Bank NISP, Bank Internasional Indonesia, penanam modal asing dari Malaysia⁵⁷ yang menguasai saham Bank Niaga, Bank Lippo (sekarang Bank Niaga dan Bank Lippo telah melakukan merger menjadi Bank CIMB Niaga), Bank Bumiputera.

Hal tersebut tidak dapat dihindari oleh Indonesia, karena merupakan salah satu konsekuensi hukum dari diratifikasinya keanggotaan Indonesia dalam WTO berikut perjanjian-perjanjian multilateral dalam WTO antara lain GATS (General Agreement of Trade & Service) mengikat Indonesia untuk menerapkannya di dalam negeri dalam rangka hubungan perdagangan internasional antara negara-negara anggota WTO, dimana salah satu tujuan dari WTO adalah untuk meminimalkan hambatan masuk (*entry barrier*) arus perdagangan dan jasa ke dalam satu Negara. Masuknya pemodal asing dalam perbankan Indonesia merupakan implementasi dari salah satu prinsip dalam perdagangan dan jasa internasional bagi anggota WTO yaitu *National Treatment*, yaitu pengusaha asing memiliki kesempatan dengan pengusaha domestik dalam berusaha disuatu negara, kondisi tersebut tentunya harus disadari akan dapat membawa pengaruh dari luar Indonesia terhadap kondisi ekonomi atau usaha di Indonesia, dalam hal ini khususnya dunia perbankan. Pengaruh tersebut dapat terjadi karena pemilik suatu bank yang merupakan warga negara asing dan/atau badan hukum asing yang menjadi pemegang saham mayoritas tentunya memiliki latar belakang kondisi di negara asalnya, termasuk sistem hukum Indonesia yang berbeda dengan sistem hukum negara asal penanam modal asing, sehingga dapat saja terjadi perbedaan pandang dalam pengelolaan bank karena latar belakang sistem hukum dari penanam modal.

Berkaitan dengan hal tersebut, Bank Indonesia yang berkaca kepada pengalaman krisis ekonomi 1997, dimana kondisi perbankan nasional terpuruk yang salah satu sebabnya adalah pengawasan yang lemah baik internal maupun eksternal dalam struktur perbankan Indonesia, maka sebagai implementasi dari Pilar Ketiga berupa Peningkatan Fungsi Pengawasan diwujudkan dengan pengaturan peningkatan fungsi pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan

⁵⁷ Johannes Ibrahim, Op.Cit., Hal 5

independensi dan efektifitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia yang antara lain dengan penyempurnaan regulasi mengenai infrastruktur pendukung pengawasan bank dalam hal ini struktur kepemilikan pada perbankan.

Konsolidasi perbankan merupakan salah satu prasyarat untuk mewujudkan perbankan Indonesia yang sehat dan kuat, yang diharapkan akan terjadi peningkatan *economic of scale* dari bank-bank di Indonesia. Pelaksanaan konsolidasi di bidang perbankan dilakukan melalui penataan kembali struktur kepemilikan perbankan, yaitu antara lain dengan regulasi perbankan telah dikeluarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 yang mengatur tentang kebijakan mengenai Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia atau juga dikenal dengan sebutan "*Single Presence Policy*" (PBI SPP).

2.3.1. Pokok-Pokok PBI SPP

Beberapa hal pokok yang diatur dalam PBI SPP yaitu antara lain sebagai berikut:

2.3.1.1. Kebijakan kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia tersebut merupakan salah satu bentuk konsolidasi perbankan yang bertujuan untuk mewujudkan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat.

Langkah-langkah konsolidasi perbankan tersebut dilakukan antara lain melalui penataan kembali struktur kepemilikan pada perbankan Indonesia, khususnya melalui penerapan kebijakan kepemilikan tunggal.

2.3.1.2. Kepemilikan tunggal adalah ketentuan yang mengatur bahwa suatu badan hukum, perorangan atau kelompok usaha hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali hanya pada 1 (satu) Bank (Pasal 1). Pengertian mengenai pemegang saham pengendali dalam PBI SPP (Pasal 1 ayat 3) ini adalah badan hukum dan atau perseorangan atau kelompok usaha yang

- 2.3.1.2.1. memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara;
- 2.3.1.2.2. memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung
- 2.3.1.3. Ketentuan mengenai pemegang saham pengendali tersebut dikecualikan bagi (Pasal 2):
 - 2.3.1.3.1. Pemegang saham pengendali pada 2 (dua) bank yang kegiatan usahanya dilakukan dengan prinsip yang berbeda (konvensional dan syariah).
 - 2.3.1.3.2. Pemegang saham pengendali pada 2 (dua) Bank yang salah satunya adalah Bank Campuran (Joint Venture Bank).
 - 2.3.1.3.3. Bank Holding Company yang didirikan berdasarkan PBI SPP tersebut.
- 2.3.1.4. Bank Indonesia memberikan alternatif yang diberikan apabila ternyata setelah diberlakukannya PBI SPP, ternyata pemegang saham pengendali termasuk dalam katagori yang tidak diperbolehkan sebagaimana diatur dalam PBI SPP (Pasal 3 ayat (1)):
 - 2.3.1.4.1. pengalihan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) Bank saja.
 - 2.3.1.4.2. melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-bank yang dikendalikannya dengan berdasarkan ketentuan yang mengatur tentang merger, konsolidasi dan akuisisi Bank.

2.3.1.4.3. menunjuk salah satu Bank yang dikendalikan oleh pemegang saham pengendali sebagai Bank Holding Company.

2.3.1.5. Jika terjadi kondisi pemegang saham pengendali pada suatu bank melakukan pembelian saham bank lain dan mengakibatkan yang bersangkutan menjadi pemegang saham pada lebih dari satu Bank (sebagaimana pasal 1), maka pemegang saham tersebut berkewajiban untuk melakukan merger atau konsolidasi. (Pasal 3 ayat (2))

2.3.1.6. Proses pembentukan Bank Holding Company (BHC) dan pengalihan saham dari pemegang saham pengendali kepada BHC dikecualikan⁵⁸ dari ketentuan mengenai akuisisi bank umum dan pembelian saham bank umum. BHC merupakan badan usaha dalam bentuk perseroan terbatas serta dilarang melakukan kegiatan usaha perbankan selain menjadi pemegang saham Bank (Pasal 4 dan Pasal 5).

2.3.1.7. Penyesuaian struktur pemegang saham pengendali wajib dilakukan dalam waktu paling lambat pada akhir bulan Desember 2010 (Pasal 7).

Dari ketentuan tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan dalam PBI SPP, Bank Indonesia memberikan beberapa alternatif/opsi yang dapat dilakukan oleh PSP dalam implementasi regulasi tersebut yaitu: (1) Pengalihan sebagian atau seluruh kepemilikan saham (divestasi) PSP pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikan sehingga yang bersangkutan hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 bank; (2) melakukan penggabungan (merger) atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikan; dan (3) membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan, atau dalam PBI SPP disebut Bank Holding Company (BHC).

⁵⁸ Bank Indonesia, Peraturan Bank Indonesia Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, PBI No. 8/16/PBI/200 tertanggal 5 Oktober 2006. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 73, Pasal 4 ayat (1) Dalam hal Pemegang Saham Pengendali memilih untuk membentuk Bank Holding Company sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c, maka rencana pelaksanaan pembentukan Bank Holding Company dan pengalihan saham dari Pemegang Saham Pengendali kepada Bank Holding Company wajib disampaikan kepada Bank Indonesia dengan melampirkan dokumen-dokumen pendukung; ayat (3) Proses pengalihan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dari ketentuan yang mengatur tentang Akuisisi Bank Umum dan Pembelian Bank Umum.

Dari ketiga opsi tersebut dari sisi kepemilikan, maka untuk opsi pertama yaitu berupa pengalihan sebagian atau seluruh kepemilikan saham (divestasi) akan menyebabkan PSP kehilangan pengendalian atas salah satu atau lebih dari bank-bank yang tadinya dibawah pengendalian PSP, sedangkan untuk opsi kedua dan opsi ketiga PSP tidak kehilangan pengendalian atas bank-bank yang dimilikinya. Melihat konsekuensi dari opsi dalam PBI SPP tersebut maka pilihan yang mungkin akan banyak dipilih oleh PSP dalam implementasi PBI SPP adalah opsi kedua berupa merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikan atau opsi ketiga yaitu membentuk BHC sebagai perusahaan induk pada bank.

2.3.2. Merger, Konsolidasi dan Akuisisi.

Beberapa peraturan perundangan di Indonesia tidak semuanya menggunakan istilah merger dan konsolidasi, ada yang menggunakan istilah penggabungan dan peleburan, antara lain (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 (PP 27/1998) menyebut dengan istilah penggabungan dan peleburan⁵⁹; (2) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 (PP 28/1999) menyebut dengan istilah merger dan konsolidasi⁶⁰; (3) UUPB menggunakan istilah penggabungan dan peleburan⁶¹. Selain aturan tersebut tentunya bagi

⁵⁹ Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, PP No. 27 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 40, , Pasal 1 ayat (1) Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar. ayat (2) Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara membentuk satu perseroan baru dan masing-masing perseroan yang meleburkan diri menjadi bubar.

⁶⁰ Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Merger, Kosolidasi dan Akuisisi Bank, PP No. 28 Tahun 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1999 Nomor 61 tentang. Pasal 1 ayat (2) Merger adalah penggabungan dua atau lebih, dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu Bank dan membubarkan Bank-bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu; ayat (3) Konsolidasi adalah penggabungan dari dua bank atau lebih dengan cara mendirikan Bank baru dan membubarkan Bank-bank tersebut tanpa melikuidasi terlebih dahulu.

⁶¹ Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Perseroan Terbatas. UU No. 40 Tahun 2007. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756, Pasal 1 ayat (9) Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum; ayat (10) Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua Perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu perseroan baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari Perseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum Perseroan meleburkan diri berakhir karena hukum;

perseroan terbatas yang telah berstatus terbuka (go publik), peraturan mengenai merger dan konsolidasi juga tunduk kepada aturan yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (BAPEPAM-LK).

Dari ketentuan tersebut maka untuk perbankan, istilah merger dipahami juga sebagai penggabungan yaitu dimana dua bank atau lebih menggabungkan diri kepada salah satu bank yang menjadi bank yang menerima penggabungan dan tetap ada, sementara bank lainnya yang menggabungkan diri menjadi berakhir atau melebur kedalam bank yang menerima penggabungan sebagai contoh Bank Danamon yang merupakan hasil merger/penggabungan, sedangkan konsolidasi dipahami juga sebagai penggabungan adalah penggabungan dari beberapa bank yang bergabung kedalam bank yang didirikan untuk menerima penggabungan dari bank-bank tersebut, sebagai contoh Bank Mandiri yang merupakan penggabungan/peleburan dari Bank Exim, Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara dan Bapindo.

2.3.3. Bank Holding Company

Dari opsi ketiga dalam PBI SPP, terdapat hal yang baru di industri perbankan yaitu mengenai Perusahaan Induk di Bidang Perbankan atau BHC yang merupakan suatu istilah hukum baru dalam industri perbankan di Indonesia, karena BHC berdasarkan PBI harus berbentuk perseroan terbatas maka sebagai konsekuensi hukum BHC tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Dari istilah "Bank Holding Company" atau Perusahaan Induk di Bidang Perbankan tidak diatur baik dalam UU PT maupun UU Perbankan. Dalam UU Perbankan bentuk bank hanya 2 bentuk yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat⁶².

ayat (11) Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau perseorangan untuk mengambil alih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut.

⁶²Indonesia, UU No 10 Tahun 1998, Op.Cit., Pasal 1 ayat (2) Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak; ayat (3) Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran; ayat (4) Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan

Dalam Black's Law Dictionary⁶³ adalah "*Holding Company - A company formed to control other companies, usu. confining its role to owning stock and supervising management*", selanjutnya The Free Dictionary⁶⁴ mendefinisikan "*bank holding company - a holding company owning or controlling one or more banks*". Di Amerika istilah BHC telah dikenal dengan adanya Bank Holding Company Act, 1956⁶⁵, dimana definisi BHC dalam Bank Holding Company Act adalah suatu perusahaan yang memiliki pengendalian atas bank atau atas perusahaan yang merupakan atau menjadi bank holding company berdasarkan undang-undang tersebut⁶⁶. Dari Bank Holding Company Act tersebut, maka sejak tahun 1956, di Amerika telah mengatur tentang perusahaan induk yang merupakan pemegang saham pengendali dari bank-bank yang merupakan anak perusahaan.

Dari beberapa definisi tersebut maka pengertian dari BHC secara substansi juga mempunyai pengertian yang sama yaitu suatu bank atau suatu perusahaan yang mengkonsolidasi dan mengendalikan secara langsung aktivitas bank-bank (anak perusahaan) yang dimiliki oleh suatu bank holding company. Berdasarkan PBI SPP, BHC juga diatur demikian yaitu dapat berupa badan hukum baru bukan bank yang akan bertindak sebagai BHC, atau; salah satu bank yang dimiliki pemegang saham pengendali yang ditunjuk menjadi BHC. BHC dalam dunia perbankan wajib memberikan arah strategis dan mengkonsolidasikan laporan keuangan dari bank-bank yang menjadi anak perusahaannya, sehingga dengan demikian BHC memiliki pengaruh pengendalian yang cukup ke dalam bank-bank anak perusahaannya⁶⁷.

kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

⁶³Black's Law Dictionary, Op.Cit. hal. 298

⁶⁴The Free Dictionary. <http://www.thefreedictionary.com/bank+holding+company> diakses 4 Juli 2009

⁶⁵Amerika Serikat. Bank Holding Company Act 1956. Federal Deposit Insurance Corporation. <http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6000-200.html>. diakses 4 Juli 2009, "*Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled. That this Act may be cited as the "Bank Holding Company Act 1956"*

⁶⁶ Ibid, Section 2 (a) (1) Except as provided in paragraph (5) of this subsection, "*bank holding company*" means any company which has control over any bank or over any company that is or becomes a bank holding company by virtue of this act.

⁶⁷ Bank Indonesia, Surat Edaran Bank Indonesia tertanggal 12 Desember 2007 Nomor 9/32/DPNP, Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

Perubahan kepemilikan bank yang terjadi dengan melalui alternatif pembentukan BHC dalam pelaksanaan pengalihan saham (akuisisi) kepemilikan saham dari PSP kepada BHC sebagaimana diuraikan di muka, dikecualikan dari peraturan perundangan yang tentang merger, konsolidasi dan akuisisi perbankan, sementara UU Perbankan mengatur bahwa ketentuan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi diatur dalam peraturan pemerintah⁶⁸, sebagaimana telah tertuang dalam peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 (PP 28/1999). Dalam penjelasan PBI SPP tersebut tidak terdapat penjelasan mengenai peraturan perundangan yang digunakan sebagai dasar hukum oleh PSP untuk melakukan pengalihan kepemilikan saham-saham bank-bank yang dikendalikannya kepada BHC. Sampai saat ini belum ada contoh dari pembentukan suatu BHC sebagai alternatif pelaksanaan penyesuaian aturan mengenai kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia berdasarkan PBI SPP.

Untuk saat ini terdapat pada bank pemerintah terdapat bank-bank dengan pemegang saham pengendali yang sama yaitu bank-bank pelat merah (Bank Mandiri, Bank Tabungan Negara, Bank Rakyat Indonesia dan Bank Negara Indonesia), kondisi tersebut pada awal dikeluarkannya PBI SPP telah menimbulkan polemik⁶⁹, dimana dari Kementrian Negara Badan Usaha Milik Negara mengajukan permintaan pengunduran batas waktu penyampaian rencana bisnis bank-bank milik Negara⁷⁰, sehingga dapat terjadi kemungkinan tengat waktu pelaksanaan implementasi kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan menjadi mundur.

⁶⁸Indonesia, UU No. 10 Tahun 1998, Loc.Cit. pasal 28 ayat (2) Ketentuan mengenai merger, konsolidasi dan akusisi ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

⁶⁹Djoko Retnadi, *Single Presence Policy and The National Banking Map*, (Economic Review, No. 205: 2006) hal.1.

⁷⁰Kepemilikan Tunggal Perbankan Bakal Molor,
<http://www.cbcindonesia.com/berita/2007/11/3924> . 8 Desember 2008

BAB 3
ASPEK HUKUM DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999
TENTANG LARANGAN MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA
TIDAK SEHAT BERKAITAN DENGAN MERGER, KONSOLIDASI DAN
AKUSISI BANK

3.1. HUKUM PERSAINGAN USAHA

Salah satu esensi penting bagi terselenggaranya pasar bebas adalah persaingan para pelaku pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen. Dapat dipahami bahwa dalam pasar bebas harus dicegah penguasaan pasar oleh satu atau dua atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli dan oligopoli)

Dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha akan membuka peluang untuk menghindari atau mematikan bekerjanya mekanisme pasar sehingga pelaku usaha yang sedikit dapat mencakup daerah pemasaran yang luas, mengatur harga, kualitas dan kuantitas barang dan jasa. Banyaknya hal-hal yang harus diatur dalam pasar antara lain (1) Barang yang diperjualbelikan; (2) Jumlah penjual dan pembeli yang banyak; (3) Hambatan bagi setiap penjual untuk masuk atau keluar dari pasar; dan (4) Penjual dan pembeli mengetahui informasi secara sempurna, diperlukan partisipasi hukum agar dapat mencapai idealisme pasar agar tidak merugikan bagi pelaku usaha, memberikan tempat yang ideal bagi pembeli dan menjaga keseimbangan antara kepentingan privat dan publik⁷¹.

Dewasa ini sudah lebih dari 80 negara di dunia yang telah memiliki Undang-Undang Persaingan Usaha dan anti Monopoli⁷². Langkah negara-negara tersebut mempunyai tujuan untuk meletakkan dasar bagi suatu aturan hukum untuk melakukan regulasi guna menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat. Indonesia juga termasuk negara yang saat ini sudah memiliki undang-undang persaingan usaha dengan Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli).

⁷¹ Sri Redjeki Hartono, *Op.Cit.*, hal. 141.

⁷² Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, *Op.Cit.*, hal. 1.

UU Anti Monopoli Indonesia tersebut lahir pada masa reformasi setelah terjadi krisis ekonomi di Indonesia, dari penjelasan UU Anti Monopoli tersebut maka latar belakang dikeluarkannya undang-undang tersebut adalah untuk menciptakan demokrasi dalam bidang ekonomi yang memberikan kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produk dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar dan juga agar setiap orang yang berusaha di Indonesia berada dalam situasi persaingan usaha yang sehat dan wajar sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, serta dengan tetap memperhatikan pelaksanaan kesepakatan yang harus dilaksanakan Pemerintah Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

Sistem ekonomi pasar berarti memberikan kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha baik pelaku usaha dalam negeri maupun pelaku usaha asing dan proteksi-proteksi dari pemerintah tidak dikenal lagi bahwa peran pemerintah sebagai pelaku usaha perlahan dihilangkan⁷³. Di Indonesia ekonomi pasar yang dikembangkan bukanlah dalam arti sebebas-bebasnya, tetapi terikat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini adalah hukum persaingan usaha yang diatur dalam UU Anti Monopoli.

3.2. SISTEMATIKA UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 1999.

Dari sistematika UU Anti Monopoli tersebut, maka terlihat adanya pembatasan yang diatur dalam persaingan usaha (Perjanjian yang dilarang, Kegiatan yang dilarang dan Posisi Dominan yang dilarang) yaitu sebagai berikut:

1. **Perjanjian yang dilarang**, yang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu peristiwa dimana dua orang atau lebih saling berjanjian untuk melakukan suatu hal. Jenis-jenis dari perjanjian yang dilarang adalah meliputi.

⁷³ Hermansyah, Pokok-Pokok Persaingan Usaha di Indonesia, (Kencana Prenada Group, Jakarta, Tahun 2008), hal. 17

1.1. Oligopoli.

Pengertian oligopoli dalam Black's Law Dictionary⁷⁴ mengatakan:

“control or domination of a market by a few large sellers, creating high prices and low output similar to those found in a monopoly”.

Oligopoli menurut UU Anti Monopoli adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 yang berbunyi: Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, dan Pasal 4 ayat 1 yang berbunyi : Pelaku Usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), apabila dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

1.2. Penetapan Harga yang terdiri dari:

1.2.1. Penetapan Harga (price fixing), dimana menurut Black's Law Dictionary dikatakan: *“a combination formed for the purpose of and with the effect of raising, depressing, fixing, pegging, or stabilizing the price of a commodity”*, sedangkan penetapan harga menurut UU Anti Monopoli sebagaimana pasal 5 ayat (1) adalah Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama, ayat(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi (a) suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan, atau (b)

⁷⁴ Black's Law Dictionary, Op.Cit. hal.1120

suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.

1.2.2. Diskriminasi harga (*price discrimination*) sebagaimana dimaksud dalam UU Anti Monopoli pasal 6: Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan atau jasa yang sama.

1.2.3. Penetapan harga dibawah harga pasar (*predatory pricing*) sebagaimana dimaksud dalam UU Anti Monopoli pasal 7: Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga dibawah harga pasar, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

1.2.4. Perjanjian dengan Persyaratan Tertentu sebagaimana dimaksud dalam UU Anti Monopoli Pasal 7: Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan atau jasa tidak akan menjual atau memasok kembali barang dan atau jasa yang diterimanya, dengan harga yang lebih rendah dari pada harga yang telah diperjanjian sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

1.3. Pembagian Wilayah, adalah perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha untuk membagi wilayah pemasaran atau lokasi pasar terhadap barang dan atau jasa sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Anti Monopoli.

1.4. Pemboikotan, berasal dari kata boikot yang dalam bahasa Inggris disebut "*boycott*". Berdasarkan Black's Law Dictionary⁷⁵ boikot adalah "*concerted refusal to do business with particular person or*

⁷⁵ Black's Law Dictionary, Op.Cit. hal. 198

business in order to obtain concessions or to express displeasure with certain acts or practices of person or business". Pada UU Anti Monopoli yang dimaksud dengan pemboikotan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1): Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri; Pasal 10 ayat(2) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, untuk menjual setiap barang dan atau jasa dari pelaku usaha lain sehingga perbuatan tersebut: (i) merugikan atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain; atau (ii) membatasi pelaku usaha lain dalam menjual atau membeli setiap barang dan atau jasa dari pasar bersangkutan.

1.5. Kartel, menurut Black's Law Dictionary⁷⁶, kartel adalah "*A combination of producers of any product joined together to control production, sale and price, so as to obtain a monopoly and restrict competition in any particular industry or commodity. Such exist primarily in Europe, being restricted in United States by antitrust laws. Also, an association by agreement of companies or sections of companies having common interest, designed to prevent extreme of unfair competition and allocate markets, to promote the interchange of knowledge resulting from scientific and technical research, exchange of patent rights, and standardization of product*" Berdasarkan UU Anti Monopoli Pasal 11 disebutkan Kartel yang dilarang adalah Pelaku Usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

⁷⁶ Black's Law Dictionary. Op.Cit. hal. 227

1.6. Trust, adalah perjanjian untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perusahaan atau perseroan yang lebih besar dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa⁷⁷. Pada UU Anti Monopoli Pasal 12 trust diatur sebagai berikut: Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsung hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

1.7. Oligopsoni, adalah perjanjian yang bertujuan untuk secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atas barang dan atau jasa dalam pasar yang bersangkutan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 13 UU Anti Monopoli.

1.8. Integrasi Vertikal (*vertical integration*), dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai "Combination of two or more business on different levels of operation such as manufacturing, wholesaling and retailing the same product". Dari sudut pandang perusahaan integrasi vertikal memberikan manfaat karena dapat memungkinkan perusahaan bersangkutan untuk mengurangi biaya produksi dan distribusinya dengan cara mengintegrasikan kegiatan-kegiatan yang berurutan, atau karena integrasi adalah penting untuk menjamin penyediaan masukan dan saluran-saluran distribusi yang dapat dipercaya untuk mempertahankan daya

⁷⁷ Hermansyah, Pokok-Pokok Persaingan Usaha di Indonesia, Op.Cit., hal. 34.

saing⁷⁸. Integrasi vertikal ini adalah perjanjian antara para pelaku usaha yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UU Anti Monopoli.

1.9. Perjanjian Tertutup, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU Anti Monopoli, ayat (1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan atau pada tempat tertentu; ayat (2) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; ayat (3) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan atau jasa, yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan atau jasa dari pelaku usaha pemasok: (i) harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; atau (ii) tidak akan membeli barang dan atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku pemasok.

1.10. Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri, adalah perjanjian yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU Anti Monopoli yaitu: Pelaku Usaha dilarang membuat perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

⁷⁸ Hermansyah Pokok-Pokok Persaingan Usaha di Indonesia, Op Cit., hal. 36.

2. **Kegiatan yang dilarang**, dalam UU Anti Monopoli tidak ditemukan pengertian mengenai “kegiatan” namun ketentuan dalam UU Anti Monopoli dapat dirumuskan bahwa “kegiatan” adalah suatu aktifitas yang dilakukan oleh satu atau lebih pelaku usaha yang berkaitan dengan proses dalam menjalankan kegiatan usahanya, adapun jenis-jenis dari kegiatan yang dilarang dalam UU Anti Monopoli adalah meliputi:

2.1. Monopoli, adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UU Anti Monopoli yaitu: ayat (1) Pelaku Usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; ayat (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila: (i) barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau (ii) mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau (iii) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

2.2. Monopsoni, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU Anti Monopoli, yang pada prinsipnya adalah menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar yang bersangkutan.

2.3. Penguasaan Pasar, diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 UU Anti Monopoli, dimana kegiatan tersebut dilarang karena dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

2.4. Persekongkolan, dalam UU Anti Monopoli Pasal 22 diatur bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya

dalam Pasal 23, diatur bahwa Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, dan terakhir sebagaimana diatur dalam Pasal 24, pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan atau jasa yang ditawarkan atau dipasok pasar bersangkutan menjadi kurang baik. Dari ketentuan tentang persekongkolan terdapat tiga hal yang berkaitan dengan persekongkolan yaitu tender, informasi atau rahasia perusahaan dan upaya menghambat produksi.

3. **Posisi Dominan**, dalam Pasal 1 ayat 4 UU Anti Monopoli, adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar yang bersangkutan dalam kaitannya dengan pangsa pasar yang dikuasai atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan kemampuan akses pada pasokan atau penjualan serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang-barang tertentu. Adapun bentuk-bentuk posisi dominan dalam UU Anti Monopoli adalah⁷⁹ :

- 3.1. Posisi dominan yang bersifat umum sebagaimana diatur dalam Pasal 25, ayat (1) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk: (i) menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau (ii) membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau (iii) menghambat pelaku usaha lain berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan. Selanjutnya ayat (2) Pelaku usaha memiliki posisi

⁷⁹ Hermansyah Pokok-Pokok Persaingan Usaha di Indonesia. Op.Cit., hal. 44.

dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila: (i) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau (ii) dua atau tiga usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

3.2. Posisi dominan karena jabatan rangkap, diatur dalam Pasal 26 UU Anti Monopoli yaitu seseorang yang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari suatu perusahaan, pada waktu bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan-perusahaan tersebut (i) berada dalam pasar bersangkutan yang sama; atau (ii) memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha; atau (iii) secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

3.3. Posisi dominan karena kepemilikan saham mayoritas, diatur dalam Pasal 27 UU Persaingan Usaha yaitu Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan: (i) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; (ii) dua atau tiga usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

3.4. Posisi dominan karena penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, yang diatur dalam Pasal 28 UU Anti Monopoli:

3.5. Ayat (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

3.6. Ayat (2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

3.7. Ayat (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya berkaitan dengan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan diatur dalam Pasal 29 ayat (1) Penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut; ayat (2) Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

3.3. PENGGABUNGAN, PELEBURAN DAN PENGAMBILALIHAN BANK PADA UU ANTI MONOPOLI.

Dalam praktek persaingan usaha yang tidak sehat secara umum terbagi dalam tiga kelompok besar⁸⁰, kelompok pertama berisi perjanjian-perjanjian atau perbuatan-perbuatan bersama antara perusahaan-perusahaan yang bersaing dalam rangka mengurangi persaingan diantara mereka; kelompok kedua berasal dari akuisisi dari satu posisi dominan dalam suatu pasar oleh satu perusahaan, dan

⁸⁰ Peter Muchlinski, *Multinational Enterprises and the Law*, (Oxford UK: Blackwell Publishers Ltd, 1999), hal. 385.

kelompok ketiga perbuatan (oleh perusahaan) yang berkaitan dengan merger dan akuisisi. Merger dan akuisisi dilakukan oleh perusahaan dalam rangka ekspansi operasional dengan melakukan penggabungan dengan perusahaan lain menjadi satu perusahaan baru hasil penggabungan. Suatu penggabungan perusahaan (merger) dapat dilakukan secara horisontal antara perusahaan-perusahaan yang saling bersaing pada tingkatan yang sama, atau secara horisontal misalnya antara suatu perusahaan dengan perusahaan lain yang merupakan pemasoknya atau perusahaan lain penyalur produknya⁸¹. Hal inilah yang diatur dalam hukum persaingan usaha untuk mencapai persaingan usaha yang sempurna pada UU Anti Monopoli sebagaimana tersebut diatas.

Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) diatur mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan suatu perseroan terbatas yaitu sebagai berikut:

3.3.1. Penggabungan, berdasarkan Pasal 1 ayat 9 UUPT, adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.

Sebagaimana dikemukakan pada Bab II, di Indonesia istilah penggabungan sering juga disebut dengan istilah merger. Kata *merger* berasal dari bahasa Inggris yaitu *merge* yang berarti menggabungkan. Dalam PP No. 28 Tahun 1999, istilah yang digunakan adalah merger, sedangkan dalam PP No. 27 Tahun 1998 istilah yang digunakan adalah penggabungan

3.3.2. Peleburan, berdasarkan Pasal 1 ayat 10 UUPT, adalah perbuatan hukum yang dilakukan dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu perseroan baru yang karena hukum memperoleh

⁸¹ Ibid, hal. 386

aktiva dan pasiva dari peseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum yang meleburkan diri berakhir karena hukum. Istilah peleburan juga digunakan dalam PP No. 27 Tahun 1998, sementara dalam PP No. 28 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 3 disebut Konsolidasi

- 3.3.3. Pengambilalihan, berdasarkan Pasal 1 ayat 11 UUPT, adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau perorangan untuk mengambil alih saham perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas perseroan tersebut. Demikian juga dengan PP No. 27 Tahun 1998 menggunakan istilah pengambilalihan, sedangkan dalam PP 28 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 4, disebut akuisisi, yaitu pengambilalihan kepemilikan suatu bank yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap bank. Selanjutnya dalam PP 28 Tahun 1999 tersebut, pada pasal 9 diatur bahwa peralihan pengendalian karena akuisisi adalah apabila suatu badan hukum atau perorangan menjadi pemegang saham lebih dari 25% dari saham yang telah dikeluarkan dan mempunyai hak suara.

Dalam kegiatan ekonomi, pelaku usaha melakukan usaha penggabungan bertujuan untuk: (a) memperbesar modal; (b) menyelamatkan kelangsungan produksi; (c) mengamankan jalur distribusi; (d) memperbesar sinergi perusahaan; dan (e) mengurangi persaingan serta menuju pada monopolistik⁸². Sedangkan dalam akuisisi terjadi dengan kondisi perusahaan yang melakukan akuisisi adalah pelaku usaha (perusahaan) yang memiliki modal kuat, mempunyai operasi bisnis yang luas, manajemen yang teratur dan terkelompok dalam konglomerasi⁸³. Dari tujuan tersebut maka suatu perusahaan melakukan penggabungan antara lain karena kondisi permodalan, kemudian untuk meningkatkan produksi, kebutuhan penyaluran produksi, sementara disisi lain akuisisi bertujuan untuk meningkatkan atau memperluas operasi bisnis dan jalur pendistribusian yang lebih luas yang terkelompok dalam suatu kelompok usaha yang besar.

⁸² Abdulkadir Muhammad, Hukum Perusahaan Indonesia, Cetakan Ketiga Revisi (Bandung: PT. Citra Aditya Bankti, 2006), hal 347.

⁸³ *Ibid.*, hal 332.

Secara umum merger dan akuisisi sering dianggap sama, namun sejatinya kedua istilah tersebut memiliki perbedaan khususnya akibat hukum dari badan hukum pihak-pihak dalam kedua peristiwa tersebut, tidak seperti merger akuisisi dapat digambarkan ketika suatu perusahaan mengambilalih saham dari perusahaan lain dan tidak terjadi pertukaran saham atau konsolidasi sebagai suatu perusahaan baru masing-masing perusahaan tetap ada, sedangkan merger dapat digambarkan dimana dua perusahaan setuju untuk bergabung menjadi suatu perusahaan baru dimana saham-saham perusahaan tersebut dijadikan satu sebagai saham perusahaan hasil merger⁸⁴.

Dalam melakukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pemisahan, dalam UUPT pasal 126 ayat 1 mengatur hal-hal yang wajib diperhatikan oleh perseroan yaitu: (1) perseroan, pemegang saham minoritas dan karyawan perseroan; (2) kreditor dan mitra usaha lainnya dari perseroan; dan (3) masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Dalam UUPT tersebut, persaingan yang sehat dalam melakukan usaha, merupakan salah satu hal yang ditentukan sebagai suatu hal yang wajib diperhatikan oleh perseroan (pelaku usaha) dalam melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan (merger, konsolidasi dan akuisisi).

Sejalan dengan hal tersebut, dari aspek hukum persaingan usaha, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pemisahan melihat merupakan tindakan dari suatu perseroan atau pelaku usaha (*corporate action*) dalam kegiatan perekonomian yang dapat menjadi mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat⁸⁵, karena hal tersebut maka penggabungan, peleburan dan akuisisi mendapat porsi aturan yang diperhatikan karena dapat berakibat (1) terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi; (2) Kekuatan pasar menjadi semakin besar yang dapat mengancam pebisnis kecil. Dalam UU Anti Monopoli, adanya penggabungan yang patut diduga terjadi persaingan usaha tidak sehat ditentukan

⁸⁴ Investopedia, Marge and Acquisitions: Definition, <http://www.investopedia.com/university/mergers/mergers1.asp>, diakses 4 Juli 2009.

⁸⁵ Naskah Akademis tentang Persaingan Usaha dan Anti Monopoli, Mahkamah Agung, Tahun 2005.

dari nilai aset hasil penggabungan atau peleburan (pasal 29) yang untuk itu akan diatur tersendiri dalam peraturan pemerintah yang sampai saat ini belum terdapat peraturan pemerintah sebagaimana diamanatkan UU Anti Monopoli.

Pada Bab II, telah diuraikan bahwa dalam UU Perbankan, peraturan pelaksanaan untuk merger, konsolidasi dan akuisisi pada bank diatur dalam peraturan pemerintah, yaitu PP No. 28 Tahun 1999 yang mengatur tentang merger, konsolidasi dan akuisisi khusus untuk bank umum. Dalam PP No. 28 Tahun 1999 tersebut, aspek persaingan usaha dalam kegiatan perbankan dimasukan dalam hal-hal yang diperhatikan oleh industri perbankan dalam merencanakan dan melakukan merger, konsolidasi dan akuisisi, sebagaimana diatur dalam Pasal 5: Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank dilakukan dengan memperhatikan: (a) kepentingan Bank, kreditor, pemegang saham minoritas dan karyawan Bank; (b) kepentingan rakyat banyak dan persaingan yang sehat dalam melakukan usaha Bank.

Dari uraian diatas, berkaitan dengan implementasi PBI SPP, terdapat kondisi yang harus dicermati yaitu PBI SPP mengatur bahwa suatu pelaku usaha yang menjadi pemegang saham pengendali lebih dari satu bank harus melakukan merger dan konsolidasi dengan menunjuk kepada peraturan pemerintah. Berdasarkan PP 28 Tahun 1999 beralihnya pengendalian atas suatu perusahaan terjadi apabila pemegang saham memiliki saham lebih dari 25% dari saham yang telah dikeluarkan dan mempunyai hak suara, sementara berdasarkan PP 29 Tahun 1999, suatu penanam modal dapat membeli saham bank sampai dengan 99% (baik asing maupun domestik), sehingga konsekuensi logisnya adalah penanam modal tersebut menjadi pemegang saham pengendali. Mengingat sampai saat ini belum terdapat peraturan pemerintah penggabungan, peleburan dan pengambilalihan⁸⁶ sebagaimana yang diatur oleh Pasal 29 UU Anti Monopoli, maka dalam pelaksanaan implementasi PBI SPP yang dibatasi sampai dengan akhir tahun 2010, akan dapat terjadi persoalan hukum berkaitan dalam penerapan UU Anti Monopoli.

⁸⁶M. Udin Silalahi, Menanti PP Merger: KPPPU dapat Mengeluarkan Pedoman Penggabungan Usaha, http://lawencon.com/index.php?option=com_content&view=article&id=71:menanti-p... Diakses tanggal 4 Juli 2009.

Peraturan Pemerintah mengenai aturan merger dan akuisisi diperlukan sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 28 dan Pasal 29 UU Anti Monopoli, peraturan pemerintah tersebut sangat dibutuhkan oleh dua undang-undang terkait dengan merger dan akuisisi yaitu UU Anti Monopoli dan UUPT, karena ketentuan mengenai merger dan akuisisi dalam kedua undang-undang tersebut mengatur bahwa kebijakan mengenai merger dan akuisisi diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah⁸⁷. Syamsul Maarif, Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) (saat itu) mengungkapkan bahwa nantinya merger dan akuisisi diatur dalam dua peraturan pemerintah yang berbeda. Peraturan pemerintah merger dan akuisisi dibawah UUPT yang hanya mengatur tentang merger dan akuisisi bagi perseroan terbatas dan peraturan pemerintah merger dan akuisisi dibawah UU Anti Monopoli tidak hanya mengatur perseroan terbatas tetapi juga untuk badan usaha lain seperti CV, koperasi⁸⁸.

Pada tanggal 13 Mei 2009, KPPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009, tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan (Peraturan KPPU 1/2009). Jika melihat kepada pasal 2 Peraturan KPPU 1/2009, peraturan tersebut bermaksud untuk memberikan pedoman bagi KPPU selama peraturan pemerintah mengenai merger dan akuisisi belum selesai dalam mencegah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dengan cara-cara merger dan akuisisi⁸⁹. Selain hal tersebut menjembatani implementasi ketentuan pasal 29 ayat 2 yang sejatinya mengatur tentang penetapan nilai aset yang harus dituangkan dalam peraturan pemerintah pemerintah. Peraturan KPPU 1/2009 tersebut tidak bersifat mandatory (mengikat pelaku usaha)⁹⁰ karena pemberitahuan oleh pelaku usaha kepada KPPU bukan suatu kewajiban dan hasil pemeriksaan dari KPPU tidak mengikat pelaku usaha. Peraturan pemerintah mengenai merger dan akuisisi tersebut akan dibuat

⁸⁷ Merger dan Akuisisi Diatur dalam Dua PP, Berita, Hukumonline.com, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=20693&cl=Berita> , diakses tanggal 4 Juli 2009.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ KPPU, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2009 tertanggal 13 Mei 2009, Pasal 2: (a) menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; (b) menjamin adanya kepastian hukum bagi pelaku usaha yang hendak melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan; (c) mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha melalui penggabungan, peleburan dan pengambilalihan..

⁹⁰ Ibid, Pasal 3 dan Pasal 4.

dalam dua peraturan pemerintah, yaitu peraturan pemerintah mengenai merger dan akuisisi untuk perseroan terbatas berdasarkan UUPJ dan peraturan pemerintah mengenai merger untuk badan usaha yang lebih luas berdasarkan UU Anti Monopoli⁹¹. Dan saat ini dalam pelaksanaan pengawasan kegiatan usaha oleh KPPU termasuk (konsolidasi perbankan) khususnya mengenai merger dan akuisisi akan dilakukan KPPU dengan berpedoman kepada Peraturan KPPU 1/2009.



⁹¹ Merger dan Akuisisi Diatur dalam Dua PP, Loc.Cit.

BAB 4
PENERAPAN KEPEMILIKAN TUNGGAL PERBANKAN BERKAITAN
DENGAN KETENTUAN PENGGABUNGAN, PELEBURAN DAN
PENGAMBILALIHAN DALAM UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 1999

4.1. AKUISISI OLEH BANK HOLDING COMPANY MENURUT
PERATURAN BANK INDONESIA 8/16/PBI/2006 DAN PERATURAN
PEMERINTAH NO. 28 TAHUN 1999

Sebagaimana telah dikemukakan dalam di muka, salah satu opsi yang dapat dilakukan oleh Pemegang Saham Pengendali (PSP) apabila ternyata menjadi PSP di lebih dari 1 bank adalah membentuk BHC (Bank Holding Company) atau Perusahaan Induk di Bidang Perbankan. BHC yang dibentuk dapat (1) berupa suatu badan hukum baru yang didirikan sebagai BHC; atau (2) menunjuk salah satu bank yang dimiliki atau dikendalikan menjadi BHC.

Dalam proses pembentukan BHC tersebut untuk melakukan pengambilalihan kepemilikan saham dari PSP oleh BHC sebagai pemegang saham atas bank-bank yang dikendalikan dan dimilikinya, PBI SPP mengatur bahwa proses pengalihan saham tersebut dikecualikan dari ketentuan yang mengatur tentang Akuisisi Bank Umum dan Pembelian Saham Bank Umum. Hal ini tentunya menjadi persoalan, karena UU Perbankan Pasal 28 ayat 2 mengamanatkan bahwa ketentuan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi ditetapkan dengan peraturan pemerintah, ketentuan dalam UU Perbankan tersebut sangat jelas dan terang bahwa pengaturan untuk pelaksanaan merger, konsolidasi dan akuisisi diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Sehingga bagaimana konsekuensi hukum atas ketentuan yang mengatur tentang akuisisi yang dilakukan oleh BHC dalam PBI SPP ?

4.1.1. Ketentuan Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan Ketentuan
Pembelian Saham Bank.

Dalam industri perbankan, pengaturan lebih lanjut mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi diatur dalam beberapa peraturan pelaksanaan yaitu⁹²:

1. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank;
2. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum;
3. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/50/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum;
4. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum;
5. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat

Selain peraturan khusus bank, juga tunduk dengan ketentuan terkait yaitu antara lain UUPT khususnya ketentuan Bab VIII (Pasal 122-137) dan UU Anti Monopoli khususnya bagian keempat (Pasal 28-29).

Jika melihat kedalam UU BI, terdapat ketentuan bahwa Peraturan Bank Indonesia adalah peraturan Bank Indonesia yang merupakan ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Indonesia, dengan demikian PBI SPP merupakan salah satu Peraturan Bank Indonesia yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia. Dari regulasi-regulasi mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi serta ketentuan pembelian saham bank umum yang ada tersebut, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa yang dikecualikan oleh PBI SPP tersebut adalah Peraturan Pemerintah dan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia. Selanjutnya timbul pertanyaan: Peraturan Bank Indonesia mengecualikan ketentuan Peraturan Pemerintah?

⁹² Kusumaningtuti, Loc.Cit., hal. 90.

Untuk menelaah hal tersebut, tidak bisa dilepaskan tentang peraturan-peraturan terkait yaitu UU BI yang antara lain mengatur status, kedudukan tugas dan fungsi berikut kewenangan Bank Indonesia, dan peraturan perundangan yang mengatur tentang pembuatan dan tata urutan perundangan di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan (UU No. 10 Tahun 2004).

Dalam Penjelasan UU BI paragraf kedua belas dan ketiga belas dijelaskan bahwa dalam rangka pengelolaan keuangan nasional yang sehat, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral harus mandiri, bebas dari campur tangan pemerintah dan pihak lainnya, serta kinerjanya dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan. Kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga Negara yang independen berada diluar pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam UU BI. Independensi ini membawa konsekuensi yuridis logis bahwa Bank Indonesia mempunyai kewenangan mengatur atau membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan Undang-Undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independen dapat menerbitkan peraturan dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administratif⁹³. Selanjutnya pada Pasal 1 ayat 8 UU BI mengatur ketentuan bahwa Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dari penjelasan mengenai kedudukan hukum Bank Indonesia tersebut dan dasar dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia, maka Peraturan Bank Indonesia yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia adalah peraturan yang merupakan pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku seluruh bangsa Indonesia.

UU No. 10 Tahun 2004 secara pokok mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu mengenai proses pembuatan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. UU

⁹³ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Bank Indonesia, UU No. 23 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66.

No. 10 Tahun 2004 secara khusus mengatur tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yaitu dalam Pasal 7 yang terdiri sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah;

Dari hirarki tersebut terlihat urutan secara jelas dari peraturan perundangan yang paling tinggi berturut-turut ke peraturan perundangan yang lebih rendah. Peraturan pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2004, adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, yang selanjutnya dalam Pasal 10 diatur bahwa materi Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Dari uraian tersebut diatas, maka terdapat beberapa catatan yaitu sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah merupakan peraturan yang diatur dalam Undang-Undang (UU 10 Tahun 2004) yang merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan suatu Undang-undang (Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 10 UU 10 Tahun 2004);
2. Peraturan Pemerintah dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia dalam hal ini Presiden, yang merupakan salah satu lembaga negara;
3. Peraturan Bank Indonesia merupakan ketentuan hukum yang merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang (Penjelasan UU BI);
4. Peraturan Bank Indonesia dikeluarkan/diterbitkan oleh Bank Indonesia yang merupakan lembaga negara (Bank Sentral) sebagaimana diatur dalam (UUD 1945 Pasal 23D dan UU BI Pasal 4 ayat (1));
5. Peraturan Bank Indonesia tidak terdapat dalam jenis peraturan perundangan yang diatur dalam hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat asas-asas yang menjadi dasar pembuatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diadopsi beberapa asas dan diatur dalam Pasal 5 UU 10 Tahun 2004⁹⁴, yaitu:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;

Dari asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat dalam UU 10 Tahun 2004, bahwa Peraturan Bank Indonesia dibuat oleh lembaga yang memang diamanatkan oleh undang-undang (UUBI). Sehingga Peraturan Pemerintah dan Peraturan Bank Indonesia, sama-sama merupakan ketentuan hukum yang dibuat oleh lembaga negara berdasarkan undang-undang sebagai pelaksanaan dari undang-undang.

Peraturan Bank Indonesia tidak diatur dan berasal dari UU 10 Tahun 2004, namun Peraturan Bank Indonesia diatur khusus dalam UU BI, yang memiliki kekhususan yang diberikan oleh undang-undang (UU BI), khususnya mengatur tentang pelaksanaan undang-undang dibidang perbankan. Hal ini pun sejalan dengan UU Perbankan dimana fungsi pengaturan dan pengawasan bank-bank merupakan kewenangan Bank Indonesia, dengan demikian maka Peraturan Bank Indonesia .

Dari uraian diatas penulis berpendapat meskipun Peraturan Pemerintah dan Peraturan Bank Indonesia sama-sama merupakan peraturan perundangan yang diatur dan berdasarkan undang-undang yaitu yang pertama berdasarkan UU No.

⁹⁴ Kusumaningtuti, Op.Cit., hal. 46. Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S Attamimi (dalam Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), terdiri dari asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi: (a) asas tujuan jelas (*het beginsel van duidelijke doelstelling*); (b) asas lembaga yang tepat (*het beginsel van het juiste orgaan*); (c) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*); (d) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); (e) asas konsensus (*het beginsel van de concensus*). Asas-asas material meliputi: (a) asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en de duidelijke systematiek*); (b) asas bahwa peraturan perundangan mudah dikenali (*het beginsel van den kenbaarheid*); (c) asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*); (d) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); (e) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

10 Tahun 2004 dan yang kedua adalah berdasarkan UUBI, namun demikian tidak berarti Peraturan Bank Indonesia (dalam hal ini PBI SPP) dapat mengecualikan atau mengesampingkan Peraturan Pemerintah (PP 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank) dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Hal ini merupakan konsistensi dari tata urutan peraturan perundangan yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tersebut dimana dengan adanya hirarki peraturan perundangan, maka peraturan yang lebih tinggi menjadi acuan dan dasar dari peraturan yang lebih rendah dan sebaliknya maka peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dalam asas hukum hal ini dikenal dengan "*lex inferiori derogat legi a posteriori*", Van der Vlies I. C, mengemukakan bahwa suatu regulasi perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan yang baik⁹⁵. Sehingga yang dapat menggantikan, mengecualikan atau mencabut peraturan pemerintah adalah setidaknya adalah peraturan pemerintah atau peraturan perundangan yang lebih tinggi.
- b. UU Perbankan telah dengan tegas dan jelas pada Pasal 28 ayat (2) mengatur bahwa tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank ditetapkan dan diatur dalam peraturan pemerintah. Konsekuensi hukumnya adalah aturan merger, konsolidasi dan akuisisi bank dilakukan berdasarkan peraturan pemerintah, dan PBI sebagai aturan hukum pelaksana undang-undang dapat mengatur lebih khusus bukan mengesampingkan ketentuan dari undang-undang.
- c. PP 28 Tahun 1999 mengatur tentang semangat untuk memperhatikan hukum persaingan usaha yang sehat dalam melaksanakan merger, konsolidasi dan akuisisi bank sehingga aspek hukum persaingan usaha terjaga.

Dari beberapa catatan tersebut, dapat dilihat bahwa, PP 28 Tahun 1999 telah mengatur tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bagi bank, dan juga sekaligus pengaturan tersebut memperhatikan aspek hukum persaingan yaitu dengan

⁹⁵ Kusumaningtuti, Op.Cit., hal. 52.

kewajiban bagi bank yang akan melakukan merger, konsolidasi dan akuisisi untuk memperhatikan aspek persaingan usaha. Adanya ketentuan dalam PBI SPP khususnya tentang dikecualikan aturan merger, konsolidasi dan akuisisi serta pembelian saham bank umum dalam melakukan akuisisi dalam pendirian BHC, akan menimbulkan permasalahan dalam implementasinya, karena tidak sinkron dengan UU Perbankan dan PP No. 28 Tahun 1999, dimana PP No. 28 Tahun 1999 merupakan aturan yang ditetapkan oleh undang-undang, yang seharusnya menjadi payung hukum dalam pelaksanaan merger dan akuisisi di Industri perbankan.

4.1.2. Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company)

Telah dikemukakan pada Bab II mengenai BHC, adalah suatu bentuk badan hukum baru yang diatur dalam PBI SPP sebagai salah satu opsi untuk melaksanakan ketentuan Kepemilikan Tunggal Perbankan di Indonesia. Dalam Pasal 5 ayat 1 PBI SPP mengatur bahwa BHC sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c, harus merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas, sehingga konsekuensi yuridisnya adalah pembentukan BHC harus tunduk dalam UUPT. Selanjutnya dalam PBI SPP Pasal 5 ayat (2) mengatur BHC dilarang melakukan kegiatan usaha selain menjadi pemegang saham. Dari konsekuensi mendudukan BHC dalam suatu badan usaha yang tunduk kepada peraturan UUPT, maka jika ditinjau dari Pasal 1 ayat (1) UU PT dan dalam pasal 2 UUPT dikatakan perseroan terbatas harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha, ketentuan PBI SPP tersebut menjadi tidak sinkron karena dalam UUPT diatur bahwa perseroan terbatas melakukan kegiatan usaha sedangkan dalam PBI SPP tersebut justru BHC dilarang melakukan kegiatan usaha. Jika melihat ke negara Amerika Serikat, maka sejak tahun 1956 di Amerika, BHC diatur dalam suatu undang-undang tersendiri yang khusus mengatur suatu *holding company* yang mengendalikan bank-bank⁹⁶ Dalam UU Perbankan, bank yang dikenal dalam perbankan Indonesia adalah Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat, dimana keduanya melakukan usaha dibidang perbankan. Terminologi BHC dalam UU Perbankan tidak dikenal.

⁹⁶ Bank Holding Company Act 1956. Loc Cit.

Hal tersebut menjadi suatu hal yang krusial, salah satunya karena di Indonesia terdapat 4 bank pemerintah (Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia 1946, Bank Rakyat Indonesia dan Bank Tabungan Negara) dengan ukuran yang sangat besar yang dimiliki oleh Negara sebagai PSP. Apabila opsi BHC yang akan diambil, hal ini akan sangat rumit dalam implementasinya karena UUPT belum mencakup pengaturan tentang perseroan terbatas yang merupakan perusahaan induk (*holding company*) di bidang perbankan dan jika kemudian salah satu bank tersebut menjadi BHC, BHC tersebut tidak memiliki payung hukum dalam melakukan pembentukan badan hukumnya maupun dalam melakukan akuisisi saham PSP karena ketentuan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi dan pembelian saham bank sebagaimana diuraikan diatas telah dikecualikan oleh PBI SPP untuk pelaksanaan akuisisi oleh BHC.

Berkaitan dengan BHC dalam UU Anti Monopoli tidak secara eksplisit mengatur tentang suatu perusahaan induk (*holding company*), tetapi terdapat hal-hal yang berkaitan dengan kondisi dari suatu *holding company* berkaitan kepemilikan saham khususnya yang dapat berdampak kepada praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, sebagaimana terkandung dalam beberapa aturan dalam UU Anti Monopoli tersebut yaitu dalam Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29. Dari pengertian-pengertian mengenai *holding company*, maka aturan yang kental dan memiliki relevansi dengan perusahaan induk (*holding company*) yang perlu dicermati, tanpa mengesampingkan pasal lain, adalah Pasal 27 UU Anti Monopoli, yaitu larangan menjadi pemegang saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang mengakibatkan pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Dengan aturan tersebut maka, opsi BHC dalam pelaksanaan Kepemilikan Tunggal Perbankan berpotensi melanggar ketentuan UU Anti Monopoli, manakala penguasaan saham mayoritas pada beberapa bank berakibat penguasaan pasar masuk kedalam kategori sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 tersebut.

4.2. ALTERNATIF MERGER DAN KONSOLIDASI PERBANKAN DAN PEMBENTUKAN BHC MENURUT UU ANTI MONOPOLI

Dalam UU Anti Monopoli, aspek merger dan konsolidasi merupakan bagian yang penting dalam menjaga agar tidak terjadi praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29, yang bahkan untuk itu UU Anti Monopoli mengamanatkan penguasaan dalam Peraturan Pemerintah khususnya untuk Pasal 29 UU Anti Monopoli.

Dalam penerapan opsi merger pada pelaksanaan Kepemilikan Tunggal Perbankan, telah tersedia perangkat peraturan perundangan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi bagi bank (lihat subbab 4.1.1. Bab ini), namun demikian ditinjau dari UU Anti Monopoli khususnya ketentuan mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan (pasal 28 dan 29), dari hasil penelusuran literatur, terdapat fakta bahwa peraturan pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh UU Anti Monopoli khususnya berkaitan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan belum tersedia⁹⁷.

Sementara belum diterbitkan peraturan pemerintah mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, sebagaimana dikemukakan dalam Bab III, KPPU pada tanggal 13 Mei 2009, telah mengeluarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan (Peraturan KPPU 1/2009). Peraturan tersebut memuat ketentuan umum, tujuan, batasan nilai, penilaian awal, penilaian akhir, hasil penilaian dan ketentuan penutup, yang pada substansinya adalah mengatur agar tidak terjadi potensi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehubungan dengan rencana penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Dari substansi yang ada dalam Peraturan KPPU 1/2009 tersebut, akan sangat jelas merupakan perwujudan dari KPPU untuk mengimplementasikan ketentuan merger, konsolidasi dan akuisisi dalam hukum persaingan usaha khususnya ketentuan pasal 28 dan 29 UU Anti Monopoli.

⁹⁷ Rencana Merger dan Akuisisi Wajib dilaporkan ke KPPU. Hukumonline.com, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=21494&cl=Berita>, diakses 4 Juli 2009: "...Sejatinnya KPPU menunggu terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) tentang Merger dan Akuisisi. Namun, namun hingga akhir periode kepemimpinan SBY-JK, PP tersebut tak kunjung rampung. Saat ini PP Merger dan Akuisisi masih di bahas di Departemen Hukum dan HAM...dan seterusnya"

Dengan kondisi peraturan pelaksanaan Pasal 29 UU Anti Monopoli yang belum diterbitkan khususnya peraturan pemerintah mengenai merger dan akuisisi, serta Peraturan KPPU 1/2009 yang tidak bersifat mandatory bagi pelaku usaha, menurut hemat penulis, akan masih lebih baik jika Peraturan KPPU 1/2009 dapat dijadikan acuan bagi pelaku apabila akan membuat perencanaan untuk melaksanakan opsi kedua (merger atau konsolidasi) khususnya atas bank-bank yang dikendalikan oleh PSP yang sama, dalam rangka penerapan ketentuan Kepemilikan Tunggal Perbankan.

Mengapa dijadikan acuan? Dalam Peraturan KPPU 1/2009, juga mengatur secara khusus untuk industri jasa keuangan (bank dan non-bank) tentang batasan nilai hasil merger sebagaimana dimuat dalam Pasal 3 Peraturan KPPU 1/2009⁹⁸, hal ini sejalan dengan permintaan yang pernah disampaikan oleh Bank Indonesia untuk meminta agar merger dan akuisisi pada lembaga keuangan dan perbankan tidak disamakan dengan industri biasa dan manufaktur⁹⁹. Selain itu juga karena dilihat dari tujuan Peraturan KPPU 1/2009 adalah untuk:

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. Menjamin adanya kepastian hukum bagi pelaku usaha yang hendak melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan;
3. Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha melalui penggabungan, peleburan dan pengambilalihan;
4. Terciptanya efektifitas dan efisiensi dala kegiatan usaha.

Selain alasan tersebut, maka pertimbangan lainnya adalah jika nantinya peraturan pemerintah mengenai merger dan akuisisi berkaitan dengan UU Anti Monopoli telah terbit, diharapkan diharapkan tidak akan terlalu bersifat perubahan

⁹⁸ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009, Pasal 3 ayat (2): Khusus untuk industri jasa keuangan (bank dan non-bank) berlaku ketentuan sebagai berikut: (a) nilai aset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 10.000.000.000.000,- (sepuluh triliun rupiah); atau (b) nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 15.000.000.000.000,- (lima belas triliun); atau (c) mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% (lima puluh persen) pada pangsa pasar bersangkutan.

⁹⁹ Ibid.

yang material dan substansi terhadap struktur perusahaan hasil merger, karena draft peraturan pemerintah tentang merger dan akuisisi juga melibatkan KPPU,.

Dalam praktek dalam kegiatan perekonomian, pelaku usaha (perusahaan) melakukan merger, konsolidasi dan akuisisi dengan latar belakang antara lain¹⁰⁰: (1) penetrasi ke dalam segmen pasar sehingga pasar menjadi lebih besar atau memperoleh bidang usaha yang baru dengan biaya yang lebih murah; dan (2) Menghapus atau mengurangi persaingan usaha atau dengan kata lain menghambat persaingan. Keadaan tersebut dapat menjadi praktek monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat, sehingga peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan ketentuan UU Anti Monopoli tentang merger, konsolidasi dan akuisisi adalah sangat penting. Agar baik pemerintah maupun pelaku usaha mempuanyi standar ukuran mengenai pelaksanaan merger, konsolidasi dan akuisisi yang mendorong kegiatan usaha dalam kondisi persaingan usaha yang sehat.

Selain berdasarkan kondisi dalam kegiatan perekonomian, pentingnya untuk memperhatikan aspek persaingan usaha yang sehat dalam pelaksanaan merger, konsolidasi dan akuisisi, ditekankan oleh UU PT sebagaimana diatur dalam pasal 126 ayat (1) Perbuatan hukum Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan atau Pemisahaan wajib memperhatikan kepentingan:

- a. Perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan Perseroan;
- b. Kreditor dan mitra usaha lainnya dari Perseroan; dan
- c. Masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha

Selanjutnya dalam penjelasan umum UUPT juga dinyatakan

“Untuk mencegah terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat akibat menumpuknya kekuatan ekonomi pada sekelompok kecil pelaku ekonomi serta sejauh mungkin mencegah monopoli dan monopsoni dalam segala bentuknya yang merugikan masyarakat, maka dalam undang-undang ini diatur pula persyaratan dan tata cara untuk melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan”

¹⁰⁰ Rachmadi Usman, Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas. (Bandung: PT. Alumni, 2004), hal. 205.

Demikian pula di dalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 juga mengatur semangat yang sama dalam mengatur persaingan usaha yaitu ayat (1): Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan hanya dapat dilakukan dengan memperhatikan:

- a. Kepentingan perseroan, pemegang saham minoritas, dan karyawan perseroan yang bersangkutan;
- b. Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Bahkan dari PP 28 Tahun 1999 pasal 5 ayat (2) mengatur bahwa bank dalam melakukan merger, konsolidasi dan akuisisi harus memperhatikan persaingan usaha dalam menjalankan usaha dibidang perbankan.

Dari beberapa peraturan perundangan tersebut tidaklah mengherankan mengapa merger, konsolidasi dan pengambilalihan merupakan hal penting diatur dalam UU Anti Monopoli termasuk juga penggabungan.

Meskipun demikian, ketentuan opsi kedua (merger atau konsolidasi) dari PBI SPP, belumlah dapat dikatakan bertentangan dengan UU Anti Monopoli, karena masih harus diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari pasal 28 dan 29 UU Anti Monopoli dan melihat hasil konsultasi dengan KPPU sesuai Peraturan KPPU 1/2009.

Karena peraturan pemerintah belum tersebut belum terbit, Peraturan KPPU 1/2009 yang memuat aturan-aturan mengenai ketentuan untuk berkonsultasi terlebih dahulu dengan KPPU sebelum melaksanakan merger atau konsolidasi tersebut sebaiknya diperhatikan oleh PSP dalam merencanakan atau melakukan merger atas bank-bank yang dimilikinya, sehingga PSP dapat dilakukan mitigasi potensi terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat yang dilarang oleh UU Anti Monopoli.

Selain itu alternatif pembentukan BHC, memiliki relevansi dengan ketentuan dalam UU Anti Monopoli, yang meskipun tidak mengatur secara eksplisit tentang adanya suatu perusahaan induk (*holding company*) namun

memuat tentang pengaturan pemilikan saham dengan karakteristik sebagaimana perusahaan induk, yaitu pada Pasal 27 UU Anti Monopoli., yang mengatur larangan bagi pelaku usaha untuk memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan yang sama, apabila hasil kepemilikan saham mayoritas tersebut akan mengakibatkan (1) satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; (2) dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok usaha menguasai lebih dari 75 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Dari aturan tersebut maka pembentukan BHC mempunyai melanggar ketentuan jika dari kepemilikan saham sebagai PSP masuk ke dalam kategori sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 UU Anti Monopoli.

Untuk itu peraturan pemerintah mengenai merger dan akuisisi yang diperintahkan dalam Pasal 29 Anti Monopoli, yang merupakan peraturan perundangan yang penting dalam pengaturan aspek merger dan akuisisi dalam persaingan usaha, seyogyanya haruslah merupakan suatu peraturan yang dapat mencakup kegiatan usaha dalam cakupan yang luas termasuk juga industri keuangan yang sangat spesifik karena berkaitan dengan pengelolaan dana masyarakat, sehingga suatu peraturan pemerintah yang akomodatif namun dapat memberikan kepastian hukum dalam perekonomian sangat diharapkan, agar ongkos ekonomi yang harus ditanggung pelaku usaha dalam hal ini PSP untuk melakukan merger ataupun akuisisi dalam rangka penerapan ketentuan Kepemilikan Tunggal Perbankan pada akhir 2010 nantinya dapat efisien dan rasional.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. KESIMPULAN

5.1.1. AKUISISI OLEH BANK HOLDING COMPANY MENURUT PERATURAN BANK INDONESIA 8/16/PBI/2006 DAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 28 TAHUN 1999

Dengan dikecualikan peraturan mengenai merger dan akuisisi serta peraturan mengenai pembelian saham bank umum oleh Peraturan Bank Indonesia 8/16/PBI/2006 (PBI SPP) dalam pendirian Bank Holding Company (BHC), penulis berpendapat meskipun Peraturan Pemerintah dan Peraturan Bank Indonesia sama-sama merupakan peraturan perundangan yang diatur dan berdasarkan undang-undang yaitu yang pertama berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 dan yang kedua adalah berdasarkan UUBI, Peraturan Bank Indonesia (dalam hal ini PBI SPP) tidak dapat mengecualikan atau mengesampingkan Peraturan Pemerintah (PP 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank) dalam pendirian BHC.

PP 28 Tahun 1999 justru telah mengatur secara jelas dan tegas mengenai proses akuisisi dalam industri perbankan dengan semangat untuk memperhatikan hukum persaingan usaha yang sehat dalam melaksanakan merger, konsolidasi dan akuisisi bank. Dengan memperhatikan uraian kesimpulan di atas maka konsekuensi akuisisi dalam BHC dikecualikan dari PP 28 Tahun 1999 dan menjadi aneh dan mubazir, dan akan dapat menimbulkan persoalan jika ketentuan tersebut diabaikan oleh BHC yang akan melakukan akuisisi.

Selain hal tersebut, ketentuan Pasal 5 ayat (2) yang melarang BHC melakukan kegiatan usaha, menimbulkan konsekuensi yuridis bahwa ketentuan Pasal 5 ayat 2 PBI SPP tersebut tidak sinkron dengan UUPT karena dalam UUPT diatur bahwa perseroan terbatas melakukan kegiatan usaha sedangkan dalam PBI SPP tersebut justru BHC dilarang melakukan kegiatan usaha.

Di sisi lain penerapan opsi BHC, hal ini akan menimbulkan permasalahan dalam implementasinya karena UUPT belum mencakup pengaturan khusus tentang perseroan terbatas yang merupakan perusahaan induk (holding company).

5.1.2. ALTERNATIF MERGER DAN KONSOLIDASI PERBANKAN DAN PEMBENTUKAN BHC MENURUT UU ANTI MONOPOLI

Dari uraian pada bab sebelum dapat disimpulkan bahwa ketentuan opsi kedua (merger atau konsolidasi) dari PBI SPP, berpotensi untuk bertentangan dengan UU Anti Monopoli, karena pengaturan lebih lanjut mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi berkaitan dengan persaingan usaha akan dituangkan dengan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari pasal 28 dan 29 UU Anti Monopoli dan melihat hasil konsultasi dengan KPPU sesuai Peraturan KPPU 1/2009.

Peraturan KPPU 1/2009 yang memuat aturan-aturan mengenai ketentuan untuk berkonsultasi terlebih dahulu dengan KPPU sebelum melaksanakan merger atau konsolidasi tersebut sebaiknya diperhatikan oleh PSP dalam merencanakan atau melakukan merger atas bank-bank yang dimilikinya, sehingga PSP dapat dilakukan mitigasi potensi terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat yang dilarang oleh UU Anti Monopoli.

Dalam UU Anti Monopoli berkaitan dengan alternatif pendirian BHC, memang tidak secara eksplisit terdapat aturan mengenai perusahaan induk (holding company), namun terdapat ketentuan yang secara sustansi berkaitan dengan BHC yaitu Pasal 27 UU Anti Monopoli. Dimana dari pengertian pasal tersebut maka pelaksanaan Kepemilikan Tunggal Perbankan khususnya alternatif pembentukan BHC berpotensi melanggar ketentuan UU Anti Monopoli, manakala penguasaan saham mayoritas pada beberapa bank berakibat penguasaan pasar masuk kedalam kategori sebagaimana dimaksud ketentuan tersebut.

Oleh karena itu peraturan pemerintah mengenai merger dan akuisisi, yang merupakan hal penting dalam pengaturan aspek merger dan akuisisi dalam persaingan usaha, seyogyanya haruslah merupakan suatu peraturan yang dapat mencakup kegiatan usaha dalam cakupan yang luas termasuk juga industri

keuangan maupun bentuk suatu perusahaan induk (holding company), yang sangat spesifik karena berkaitan dengan pengelolaan dana masyarakat, sehingga suatu peraturan pemerintah yang akomodatif namun dapat memberikan kepastian hukum dalam perekonomian sangat diharapkan agar ongkos ekonomi yang harus ditanggung pelaku usaha dalam hal ini PSP untuk melakukan merger ataupun akuisisi dalam rangka penerapan ketentuan Kepemilikan Tunggal Perbankan pada akhir 2010 nantinya dapat efisien dan rasional. Selain itu Peraturan Pemerintah tersebut agar juga dapat mengakomodir tentang pengaturan lebih lanjut dari Pasal 27 UU Anti Monopoli, khususnya berkaitan dengan holding company.

5.2. SARAN

Atas hasil kesimpulan tersebut penulis menyarankan sebagai berikut:

- 5.2.1. Agar Bank Indonesia dan/atau Pemerintah mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan khusus Bank Holding Company, yang tidak saja mengatur mengenai kelembagaan dan fungsinya tetapi juga mengatur tentang proses penggabungan dan pengalihan saham baik BHC tersebut merupakan badan hukum berbentuk bank maupun non-bank.
- 5.2.2. Peraturan pemerintah mengenai merger dan akuisisi sesuai perintah UU Anti Monopoli, yang komprehensif termasuk juga mencakup industri keuangan (perbankan) serta pembentukan BHC yang sejalan dengan semangat pengaturan persaingan usaha, sangat penting untuk segera diterbitkan, agar ongkos ekonomi yang harus ditanggung PSP untuk melakukan merger ataupun akuisisi perbankan dalam rangka penerapan ketentuan Kepemilikan Tunggal Perbankan pada akhir 2010 dapat efisien dan rasional, mengingat biaya merger adalah tidak murah.

DAFTAR REFERENSI

A. PERATURAN PERUNDANGAN

- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*. LN No. 31 Tahun 1992. TLN No. [--].
- _____. *Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan*. LN No. 182 Tahun 1998. TLN No. [---].
- _____. *Undang-Undang Tentang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999. LN. No. 33 Tahun 1999.
- _____. *Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*. LN No. [---] Tahun 1999. TLN No. 3843.
- _____. *Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*. LN No. [--] Tahun 2004. TLN No. 4357.
- _____. *Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*. LN No. 106 Tahun 2007.
- _____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas*, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 40 Tahun 1998
- _____. *Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*. LN No. 61 Tahun 1999.
- _____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pembelian Saham Umum*, PP No. 29 Tahun 1999 LN No. 62 Tahun 1999.

Bank Indonesia. *Peraturan Bank Indonesia Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia*. PBI No. 8/16/PBI/2006. Lembaran Negara 73 DPNP Tahun 2006.

_____. *Surat Edaran Bank Indonesia tertanggal 12 Desember 2007 Nomor 9/32/DPNP tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia*

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2009 tertanggal 13 Mei 2009*

B. BUKU DAN LITERATUR LAINNYA

Amerika Serikat, *Bank Holding Company Act 1956, Federal Deposit Insurance Corporation*, <http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6000-200.html>,

Anggraini, A.M. Tri. *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat – Perse Illegal atau Rule Of Reason* Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 1992.

Arsitektur Perbankan Indonesia, www.bi.go.id

Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1B General Agreement on Trade in Service <http://www.wto.org>

Aziz. Muhammad Faiz. *Konsolidasi Perbankan: Opsi Yang Seharusnya Diterapkan Dalam Rangka Implementasi Single Presence Policy*, Centre for Finance Investment and Securities Law, 15 Agustus 2007, <http://cfisel.blogspot.com/2007/08/artikel-tentang-single-presence-policy.html> diakses 4 Juli 2009

Black's Law Dictionary – Eight Edition, (West – a Thompson Business: 2004)

CBCIndonesia. *Kepemilikan Tunggal Perbankan Bakal Molor*, <http://www.cbcindonesia.com/berita/2007/11/3924>

- Cooter, Robert & Ulen, Thomas. *Law and Economics*. Third Edition. Addison Wesley, 2001.
- Hartono, Sri Rejeki. *Hukum Ekonomi Indonesia*, (Malang: Bayuaneka Publishing, 2007)
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Persaingan Usaha di Indonesia*, (Kencana Prenada Group, Jakarta, Tahun 2008)
- Hermasyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia, Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008)
- Hukum Online. *Merger dan Akuisisi Diatur dalam Dua PP*, Berita, Hukumonline.com, <http://hukumonline.com>
- Hukum Online. *Rencana Merger dan Akuisisi Wajib dilaporkan ke KPPU*, Hukumonline.com, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=21494&cl=Berita>
- Husein, Yunus dan Sitompul, Zulkarnain. *Hukum Perbankan I*. Bahan Bacaan Mata Kuliah Hukum Perbankan. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Investopedia, *Merger and Acquisitions: Definition*, <http://www.investopedia.com/university/mergers/mergers1.asp>
- Jurnal Hukum Bisnis, Volume 27 No. 2 Tahun 2008,
- Mahkamah Agung, *Naskah Akademis tentang Persaingan Usaha dan Anti Monopoli*, Tahun 2005
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama (Jakarta: Kencana Prenada Media Corp., 2006)

- Muchlinski, Peter. *Multinational Enterprises and the Law*, (Oxford UK: Blackwell Publishers Ltd, 1999)
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perusahaan Indonesia, Cetakan Ketiga Revisi*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bankti, 2006)
- Retnadi, Djoko. *Single Presence Policy and The National Banking Map*, (Economic Review. No. 205: 2006)
- Sandriharmy, Kusumaningtuti. *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009)
- Salman, H.R. Otje. dan Susanto, Anthon F. *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali)*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2007)
- Silalahi, M. Udin. *Menanti PP Merger: KPPPU dapat Mengeluarkan Pedoman Penggabungan Usaha*, <http://lawencon.com>
- Sitompul, Zulkarnain. *Problematika Perbankan*. Bandung: Books Terrace & Library, 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Perkasa, 2006)
- Usman, Rachmadi. *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, (Bandung: PT. Alumni, 2004)
- Usman, Rachmadi. *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003)
- The Free Dictionary, <http://www.thefreedictionary.com>