

**TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF KONSOLIDASI
PERBANKAN MELALUI MERGER BANK**

TESIS

NAMA : LIANA L.M. TAMBUNAN, SH.

NPM : 0606007926



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
JULI, 2008**

**TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF KONSOLIDASI
PERBANKAN MELALUI MERGER BANK**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

NAMA : LIANA L.M. TAMBUNAN, SH.

NPM : 0606007926



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
JULI, 2008**

**JUDICIAL REVIEW ON
CONSOLIDATION INCENTIVE PROGRAM
THROUGH BANKING MERGER**

THESIS

Submitted of Fulfill the Requirement of Obtaining
Master of Notary

NAMA : LIANA L.M. TAMBUNAN, SH.

NPM : 0606007926



**UNIVERSITY OF INDONESIA
FACULTY OF LAW
MASTER OF NOTARY PROGRAME
DEPOK
JULY, 2008**

HALAMAN PENGESAHAN

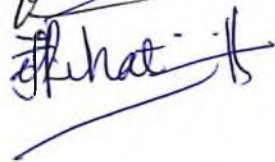
Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Liana. LM Tambunan, SH.
NPM : 0606007926
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul : TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF
KONSOLIDASI PERBANKAN MELALUI
MERGER BANK

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Aad Rusyad N, SH., MKn. ()

Penguji : Dr. Yunus Husein, SH., LL.M. ()

Penguji : Farida Prihatini, SH, MH., CN. ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 26 Juli 2008

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Liana L.M Tambunan, SH.

NPM : 0606007926

Tanda Tangan :



Tanggal : 26 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Liana. LM Tambunan, SH.
NPM : 0606007926
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul : TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF
KONSOLIDASI PERBANKAN MELALUI
MERGER BANK

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Aad Rusyad N, SH., MKn. ()

Penguji : Dr. Yunus Husein, SH., LLM. ()

Penguji : Farida Prihatini, SH, MH., CN. ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 26 Juli 2008

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

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

Nama : Liana. L.M Tambunan, SH.
NPM : 0606007926
Program Studi : Magister Kenotariatan
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:

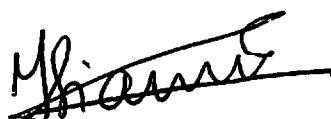
TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF KONSOLIDASI PERBANKAN MELALUI MERGER BANK

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

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada Tanggal : 26 Juli 2008

Yang menyatakan,



(Liana L.M. Tambunan, SH.)

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Tuhan yang Maha Esa atas penyertaan dan pimpinannya sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini merupakan tugas akhir yang harus dipenuhi Penulis setelah menyelesaikan seluruh mata kuliah pada Program Notariat untuk mendapatkan derajat Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dalam kesempatan yang berbahagia ini Penulis ingin menyampaikan banyak terima kasih yang terhormat kepada :

- 1. Ayahanda Karmel L. Tambunan dan Ibunda Roosmia Siahaan tercinta dan kedua adikku Daniel Tambunan dan Siska Tambunan yang selalu memberikan dukungan dan doa kepada Penulis selama masa pendidikan serta memberikan semangat dalam penulisan tesis ini.**
- 2. Suami tercinta Timbul Pasaribu dan Anak kami tersayang tumpuan kasih kami berdua Harold Nathanael Hotasi Pasaribu yang telah banyak berkorban karena kurangnya waktu dan kebersamaan dengan keluarga, namun mereka tetap memberikan dukungan dan setia mendoakan Penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.**
- 3. Bapak Aad Rusyad N, SH., MKn selaku pembimbing tesis Penulis yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan pengarahan dengan penuh kesabaran dan ketelitian sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini.**

4. **Bapak Prof. Hikmahanto, SH., LL.M., PHD selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.**
5. **Ibu Farida Prihatini, SH., MH.,CN. Selaku Ketua Program Notariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia.**
6. **Seluruh staf pengajar yang telah membagikan pengetahuannya selama Penulis mengikuti kuliah Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.**
7. **Bapak Sudarmadji SH, selaku pejabat Biro Hukum Bank Indonesia yang telah memberikan waktu dan kesempatan bagi Penulis untuk mengadakan wawancara guna mendapatkan informasi dan data-data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini.**
8. **Rekan-rekan Penulis di Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2006 yaitu : Bayu Ditameiliza, Dharmawati, Lidya, Nofianti, Sriwi, Yetty yang telah banyak membantu dan memberikan masukan dalam pembuatan tesis ini.**

Penulis menyadari dalam penulisan tesis ini banyak kekurangan dan jauh dari sempurna oleh karena itu Penulis dengan senang hati akan menerima segala kritik dan saran dari Pembaca.

Semoga apa yang disajikan oleh Penulis ini dapat bermanfaat bagi Pembaca.

Depok, Juli 2008

Penulis

ABSTRAK

Nama : Liana LM. Tambunan

Program Studi : Magister Kenotariatan

**Judul : TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF KONSOLIDASI
PERBANKAN MELALUI MERGER BANK**

Perbankan Indonesia yang kuat dan sehat merupakan salah satu tujuan utama dari Arsitektur Perbankan Indonesia. Salah satu upaya Bank Indonesia untuk menciptakan penguatan struktur perbankan yang sehat adalah dengan mendorong percepatan konsolidasi perbankan melalui program merger dan insentif sebagaimana yang diatur dalam PBI Insentif Konsolidasi. Permasalahan yang dianalisis adalah perbedaan pokok antara ketentuan Bank Indonesia yang terkait dengan merger dalam upaya konsolidasi perbankan sebelum dan sesudah dicanangkannya Arsitektur Perbankan Indonesia (API) serta manfaat yang dapat diperoleh bank dari PBI Insentif Konsolidasi. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis normatif, dengan menghimpun dan menganalisis data sekunder, berupa literatur dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan upaya penyehatan melalui konsolidasi bank. Kesimpulan yang diperoleh dalam penulisan ini adalah Kebijakan konsolidasi bank khususnya melalui program merger sebelum berlakunya API hanya bersifat peraturan pelaksanaan dari PP No. 28 Tahun 1999 sedangkan kebijakan serupa sesudah dicanangkannya program API merupakan suatu upaya untuk menjadikan merger dan konsolidasi bank sebagai salah satu cara untuk menciptakan bank yang lebih solid sesuai dengan program API. Program merger bank sejak diberlakukannya PBI Insentif Konsolidasi perbankan diperkirakan akan memperoleh manfaat ganda. Pertama bank yang bersangkutan akan dapat memperbaiki tingkat kesehatan termasuk untuk memenuhi ketentuan modal inti minimum, dan yang kedua, bank hasil merger dan konsolidasi kemudian akan memperoleh kelonggaran waktu dan kemudahan lainnya yang dapat dimanfaatkan secara optimal agar dapat memenuhi berbagai persyaratan yang terkait dengan kesehatan bank pada batas waktu yang ditetapkan. Program insentif konsolidasi perbankan bukan merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa akan tetapi merupakan suatu kesempatan untuk memperoleh jalan keluar berupa kemudahan-kemudahan untuk menunda sementara pemenuhan persyaratan kesehatan bank.

Kata Kunci:

Perbankan, Insentif konsolidasi, API

ABSTRACT

Name : Liana. L.M. Tambunan, SH.
Study Programe : Master of Notary
Title : JUDICIAL REVIEW ON CONSOLIDATION
INCENTIVE PROGRAM THROUGH BANKING
MERGER

The establishment and healthy of Indonesia Banking represent one of the main targets from Arsitektur Perbankan Indonesia (Indonesia Banking Architecture -API-). One of the methodological research effort of the Central Bank of Indonesia (BI) to establish healthy banking structure is pushedly banking merger and consolidation acceleration with the incentives. The main problems analysed are difference and equation between the BI's rule (PBI) of Merger and Consolidation during, before and after API and also the benefit able to be obtained from PBI Number 9/12/PBI/2007 jo. Number 8/17/PBI/2006 to accomplish the condition specified by BI. The Methodological Research Applied in this thesis is the bibliography research involve with law normative character to analyse the secondary data consist of the law literatures and regulation about merger and consolidation of banks. The result described as the conclusions that policy of merger and consolidation of banks during pre API only as the rule of application of Government Relugation (PP) Number 28/1999 while the BI's policy base on the API related with the consolidation of banks represent as the easier way for the banks to be establish and healthy bank as the really target of banks' merger and consolidation. The merger and consolidation line with PBI of incentives for consolidation will obtain the double benefit. First, the pertinent bank will be able to improve it's healthy including to fulfill minimum capital, and second, the bank after merger or consolidation then will be given the amenity and more time which can be exploited optimally as the opportunity to achieve it's conditions as a healthy bank according to BI's standard until determined deadline. The mentioned PBI is not a forced regulation instead of the regulation preparing the opportunity for the banks to get the easier way, amenity in delaying time to accomplish as healthy bank according to condition in BI's regulations.

Key Words :

Banking, insentive consolidation, API

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. POKOK PERMASALAHAN.....	8
C. METODE PENELITIAN.....	9
D. SISTEMATIKA PENULISAN.....	11
BAB II TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF KONSOLIDASI PERBANKAN MELALUI MERGER BANK	13
A. Perkembangan Merger dan Konsolidasi Dalam Upaya Penyehatan Perbankan di Indonesia	13
1. Pengertian dan Klasifikasi Merger dan konsolidasi	13
2. Perkembangan Merger dan konsolidasi Bank di Indonesia	25
3. Landasan Hukum Merger atau Konsolidasi Bank	40
B. Aspek Hukum Upaya Penyehatan Bank	46

1. Restrukturisasi Perbankan	46
2. Arsitektur Perbankan Indonesia (API)	61
3. Upaya Penyehatan Perbankan melalui Kemudahan dalam Konsolidasi Perbankan	76
C. Analisis	91
1. Peraturan Bank Indonesia tentang Konsolidasi Bank sebelum dan sesudah di canangkannya API	91
2. Manfaat yang dapat diperoleh bank dari PBI Insentif Konsolidasi untuk menjadi Bank yang sehat menurut kriteria yang ditetapkan Bank Indonesia	96
BAB III PENUTUP	102
A. KESIMPULAN	102
B. SARAN	106
DAFTAR PUSTAKA	107

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perkembangan ekonomi nasional dewasa ini menunjukkan arah yang semakin menyatu dengan ekonomi regional dan internasional yang dapat menunjang sekaligus dapat berdampak kurang menguntungkan. Sementara itu, perkembangan perekonomian nasional senantiasa bergerak cepat dengan tantangan yang semakin kompleks. Oleh karena itu, diperlukan berbagai penyesuaian kebijakan di bidang ekonomi termasuk sektor perbankan sehingga diharapkan akan dapat memperbaiki dan memperkuat perekonomian nasional.

Sektor perbankan yang memiliki posisi strategis sebagai lembaga intermediasi dan penunjang sistem perekonomian merupakan faktor yang sangat menentukan dalam proses penyesuaian tersebut di atas. Sehubungan dengan itu, diperlukan penyempurnaan terhadap sistem perbankan nasional yang bukan hanya mencakup upaya penyehatan bank secara individual melainkan juga penyehatan sistem Perbankan secara menyeluruh. Upaya penyehatan Perbankan nasional menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah, bank-bank itu sendiri dan masyarakat pengguna jasa bank. Adanya tanggung jawab bersama tersebut dapat membantu memelihara tingkat kesehatan Perbankan nasional sehingga dapat berperan secara optimal dalam perekonomian nasional.

Agar pembinaan dan pengawasan bank dapat terlaksana secara efektif, kewenangan dan tanggungjawab mengenai perizinan bank yang semula berada pada Menteri Keuangan menjadi berada pada Pimpinan Bank Indonesia (BI) sehingga Bank Indonesia memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang utuh untuk menetapkan perizinan, pembinaan dan pengawasan bank serta pengenaan sanksi terhadap bank yang tidak mematuhi peraturan perbankan yang berlaku.¹

Salah satu upaya Bank Indonesia untuk menciptakan penguatan struktur perbankan adalah dengan mendorong percepatan konsolidasi perbankan. Untuk dapat mewujudkannya dibutuhkan pendekatan yang menyeluruh terhadap segala aspek sehingga diharapkan tercipta konsolidasi perbankan yang lebih solid.

Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang telah diwacanakan sejak tahun 1998 dan dicanangkan sejak tahun 2004 telah dirumuskan 6 (enam) pilar API sebagai sasaran yang ingin dicapai yaitu sebagai berikut:²

1. Menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat sehingga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan.
2. Menciptakan 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 resiko.

¹ Indonesia, Undang-Undang tentang *Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, T.L.N. 3790, Penjelasan Umum.

² Daeng Naja, *Hukum Kredit dan Bank Garansi ; The Bankers Hand Book*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.hal. 19

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.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh BI untuk menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi adalah dengan mendorong agar bank-bank melakukan konsolidasi seperti dengan merger, akuisisi dan pembentukan holding. Ini diharapkan dapat mengurangi jumlah perbankan nasional yang mencapai 130 buah. BI juga menggunakan persyaratan modal minimum Rp 80 miliar pada akhir 2007 dan Rp 100 miliar pada tahun 2010 kepada bank-bank kecil untuk mempercepat konsolidasi itu. Dalam kesempatan terpisah, Deputy Senior Gubernur BI Miranda Swaray Goeltom mengatakan, sebagian besar bank nasional bisa memenuhi modal minimum Rp 80 miliar saat penerapan API di akhir 2007. "Kita melihat sebagian besar bank bisa memenuhi Rp 80 miliar. Sebagian besar sudah bisa memenuhi," katanya. Menurut dia, kemungkinan hanya satu, dua atau tiga bank yang mesti konsultasi lagi ke BI untuk menjelaskan arah bisnis mereka. "Kita tanya mau seperti apa mereka," katanya.³

Langkah-langkah untuk mendorong percepatan konsolidasi itu dilakukan dengan cara memberikan berbagai kemudahan terhadap bank sebagaimana diatur

³ Harian Suara Karya, "BI Keluarkan Peraturan Baru tentang Insentif Merger", Rabu 26 September 2007.

dalam Peraturan Bank Indonesia No. 9/12/PBI/2007 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan (Selanjutnya disebut PBI Insentif Konsolidasi).

Meskipun perihal PBI tersebut di atas hanya menyebut Konsolidasi yang dikaitkan dengan insentif yang diberikan, akan tetapi ketentuan-ketentuan di dalamnya menetapkan bahwa bank yang memperoleh insentif adalah bank yang melakukan merger dan konsolidasi. Adapun yang membedakan keduanya adalah seperti halnya yang dirumuskan dalam PBI Insentif Konsolidasi yaitu; Merger adalah merger dari dua bank atau lebih, dengan cara mempertahankan berdirinya salah satu bank, sedangkan konsolidasi dilakukan dengan cara mendirikan bank baru⁴.

Dalam ketentuan Pasal 2 PBI Insentif Konsolidasi No. 8/17/PBI/2006 ditetapkan bahwa BI memberikan insentif kepada Bank yang melakukan Merger atau Konsolidasi, dalam bentuk:⁵

1. Kemudahan dalam pemberian izin menjadi bank devisa;
2. Kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM) Rupiah;
3. Perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) yang timbul sebagai akibat Merger atau Konsolidasi;
4. Kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang bank;
5. Penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence*.

⁴ Bank Indonesia, *Peraturan Tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan*, PBI No. 8/17/PBI/2006. Tanggal 5 Oktober 2006, L.N. Tahun 2006 No. 74, T.L.N. No. 4643. Psl. 1 ayat (2) dan (3).

⁵ *Ibid.* Psl. 2.

Kemudian dalam PBI No.9/12/PBI/2007 ditambahkan dengan; dan/atau,

6. Kelonggaran sementara atas pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia yang mengatur mengenai *Good Corporate Governance (GCG)* bagi Bank Umum⁶.

Ditambahkannya pemberian kemudahan dalam bentuk kelonggaran sementara atas pelaksanaan *GCG* diyakini karena dianggap dapat memberikan dorongan bagi bank untuk melakukan konsolidasi karena penerapan *GCG* tidak mudah untuk dilaksanakan khususnya bagi bank-bank umum skala kecil pada batas waktu yang ditentukan.

Dalam hal lain, perubahan ketentuan dalam PBI No.9/12/PBI/2007 yang sangat mendasar adalah dihapuskannya ketentuan Pasal 9 PBI No.8/17/PBI/2006 yang berbunyi sebagai berikut:

Pemegang Saham Pengendali, Komisaris, dan Direksi Bank yang layak untuk melakukan Merger atau Konsolidasi namun tidak bersedia untuk melakukan Merger atau Konsolidasi dapat dikenakan sanksi berupa teguran tertulis serta mempengaruhi penilaian integritas dalam penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).

Sebelum dilakukan penelaahan yang mendalam terhadap PBI tersebut, memang terasa ada ketidakselarasan antara ketentuan yang merupakan sanksi jika mengingat bahwa tujuan dari terbitnya PBI ini adalah untuk memberikan rangsangan bagi perbankan Indonesia agar lebih tertarik untuk melakukan merger.

⁶ Bank Indonesia, *Peraturan Tentang Perubahan PBI No. 8/17/PBI/2006 Tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan*, PBI No. 9/12/PBI/2007. Tanggal 21 September 2007, L.N. Tahun 2007 No. 120 DPNP, T.L.N. No. 4766 DPNP. Psl.2 ayat (2) huruf f.

Mencermati ketentuan mengenai jenis-jenis insentif seperti telah diuraikan di atas, maka dalam menganalisis aspek hukum PBI Insentif Konsolidasi sekurang-kurangnya akan terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemberian izin bank devisa, ketentuan giro wajib minimum, BMPK, pemberian izin pembukaan kantor cabang, ketentuan tentang biaya konsultan pelaksanaan *due diligence* dan ketentuan mengenai *Good Corporate Governance*, khususnya peraturan-peraturan BI mengenai hal-hal tersebut. Namun demikian, jika melihat landasan hukum yang dicantumkan dalam PBI Insentif Konsolidasi, peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari:⁷

1. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (L.N. Tahun 1992 No. 31, T.L.N. No. 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 (L.N. Tahun 1998 No. 182, T.L.N. No. 3790). Selanjutnya disebut UU Perbankan.
2. Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (L.N. Tahun 1999 No. 66, T.L.N. No. 3843) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 (L.N. Tahun 2004 No. 7, T.L.N. No. 4357). Selanjutnya disebut UU Bank Indonesia.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi Dan Akuisisi Bank (L.N. Tahun 1999 No. 61) Selanjutnya disebut PP Merger Bank.
4. Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tertanggal 1 Juli 2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum (L.N. Tahun 2005 No. 53, T.L.N. No. 4507). Selanjutnya disebut PBI Modal Inti Minimum

⁷ *Ibid.* Diktum Mengingat.

5. Peraturan Bank Indonesia No. 9/16/PBI/2007 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank.
6. Peraturan Bank Indonesia No. 8/14/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum (L.N. Tahun 2006 No. 71, T.L.N. No. 4640). Selanjutnya disebut PBI tentang GCG.

Tidak disertakannya peraturan-peraturan BI lainnya yang terkait dengan ketentuan dalam PBI Insentif Konsolidasi hampir dapat dipastikan karena dalam peraturan-peraturan BI tersebut di atas telah diatur mengenai ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kemudahan yang diberikan menurut PBI Insentif Konsolidasi. Dalam hal kemudahan terhadap persyaratan pembukaan kantor cabang misalnya, Pasal 4 PBI Modal Inti Minimum menetapkan ketentuan yang selengkapnya berikut ini.

Bank yang tidak memenuhi jumlah Modal Inti minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 (Jumlah Modal Inti Minimum, *Penulis*), wajib membatasi kegiatan usahanya sebagai berikut :

- a. tidak melakukan kegiatan usaha sebagai Bank Umum devisa;
- b. membatasi penyediaan dana per debitur dan atau per kelompok peminjam
- c. dengan plafon atau baki debit paling tinggi Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah), tidak termasuk Sertifikat Bank Indonesia, penyediaan dana kepada Pemerintah dan Bank;
- d. membatasi jumlah maksimum dana pihak ketiga yang dapat dihimpun Bank sebesar 10 (sepuluh) kali Modal Inti; dan
- e. menutup seluruh jaringan kantor (Cabang menurut penjelasan PBI ini) Bank yang berada di luar wilayah propinsi kantor pusat Bank.⁸

⁸ Bank Indonesia *Peraturan Bank Indonesia Tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum* PBI No. 7/15/PBI/2005 tanggal 1 Juli 2005, L.N. Tahun 2005 No. 53, T.L.N. No. 4507.Psl. 4 dan penjelasannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 PBI Modal Inti Minimum tersebut di atas sekurang-kurangnya telah tersedia landasan hukum untuk memberi kemudahan dalam hal pemberian izin bank devisa, ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dan kemudahan pembukaan kantor-kantor cabang di luar wilayah propinsi kantor pusat. Demikian juga dalam PBI tentang GCG di dalamnya telah memuat tentang kewajiban penerapan BMPK dan tugas-tugas pejabat eksekutif termasuk pejabat Kepala Cabang.

Sebagai mahasiswa Program Magister Kenotariatan, penulis tertarik untuk menelaah mengenai pengecualian-kecualian yang secara legal diberikan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Hal ini akan sangat bermanfaat antara lain guna memahami landasan hukum bagi kesepakatan-kesepakatan yang dibuat oleh para pihak dan kemudian dibuat dalam Akta Notariil. Dalam hal pelaksanaan peraturan-peraturan Bank Indonesia yang dikecualikan pelaksanaannya karena adanya berbagai kemudahan berdasarkan PBI Insentif Konsolidasi, sedikit banyak akan mempengaruhi terhadap kesepakatan-kesepakatan dalam Rencana Merger atau Rencana Konsolidasi yang kemudian dituangkan dalam Akta Merger atau Akta Konsolidasi Bank yang dibuat oleh Notaris.

B. POKOK PERMASALAHAN

Pokok permasalahan dalam tesis ini adalah:

1. Bagaimanakah perbedaan pokok antara ketentuan Bank Indonesia yang terkait dengan merger dalam rangka upaya konsolidasi perbankan sebelum dan sesudah dicanangkannya Arsitektur Perbankan Indonesia (API)?

2. Apa Manfaat yang dapat diperoleh bank dari Program Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan untuk menjadi bank yang sehat menurut kriteria yang ditetapkan Bank Indonesia?

C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder, dimulai dengan analisis terhadap permasalahan hukum baik yang berasal dari literatur maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan usaha perbankan. Metode Penelitian tersebut digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan, yaitu hubungan antara peraturan satu dengan peraturan lain serta kaitannya dengan penerapan dalam praktek.

Tipe penelitian yang dipergunakan adalah tipe penelitian *explanatoris*, yaitu “untuk menguji hipotesa tertentu atau menjelaskan hubungan sebab akibat dengan didukung oleh data yang sudah cukup,”⁹ khususnya peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang terkait dengan merger dan konsolidasi bank.

Jenis data yang dipergunakan adalah data sekunder melalui studi dokumen dan wawancara. Studi dokumen dilakukan untuk memperoleh data yang diambil dari bahan kepustakaan yang bersumber dari:

⁹ *Ibid.* hal. 10.

- a. bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, meliputi peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian yaitu Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang Bank Indonesia, UU Perseroan Terbatas, PBI Insentif Konsolidasi, PBI Modal Inti Minimum dan PBI tentang GCG serta peraturan perundang-undangan lain yang dapat memperjelasnya.
- b. bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi; buku-buku, artikel ilmiah, makalah, hasil penelitian dari berbagai tulisan. Penelaahan terhadap bahan tersebut merupakan upaya penulis untuk mendapatkan landasan teori dalam menjawab permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi; kamus, buku pegangan, buku petunjuk dan yang lainnya.¹⁰ Bahan-bahan tersebut memberikan manfaat bagi penulis untuk mendapatkan informasi tertentu secara langsung dari sumber yang baku mengenai perihal yang terkait dengan penelitian ini.

Untuk mendukung penulisan ini dilakukan juga wawancara dengan narasumber. Wawancara dilakukan secara langsung dengan pejabat Biro Hukum Bank Indonesia Bapak Sudarmaji, SH. Tehnik wawancara yang dipergunakan adalah wawancara terarah, yaitu pada saat wawancara dipergunakan pedoman wawancara

¹⁰ *Ibid.* hal. 52

yang berisikan pokok-pokok yang diperlukan untuk wawancara dengan suatu daftar pertanyaan yang berstruktur¹¹.

Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dikumpulkan, dilakukan dengan metode analisis normatif kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak kepada penelitian terhadap peraturan dan perundang-undangan serta pemahaman para ahli. Kualitatif karena data yang dianalisis tidak bersifat angka-angka.

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan ini dibagi dalam 3 (tiga) bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN.

Menguraikan tentang latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF KONSOLIDASI PERBANKAN MELALUI MERGER

A. Perkembangan Merger, Konsolidasi dan Penyehatan Perbankan di Indonesia.

Menguraikan tentang Merger, Konsolidasi dan Penyehatan Perbankan di Indonesia.

¹¹ *Ibid.* hal. 25.

B. Aspek Hukum Merger dan konsolidasi Bank dan Kaitannya dengan Arsiter Perbankan Indonesia (API)

Menguraikan tentang perkembangan peraturan perundang-undangan tentang merger dan konsolidasi bank baik sebelum dicanangkannya Arsitektur Perbankan Indonesia (API) termasuk penerapannya oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) maupun pasca API yang meliputi PP Merger dan konsolidasi Bank, PBI Tentang Modal Inti Minimum No. 9/16/2007, PBI Tentang BMPK No. 8/13/2006, PBI Tentang GWM No.7/29/2005, PBI Tentang Pembukaan kantor Cabang No 2/27/2000, PBI Tentang GCG No. 8/14/2006 yang harus diterapkan dalam operasional bank serta jenis dan bentuk kemudahan dengan pengurangan atau peniadaan kewajiban pelaksanaannya menurut PBI Insentif Konsolidasi Bank.

C. Analisis

Analisis yuridis dalam lingkup pokok permasalahan yang dipilih, meliputi persamaan dan perbedaan pokok antara ketentuan Bank Indonesia yang terkait dengan merger dan konsolidasi sebelum dan sesudah dicanangkannya Arsitektur Perbankan Indonesia (API) serta akibat hukum bagi bank yang melaksanakan merger atau konsolidasi sesuai dengan ketentuan Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/12/PBI/2007 dan bagi bank yang tidak melaksanakannya.

BAB III PENUTUP, yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

BAB II

**TINJAUAN YURIDIS PROGRAM INSENTIF KONSOLIDASI PERBANKAN
MELALUI MERGER BANK**

A. Perkembangan Merger, Konsolidasi dan Penyehatan Perbankan di Indonesia

Konsolidasi perbankan di Indonesia merupakan salah satu upaya dalam rangka memperbaiki struktur perbankan Indonesia guna mencapai perbankan yang kuat dan sehat serta mampu bersaing dengan bank-bank internasional yang semakin dituntut dalam persaingan global.

Langkah-langkah dalam konsolidasi perbankan antara lain dapat dilakukan dengan melalui merger dan konsolidasi bank baik atas inisiatif sendiri maupun atas inisiatif bank Indonesia selaku otoritas pembina dan pengawas perbankan nasional. Guna memahami lebih jauh tentang merger dan konsolidasi perbankan dapat dijelaskan dalam teori dan landasan hukum seperti berikut ini.

1. Pengertian dan Klasifikasi Merger dan Konsolidasi

Untuk memperoleh gambaran umum tentang Merger bank dapat berlandaskan kepada pengertian dari Merger Bank itu sendiri serta pengklasifikasian Merger bank yang berlandaskan kepada latar belakang dan tujuan dari dua atau lebih bank yang melakukan Merger.

a. Pengertian

Pengertian tentang merger perusahaan sekurang-kurangnya terkait dengan batasan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi. Dalam tesis ini, pembahasan akan dibatasi dengan dua bentuk pokok yaitu merger dan konsolidasi.

Walaupun Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) dan Peraturan Pemerintah Nomor No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas mempergunakan kata Penggabungan untuk merger dan peleburan untuk konsolidasi akan tetapi baik merger maupun konsolidasi memiliki persamaan pokok yaitu adanya dua perusahaan yang bergabung dan adanya perusahaan yang meleburkan diri. Sedangkan khusus untuk Perbankan berlaku Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 1999 Tentang Merger Konsolidasi dan Akuisisi Bank umum (PP Merger Bank). Perbedaannya, jika dalam merger terdapat salah satu perusahaan yang tetap berdiri sebagai hasil merger sedangkan dalam konsolidasi semua perusahaan yang hendak bergabung itu meleburkan diri dan mendirikan perusahaan baru sebagai hasil merger.

Encyclopedia of Banking & Finance merumuskan batasan merger yaitu; “ a combination of two or more corporation wherein the dominant unit absorbe the passif unit, the former continuing operations usually under the same name ”.¹²

¹² Glenn G. Munn, F.L. F.L. Garcia and Charles J. Woelfel, 1994. *Encyclopedia of Banking and Finance* 10th Edition dalam Abdul Moin, *Merger, Akuisisi & Divestasi*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Ekonisia, 2004. hal. 6.

Memahami batasan di atas, sesungguhnya berlaku juga untuk konsolidasi walaupun dalam konsolidasi tidak harus selalu ada perusahaan yang dominan terhadap perusahaan peserta merger lainnya seperti halnya dalam merger. Baik merger maupun konsolidasi memiliki persamaan yang mendasar yaitu merger (kombinasi, pencampuran) dari dua atau lebih perusahaan dan perusahaan yang bergabung itu bernaung dalam satu perusahaan hasil merger. Karena itu, merger dan konsolidasi juga diperlakukan sama dalam PBI Insentif Konsolidasi sesuai dengan tujuan intinya yaitu terwujudnya bank yang sehat melalui merger.

Batasan tentang merger yang didalamnya meliputi juga konsolidasi (dan juga akuisisi) seperti yang dimaksudkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur hal itu di Indonesia, dapat ditemukan pada batasan merger dalam *The World Book Encyclopedia* yang memberikan definisi sebagai berikut:

*Merger is the combination of two or more independent companies into a single corporation. In most mergers, a firm acquires the assets and liabilities of a smaller enterprise by purchasing its capital stock. It then takes over the operation of the smaller firm and drops that firm's name. In some mergers, firms of similar size joint to form an entirely new corporation.*¹³

Dalam Ensiklopedi tersebut, merger diartikan sebagai merger (kombinasi, pencampuran) dua atau lebih perusahaan yang (sebelumnya) tidak saling terikat menjadi satu perusahaan. Dalam kebanyakan merger, suatu perusahaan memperoleh aktiva dan pasiva perusahaan yang lebih kecil dengan cara membeli sahamnya dan kemudian nama perusahaan yang dibeli sahamnya itu tidak dipergunakan lagi. Dalam sejumlah merger, perusahaan-perusahaan dengan skala yang relatif sama membubarkan diri dan bersama-sama mendirikan perusahaan baru. Memahami

¹³ *The World Encyclopedia*, USA, World Book Inc. dalam Agus Budiarto, *Merger Bank di Indonesia beserta Akibat-akibat Hukumnya*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hal 87.

pengertian merger dalam *World Encyclopedia*, tampaknya merger diartikan secara luas yaitu meliputi merger, konsolidasi dan bahkan akuisisi sebagaimana dimaksudkan oleh peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Mengenai pengertian konsolidasi, Ensiklopedi Ekonomi, Keuangan dan Perdagangan merumuskan sebagai berikut:

Konsolidasi perusahaan terjadi jika telah dilebur dua maskapai atau lebih yang sama pentingnya, menjadi satu maskapai yang seluruhnya baru, dengan tidak adanya maskapai-maskapai yang semula hidup terus. Istilah ini (konsolidasi) sering juga sebagai gantinya *amalgamation*.¹⁴

Seperti telah diketahui, yang membedakan antara merger dan konsolidasi adalah, jika merger merupakan merger dari dua bank atau lebih dengan cara mempertahankan berdirinya salah satu bank sebagai hasil merger, sedangkan konsolidasi dilakukan dengan cara mendirikan bank baru sebagai bank hasil konsolidasi.

Batasan merger dan konsolidasi yang serupa dipergunakan antara lain dalam Keputusan Ketua Bapepam No. Kep-52/ PM/1997 tentang Penggabungan Usaha Atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik Atau Emiten.¹⁵

Batasan serupa dipergunakan juga dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/51/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata

¹⁴ A. Abdurrachman, *Ensiklopedia Ekonomi, Keuangan Perdagangan*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1991. hal. 679

¹⁵ Badan Pengawas Pasar Modal. Lampiran Keputusan Ketua Bapepam No. Kep-52/PM/1997 tentang *Penggabungan Usaha Atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik Atau Emiten*. Angka 1 huruf a dan b.

Cara Merger Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum (SKBI Tata Cara Merger)¹⁶ dan demikian juga dalam PBI Insentif Konsolidasi No. 8/17/PBI/2006¹⁷.

Memahami perbedaan bentuk-bentuk merger perusahaan secara teoritis seringkali berhadapan dengan rumusan yang beraneka ragam. Hal yang sama terjadi juga dalam praktek. Para praktisi bisnis pada umumnya hanya mempergunakan istilah merger untuk suatu merger perusahaan baik dilakukan dengan merger itu sendiri dalam pengertian terdapat satu perusahaan yang tetap berdiri sebagai perusahaan hasil merger maupun dengan konsolidasi dalam pengertian semua peserta merger melebur dalam satu perusahaan baru yang didirikan secara bersama-sama.

Ketentuan yang sama secara hukum terhadap merger dan konsolidasi antara lain dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 124 UUP yang menyatakan bahwa "Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 123 (ketentuan tentang Rancangan Merger) mutatis mutandis berlaku bagi Perseroan yang akan meleburkan diri"¹⁸. SKBI Tata Cara merger mengatur persyaratan dan tata cara merger dan konsolidasi secara bersama-sama dalam Bagian Pertama Bab II. Ketentuan yang terdiri dari 15 pasal tersebut (Pasal 4 sampai dengan Pasal 18) mengatur untuk keduanya sekaligus dengan syarat dan tata cara yang sama kecuali ketentuan Pasal 13 dan 14 yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

¹⁶ Bank Indonesia. 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. Psl. 1 huruf a dan b.

¹⁷ Bank Indonesia., PBI No. 8/17/PBI/2006, *Op.cit.* Psl. 1 ayat (2) dan (3).

¹⁸ Indonesia, UU No. 40 Tahun 2007. Psl. 123.

Pasal 13 SKBI Tata Cara Merger:

Dalam hal perubahan Anggaran Dasar Bank hasil Merger memerlukan persetujuan dari instansi yang berwenang, permohonan persetujuan atas perubahan Anggaran Dasar diajukan oleh direksi Bank hasil Merger kepada instansi berwenang dan dilakukan bersamaan dengan pengajuan izin Merger kepada Direksi Bank Indonesia... dst.

Pasal 14 SKBI Tata Cara Merger:

Permohonan atas Akta Pendirian termasuk Anggaran Dasar Bank hasil Konsolidasi diajukan oleh direksi Bank hasil Konsolidasi kepada instansi berwenang dan dilakukan bersamaan dengan pengajuan izin Penggabungan kepada Direksi Bank Indonesia... dst.

Dua pasal dalam SKBI tersebut selain mengatur persyaratan dan tata cara bagi merger yang berbeda dengan persyaratan dan tata cara bagi konsolidasi sekaligus memberikan gambaran tentang perbedaan pokok antara merger dan konsolidasi. Dalam merger disyaratkan adanya Akta Perubahan Anggaran Dasar terhadap Anggaran Dasar yang sebelumnya sudah dipergunakan oleh bank hasil merger sedangkan konsolidasi memerlukan Akta Pendirian termasuk Anggaran Dasar bank baru sebagai hasil konsolidasi. Jika Akta Perubahan Anggaran Dasar dalam merger cukup diajukan oleh direksi bank hasil merger, lain halnya dalam konsolidasi dimana Akta Pendirian dan Anggaran Dasarnya harus diajukan oleh direksi bank yang meleburkan diri dan mendirikan bank baru secara bersama-sama.

b. Klasifikasi Merger

Merger perusahaan termasuk bank bisa terjadi dengan latar belakang, tujuan dan hubungan hukum yang berbeda-beda. Perbedaan-perbedaan tersebut secara teoritis dapat diklasifikasikan dan dapat ditinjau dari sudut pandang yang berbeda yang antara lain seperti berikut ini.

1) Klasifikasi berdasarkan aktivitas ekonomi

Merger perusahaan berdasarkan aktivitas ekonomi dapat diklasifikasikan dalam lima tipe yaitu¹⁹:

a) Merger horizontal

Merger Horizontal adalah merger antara dua atau lebih perusahaan yang bergerak dalam industri yang sama. Sebelum terjadi merger perusahaan-perusahaan ini bersaing satu sama lain dalam pasar atau industri yang sama. Salah satu tujuan utama merger horizontal adalah untuk mengurangi persaingan atau untuk meningkatkan efisiensi melalui merger aktivitas produksi, pemasaran dan distribusi, riset dan pengembangan dan fasilitas administrasi. Efek dari merger horizontal ini adalah semakin terkonsentrasinya struktur pasar pada industri tersebut. Dilihat secara umum, merger Bank cenderung tergolong kepada klasifikasi merger ini jika mengingat bidang kegiatan bank relatif sama sesuai dengan yang diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur operasional bank. Namun demikian, dengan melakukan analisis yang lebih tajam, bidang kegiatan perbankan bisa menjadi beraneka ragam. Dilihat dari fungsi dan ijin operasionalnya bank dapat dibedakan antara bank devisa, bank umum non devisa dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Jika dilihat dari sistem operasionalnya, bisa dibedakan antara bank syariah dan konvensional. Demikian juga jika dilihat dari sudut pandang konsentrasi pemberian kreditnya bisa dibedakan antara bank untuk kredit usaha kecil (seperti

¹⁹ Abdul Moin, *Merger, Akuisisi & Divestasi*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Ekonisia, 2004. hal. 22 – 27.

misalnya BRI) bank untuk bidang perumahan (seperti misalnya BTN), bank untuk bidang usaha perdagangan, ekspor-impor dan lain-lain.

b) Merger Vertikal

Merger vertikal adalah integrasi yang melibatkan perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam tahapan-tahapan proses produksi atau operasi. Merger tipe ini dilakukan jika perusahaan yang berada pada industri hulu memasuki industri hilir atau sebaliknya dari industri hilir menuju industri hulu. Merger vertikal dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang bermaksud untuk mengintegrasikan usahanya terhadap pemasok dan/atau pemakai produk dalam rangka menstabilkan pasokan dan pemasaran. Tidak semua perusahaan memiliki bidang usaha yang lengkap mulai dari penyediaan input sampai pemasaran. Merger vertikal ini dibagi dalam dua bentuk yaitu integrasi ke belakang atau kebawah (*backward/downward integration*) dan integrasi ke depan atau ke atas (*forward/upward integration*).

Dalam usaha perbankan input dapat diartikan sebagai sumber dana. Sumber dana bank antara lain dapat berasal dari para pemegang saham. Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), Pinjaman Antar Bank (*Call Money*), Pinjaman dari Lembaga Keuangan Luar Negeri dan nasabah penyimpan dana²⁰. Bank tertentu mampu menghimpun dana dari nasabah penyimpan dana yang berasal dari komunitas tertentu dalam masyarakat baik itu dalam bentuk giro, deposito atau tabungan.

²⁰ Hermansyah, Hukum Perbankan Nasional Indonesia, Edisi Revisi, Cet. 3. Jakarta: Kencana 2007. hal 43

c) Merger Konglomerasi

Merger konglomerasi adalah merger dua atau lebih perusahaan yang masing-masing bergerak dalam industri yang tidak terkait. Merger konglomerasi terjadi apabila sebuah perusahaan berusaha mendiversifikasi bidang bisnisnya dengan memasuki bidang bisnis yang berbeda sama sekali dengan bidang bisnis semula. Apabila merger konglomerat ini dilakukan secara terus menerus oleh perusahaan, maka terbentuklah sebuah konglomerasi. Sebuah konglomerasi memiliki bidang bisnis yang sangat beragam dalam industri yang berbeda, misalnya manufaktur, perbankan, pertambangan, otomotif, perhotelan, ritel, asuransi, konstruksi, agro industri, penyiaran TV, *Consumer goods* dan sebagainya.

Dalam usaha perbankan, merger konglomerasi dalam arti yang sesungguhnya tidak mungkin terjadi karena peraturan perundang-undangan tentang perbankan tidak memungkinkan untuk dilakukannya merger diantara perbankan dengan bidang usaha lain.

d) Merger Ekstensi Pasar

Merger ekstensi pasar adalah merger yang dilakukan oleh dua atau lebih perusahaan untuk secara bersama-sama memperluas area pasar. Tujuan merger ini terutama untuk memperkuat jaringan pemasaran bagi produk masing-masing perusahaan. Merger ekstensi pasar sering dilakukan oleh perusahaan-perusahaan lintas Negara dalam rangka ekspansi dan penetrasi pasar. Strategi ini dilakukan untuk mengakses pasar luar negeri dengan cepat tanpa harus membangun fasilitas produksi dari awal Negara yang akan dimasuki.

Di sisi lain, dalam era otonomi daerah di Indonesia sekarang ini, suatu perusahaan yang menguasai betul karakteristik konsumen di daerah tertentu dan telah membuktikan bahwa perusahaan tersebut mampu menguasai pasar di daerah itu dapat dijadikan pertimbangan penting untuk ekstensi pasar. Tidak semua bank, termasuk bank pemerintah dapat membuka cabang sampai ke pelosok-pelosok seperti yang dilakukan oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI).

Suatu bank swasta yang dapat meraih potensi pasar Jakarta dengan sukses tidak berarti akan dengan mudah meraih pasar di daerah lain. Oleh karena itu, merger bank swasta antar daerah merupakan salah satu cara untuk menguasai pasar nasional dalam bank hasil merger.

e) Merger Ekstensi Produk

Merger ekstensi produk adalah merger yang dilakukan oleh dua perusahaan untuk memperluas lini produk masing-masing perusahaan. Setelah merger perusahaan akan menawarkan lebih banyak jenis dan lini produk sehingga akan menjangkau konsumen yang lebih luas. Apabila suatu bank konvensional yang hendak membuka cabang syariah karena ingin meluncurkan produk syariah yang pertumbuhannya cukup cepat bisa juga melakukan merger dengan bank syariah yang telah berjalan dan telah menguasai pasar tersendiri. Contoh lainnya, ketika sebuah bank ingin memiliki produk kartu kredit yang telah menguasai pasar dapat juga dilakukan melalui merger.

2) Klasifikasi berdasarkan pola merger

Pola merger adalah sistem bisnis yang akan diadopsi atau yang akan dijadikan acuan oleh perusahaan hasil merger. Pola merger menjawab pertanyaan sistem bisnis perusahaan peserta merger yang mana yang akan diadopsi. Klasifikasi berdasarkan pola merger terbagi dalam dua kategori yaitu:

a) *Mothership Merger*

Merger dalam kategori ini adalah pengadopsian satu pola atau sistem untuk dijadikan pola atau sistem pada perusahaan hasil merger. Biasanya perusahaan yang dipertahankan hidup adalah perusahaan yang dominan dan sistem dan pola bisnis perusahaan yang dominan inilah yang diadopsi. *Mothership merger* dapat kita lihat pada merger Bank Danamon dengan 9 bank lain. Seluruh sistem perbankan yang dipertahankan atau yang menjadi acuan adalah sistem yang dimiliki Danamon. Meskipun Bank Duta, salah satu peserta merger Bank Danamon, memiliki sistem kartu kredit yang sudah cukup dikenal dan bagus, kartu kredit Bank Duta tidak lagi dipertahankan atau digunakan. Karena pola merger yang digunakan adalah *mothership merger* maka sistem Kartu Kredit yang digunakan adalah sistem kartu kredit Bank Danamon.

b) *Platform Merger*

Dalam *Platform Merger*, sarana dan prasarana baik dalam bentuk perangkat keras maupun perangkat lunak yang menjadi kekuatan masing-masing perusahaan tetap dipertahankan dan dioptimalkan. Artinya adalah semua sistem atau pola bisnis, sepanjang itu baik, akan diadopsi oleh perusahaan hasil merger. Merger Bank

Permata, terdiri dari Bank Bali, Bank Universal, Bank Prima Express, Bank Arthamedia dan Bank Patriot, mengikuti pola ini. Masing-masing bank peserta merger memiliki keunggulan atau kekuatan, dan semua kekuatan tersebut tetap dipertahankan sehingga tidak ada sistem yang paling dominan yang diadopsi. Bank Bali memiliki kekuatan dalam teknologi informasi dan Bank Universal memiliki kekuatan dalam *retail banking*. Merger dengan *platform merger* ini akan lebih tepat dilakukan melalui cara konsolidasi.

c. Penggabungan melalui akuisisi dan holding company

Selain merger dan konsolidasi penggabungan bank antara lain dapat juga dilakukan melalui akuisisi dan *holding company*.

1) Akuisisi

Akuisisi bank adalah pengambilalihan kepemilikan suatu bank yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap bank. Akuisisi lahir melalui investasi yang dilakukan oleh pihak yang mengambil alih dan di satu sisi ada bank yang melakukan divestasi.

Dalam PP No. 28 Tahun 1999 mengatur bahwa akuisisi harus menempuh tata cara antara lain pihak yang akan mengakuisisi harus menyampaikan maksud dan tujuan maksudnya kepada Direksi Bank yang akan diakuisi yang kemudian bank yang akan mengakuisisi bersama-sama dengan bank yang akan diakuisisi menyusun usulan rencana akuisisi.

2) Holding company

Kebijakan kepemilikan tunggal (*Single Presence Policy*) menetapkan bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada satu bank saja. Dalam ketentuan SPP dikecualikan beberapa hal, antara lain

- a) SPP pada dua bank dengan prinsip kegiatan usaha berbeda (konvensional dan syariah),
- b) SPP pada dua bank yang salah satunya adalah bank campuran,
- c) bank holding company (BHC) yang dibentuk karena ketentuan BI mengenai SPP, dan
- d) kepemilikan saham sementara oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam rangka penyelamatan bank.

Khusus untuk Bank Holding Company (BHC harus) merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas yang didirikan di Indonesia. BHC dilarang melakukan kegiatan usaha selain hanya menjadi pemegang saham bank (kecuali BHC yang berbentuk bank) dan BHC wajib memberikan arah strategi dan mengonsolidasikan laporan keuangan dari bank-bank anak perusahaannya.

2. Perkembangan Merger dan Konsolidasi Bank di Indonesia

Sejarah perkembangan merger usaha perbankan di Indonesia pada dekade 1960-an lebih bernuansa pada kebijakan politis. Seluruh bank-bank pemerintah, kecuali Bank Dagang Negara dilebur dengan nama Bank Negara Indonesia pada 27 Juli 1965, dengan Penetapan Presiden Nomor 8,9,10,11, 13 dan nomor 17 tahun 1965. Namun karena faktor budaya, fungsi dan manajemen yang tidak berimbang, akhirnya integrasi bank tunggal dibubarkan dan kembali pada status hukum seperti

semula, dengan diberlakukannya UU Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan (UU Pokok Perbankan 1967).

Setelah itu perkembangan merger bank dapat ditelusuri berdasarkan periode berikut ini.

a. Periode UU Pokok Perbankan 1967 sampai dengan Pakto 88 dan UU Perbankan 1992

Perkembangan merger usaha perbankan nasional sampai menjelang dikehuarkannya Pakto 88, tercatat tidak kurang dari 66 bank yang pernah ada telah hilang dari sistem perbankan karena bangkrut dan tutup tanpa prosedur yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Pusat Data *Business Indonesia*, hanya satu bank yang dilikuidasi selama berlakunya UU Perbankan 1967 yaitu PT. Bank Nusantara dengan putusan hakim PN Jakarta Pusat Nomor 6 tertanggal 23 Oktober 1973 tetapi tercatat sejumlah 62 bank dimerger atau diakuisisi oleh 26 bank dan posisi terakhir menjelang Pakto 88 adalah 66 bank, diantaranya adalah Bank Bukopin dan Bank Tabungan Pensiunan Nasional serta Bank Tabungan Himpunan Saudara.²¹

Merger usaha perbankan nasional pertama kali setelah diberlakukannya UU Perbankan 1967 diawali oleh Panin Bank. Bank ini mengakuisisi Bank Arta Prima dengan kepemilikan saham sebesar 50%, kemudian diteruskan pada tahun 1971, yaitu mencakup 3 (tiga) buah bank yang masih satu grup afiliasi, antara lain Bank Industri & Dagang Indonesia dan Bank Kemakmuran di Jakarta, serta Bank Industri

²¹ Pusat Data Business Indonesia, *Merger and Acquisition in Indonesia*, Januari 1998. hal. 100-110

Djaja Indonesia di Surabaya. Sebenarnya model merger usaha tersebut dapat dikatakan sebagai konsolidasi atau peleburan usaha, karena melahirkan nama bank baru. Dengan peleburan usaha tersebut, Panin Bank telah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Bank Indonesia, maka bank ini telah mendapatkan izin devisa pada 21 April 1972. Meskipun telah mendapatkan izin devisa, bank ini terus melakukan perluasan dengan mengakuisisi 4 bank lagi, yaitu Bank Lingga Harta yang diakuisisi pada Desember 1973, Bank Pembangunan Ekonomi (Februari 1975), Bank Pembangunan Sulawesi (Oktober 1975), dan ditambah sebuah afiliasi yang tetap mempertahankan nama Bank Abadi Djaja di Palembang tahun 1972.²²

Merger bank yang kedua adalah merger Bank Utama, yang disebut sebagai Overseas Express Bank (OEB) tahun 1974, yang meleburkan tiga buah bank, yaitu Bank Parahyangan Ekonomi dari Bandung, Bank Kota Asri dari Surabaya, dan Berdjabat Banking Corp dari Jakarta dengan nama Bank Baru. Untuk memenuhi kriteria persyaratan, OEB mengakuisisi tiga bank lagi, yaitu Bank Industri dan Komersial atau Indanco pada bulan Juni 1976, Bank Kerajinan Pejoang Kemerdekaan tahun 1978 di Medan, yang semula diakuisisi oleh Bank Industri dan Komersial, dan Bank Perkembangan Pelayaran Indonesia yang pernah mengakuisisi Bank Kalimantan Tengah di Banjarmasin bulan April 1978. Bank hasil merger ini kemudian mendapatkan status devisa pada 21 Oktober 1980, setelah Bank Indonesia (BI) memegang 50% saham.²³

²² Agus Budianto, *Merger Bank di Indonesia beserta Akibat-akibat Hukumnya*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004. hal.71

²³ *Ibid.* hal 72.

Merger bank nasional ketiga dilakukan oleh Bank Central Asia (BCA) dengan pertama kali mengakuisisi Bank Sarana Indonesia pada 13 Januari 1973, Bank Gemari pada 30 Juni 1976, dan Indo Commercial Bank yang pernah dimiliki Astra pada 30 Maret 1979. Oleh karena itu, izin devisa BCA diperoleh pada 28 Maret 1977 sebagai bank devisa kesembilan. Perkembangan merger perbankan nasional kemudian diikuti oleh Bank Duta Ekonomi yang memiliki izin devisa hanya melalui dua akuisisi, yaitu Bank Dwikora Pontianak pada bulan Desember 1975 dan Bank Sarma Pematang Siantar, Maret 1976. Bank Duta Ekonomi menjadi bank devisa kedelapan pada 3 Januari 1977.

Tiga bank setelah Panin yang memperoleh status devisa dengan ringan adalah Bank Niaga dan Bank Pasific (tahun 1997 dilikuidasi) pada 22 November 1974. Bank Pasific telah mengakuisisi Bank Merdeka pada 2 Maret 1973 dan kemudian Bank Kalimantan di Samarinda pada tahun 1975, sedangkan Bank Niaga belum melakukan merger dengan bank manapun dan hanya mengakuisisi Bank Tabungan Bandung tahun 1976 dan Bank Amerta pada 16 Oktober 1983. Bank ketiga adalah Bank Buana, yang memperoleh status devisa pada 27 Juli 1976 setelah mengakuisisi Bank Aman Makmur pada 17 November 1975, Bank Pembinaan tahun 1973, dan Bank Kesejahteraan Masyarakat tahun 1974.²⁴

Bank Artha Pusara (sekarang Artha Prima) termasuk yang sering melakukan merger dan tercatat aktif melakukan akuisisi. Berdiri pada 17 Agustus 1967, Bank Artha Pusara telah mengakuisisi empat buah bank, yaitu Bank Nusa Djaja di Surabaya pada 31 Maret 1973, Bank Muslimin Mualim di Semarang pada 8 Juni

²⁴ *Ibid.* hal. 73.

1976, Bank Tabungan Minahasa di Manado pada 31 Desember 1977, dan pada 5 Maret 1978 mengakuisisi PT. Bank Tabungan Ujung Pandang. Menjelang pakto, bank ini malah mengalami krisis, sehingga Panin Bank terjun menjadi penyelamat dan setelah melalui berbagai alih saham dari Panin ke Kalbe Farma Grup dengan membeli 100% saham Bank Arta Prima dari Gunung Agung Group bulan September 1989 melalui anak perusahaan PT.Tiaramas Unggul Maju, Juli 1995, Bank Arta Prima mendapat pemegang saham baru yakni Yayasan Dharmais, Kalbe Farma Group juga membeli 65% saham Bank Bira melalui PT Arya Teladan Sakti dan pada bulan April 1994 Bank Arta Media yang didirikan oleh Gramedia Group diambil alih mayoritas sahamnya oleh Kalbe Farma Group.

Langkah merger dan akuisisi yang sebelumnya menjadi persyaratan izin devisa telah dihapuskan oleh otoritas moneter. Serangkaian merger dan akuisisi ini sebenarnya hanya berfungsi merangsang konsolidasi perbankan, agar lebih kuat dan ampuh dalam permodalan, tetapi dampak negatifnya adalah setiap pemilik izin bank yang nyaris bangkrut justru mengeksploitir status izin bank untuk dialihkan kepada investor baru. Karena itu, selama periode 1971-an sampai Pakto 1988, banyak perbankan nasional yang diskors oleh otoritas moneter pada akhir tahun 1961-an dan awal tahun 1970-an, kecuali Bank Nusantara yang divonis pailit. Akhirnya, untuk membatasi pertumbuhan jumlah bank pasca Pakto 88, pemerintah mengeluarkan serangkaian kebijaksanaan penyehatan. Melalui PP Nomor 70 Tahun 1992 yang menaikkan modal setor bank dari Rp. 10 miliar menjadi Rp. 50 miliar, kemudian Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKKB) diwajibkan merubah status menjadi bank

umum sampai 25 Maret 1993 dan meningkatkan modal setor minimal Rp. 50 miliar paling lambat Maret-April 1996 (tiga tahun setelah ganti status)²⁵.

Sebenarnya banyak bank-bank yang melakukan merger, konsolidasi ataupun akuisisi pada tahun 1970-an, namun belum bisa mendapatkan izin devisa dari Bank Indonesia, antara lain Bank Pelita (dibekukan per 4 April 1998) yang telah mengakuisisi Bank Sulawesi dan Bank Tani & Industri pada tahun 1972, Bank Rama (merger ke dalam Bank Danamon) yang mengakuisisi Bank Masyarakat tahun 1972 serta Sejahtera Bank Umum (dilikuidasi per 1 November 1997) juga mengakuisisi Bank Lampung dan Bank Umum Niaga Indonesia pada tahun 1972. Akibat dari ketentuan untuk menaikkan modal setor bank tersebut, para banker yang tergabung dalam grup perusahaan akan semakin gencar untuk melakukan merger dan akuisisi. Hal ini wajar dilakukan, karena selain bank-bank yang lahir dari Pakto 88 banyak yang tidak memiliki pondasi manajemen yang sehat, juga akan semakin menghemat biaya dengan mengakuisisi bank yang tidak sehat daripada membuka bank baru dengan modal setor awal sebesar Rp. 50 miliar.

Salah satu contoh adalah grup Astra yang telah menjual Indo Komersial Bank (yang menjadi salah satu cikal bakal BCA tahun 1979) kemudian ingin memiliki bank setelah izin bank melonjak mahal dan semakin langka. Kesempatan itu baru tiba ketika Bank Indonesia membekukan Bank Perkembangan Asia karena tindak kriminal Banker Amur Adolii Darmawan Kertahardja tahun 1985 dan Astra Grup

²⁵ Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1972 tentang *Bank Umum*. Psl. 22, 23 dan 24.

bersama Prof. Dr. Soemitro Djojohadikusumo mengalihkan kepemilikan Bank Perkembangan Asia, dan sekarang menjadi Bank Universal.²⁶

b. Periode Pakto 88 sampai dengan Krisis Moneter

Secara umum dapat dikatakan bahwa periode ini merupakan era liberalisasi usaha perbankan sebagai dampak dari kebijakan Pakto 88. Mudah-mudahan memperoleh izin pendirian bank telah muncul sejumlah banyak bank baik yang berskala besar, menengah dan lebih banyak lagi dalam skala kecil termasuk Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang tidak sedikit diantaranya tidak ditopang dengan perangkat perbankan yang memadai untuk menjadi bank yang sehat. Akibatnya, banyak bank yang belum berdiri lama, jangankan tumbuh menjadi bank yang sehat tetapi justru sebaliknya mengalami krisis dan mengarah kepada kebangkrutan. Salah satunya adalah Bank Umum Majapahit Jaya (BUMJ) pada 27 November 1990, dilarang ikut kliring oleh Bank Indonesia yang pada saat itu menanggung utang sebesar Rp. 70 miliar lebih. Dua tahun sebelumnya, BUMJ juga kalah kliring, yang menampung utang sebesar Rp. 130 miliar dan Rp. 59 miliar, diantaranya berasal dari kredit *Interbank Call Money*. Pihak yang berminat sebagai juru selamat cukup banyak, namun akhirnya diambil alih oleh Forum 38 Plus yang diperkirakan memiliki total tagihan Rp. 67 miliar di BUMJ (sehingga berkepentingan untuk menyelamatkannya). Kasus serupa juga terjadi pada Bank Summa kembali dilarang ikut kliring pada 13 November 1992 karena utangnya mencapai 135 miliar, padahal Bank Summa pernah melakukan akuisisi terhadap Bank Dirgahayu dan Bank Surakarta pada tahun 1975. Tragedi ini berawal dari tindakan Edward yang tidak sabar untuk memiliki bank

²⁶ Agus Budiarto, *Op.cit.* hal.73-74.

dengan membeli Bank Agung Asia. Padahal waktu itu, dengan modal Rp. 10 miliar, orang bisa mendirikan bank baru yang akan lebih baik dibandingkan dengan membeli bank yang tidak sehat sehingga akhirnya membawa Bank Summa pada status dilikuidasi berdasarkan SK Menteri Keuangan No. Kep. 1253/KMK.01/1992.

Antara dikeluarkannya Pakto 88 sampai dengan tahun 1997, telah terjadi beberapa kali merger usaha di bidang perbankan, antara lain Bank Bali yang melakukan akuisisi terhadap Bank Dharma Usaha pada tahun 1988, Bank Pasar Warga Nugraha yang bersama-sama Bank Pasar Galuh Pakuan, Bank Pasar Ngliman, dan Bank Desa Swadaya Harta meleburkan usahanya dan membentuk Bank baru yakni Bank Dharmala pada tahun 1989. Seterusnya adalah Bank Pasar Panca Dasa Dharma pada tahun 1990, kemudian Bank Bumi Putera yang mengambil alih Bank Desa Bumi Harta pada tahun 1990. Peleburan usaha juga dilakukan pada tahun yang sama oleh Bank Swansarindo bersama Bank Pasar Gunung Sindoro dan Bank Pasar Kendeng.

Bank Continental mengalami krisis dan mendapatkan suntikan dana dari Bank Indonesia sebesar Rp. 320 miliar, yang paket penyelamatannya ditangani oleh BCA dan Danamon. September 1994, BCA mengakuisisi Continental Bank, dengan menguasai sekitar 50% saham dan setengahnya lagi dimiliki oleh Bank Danamon Indonesia. Setelah diakuisisi oleh BCA-Danamon, maka namanya diganti menjadi Bank Dana Asia. Bulan Agustus 1984, saham BCA dibeli oleh Siti Hardijanti Hastuti, pendiri Citra Lamtorogung Grup sebesar 10% dari Sigit Hardjojudanto sebesar 20%. BCA yang dimiliki oleh Soedomo Salim (Liem Sioe Liong) akhirnya mengalami krisis likuiditas menjelang krisis moneter pada tahun 1998 dan masuk

kedalam bank *take over* (BTO) dengan aset sebesar Rp. 84,431 triliun dan mengalami kerugian dari total kredit yang diberikan sejumlah Rp. 3.983 triliun. BCA kemudian diberi suntikan dana BLBI sebesar Rp. 58 triliun, berupa obligasi pemerintah yang kemudian menjadi pengalihan berbentuk saham sebesar 51% yang dalam perkembangan kemudian pada tahun 2002, saham pemerintah tersebut dijual kepada Farallon sebesar 5,4 triliun untuk 51% saham melalui divestasi saham BCA.

Sepanjang tahun 1993-1995 juga berlangsung gelombang merger dan akuisisi, misalnya Bank Umum Nasional yang pernah mengakuisisi Bank Djasa Dana tahun 1974, secara resmi mulai 7 Maret 1994 diakuisisi dan diganti nama menjadi PT. Bank Arya Panduarta (Bank Arya). Akuisisi 99 perusahaan atas bank yang berdiri tahun 1956 ini dilakukan melalui afiliasi PT Duta Mas Sarana Harahap dengan dana sekitar Rp. 30 miliar, mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan No. S-369/MK.17/1994 tertanggal 7 Maret 1994 dan Surat Keputusan Menteri Kehakiman No.T2-1107.HT.01.04/1994, tertanggal 26 Januari 1994. Dengan demikian, Ongko Grup mempunyai 3 bank, yakni Bank Umum Nasional (BUN), Bank Surya dan Bank Arya. Secara resmi sejak Juli 1995, PT.Bank Arya Panduarta mengakuisisi PT. Bank Surya Nusantara di Medan menjadi PT. Bank Arya. Dengan Kantor Pusat di Jakarta dengan aset gabungan kedua bank ini hamper mencapai Rp. 600 miliar.

Bank Susila Bhakti telah memutuskan untuk menyerahkan operasional manajemennya kepada Bank Dagang Negara secara resmi sejak 22 November 1993, kemudian 100% kepemilikannya diambil alih oleh Yayasan Dana Pensiun BDN. Bank Susila Bhakti ini mulanya bernama Bank Industri Nasional, berdiri tahun

1955, menjadi Bank Maritim pada 19 April 1967 dan bulan Agustus 1973 dibeli oleh Subud Grup (Pemilik S.Widjojo Center), sekaligus berubah menjadi Bank Susila Bhakti. September 1996 dibeli oleh Kodel Grup, yang bulan Desember 1990 menjual sebagian kepada Boediarto Boentaran dan Subagio Wirjoatmodjo sebesar 60%. Dilain pihak, bulan Februari 1994, BDN juga mengakuisisi 100% saham Summa Handels Bank AG (milik Summa Grup) dan menggantikan menjadi BDN Bank AG.

Bulan Februari 1995, Bank Pelita kembali diakuisisi oleh Kredit Asia Grup, yang merupakan kelompok keuangan di bawah Soemitro Djojohadikusumo dan Hashim Djojohadikusumo. Agustus 1995, juga mengakuisisi saham Bank Papan atas sebagian saham milik Jopie Widjaja sebesar Rp. 66,3 miliar. Dengan demikian, Hashim Djojohadikusumo dan Universal Grup punya saham di 5 bank, yakni Bank Industri, Bank Universal (eks Bank Perkembangan Asia), Bank Pelita, Bank Papan, dan Bank Kredit Asia (eks Bank Tifa Mayora Santosa). Akuisisi di Bank TMS ini sesuai SK Menteri Keuangan No. S-1874/MK.17/1993, 24 November 1993, menjadi nama baru Bank Kredit Asia (sejak 1 Januari 1994).

Perkembangan Akuisisi lainnya adalah Danamon Grup, yang mengakuisisi 100% saham Bank Sampoerna dan sejak 1 Februari 1993 namanya menjadi PT. Bank Delta. Akuisisi ini resmi dilakukan November 1992 melalui PT Danamon Internasional sebesar 85,45% dan sisanya PT Bank Danamon dengan total dana Rp. 47 miliar, dan secara resmi pada November 1996, Bank Delta akan dimerger ke Bank Danamon. Maret 1995, Texmaco Grup mengakuisisi Bank Putera Sukapura dengan

menyuntikkan dana sekitar Rp 400 miliar dan Bulan Mei 1994 Yayasan Dana Pensiun Bank BNI mengakuisisi 20 % saham Bank Central Dagang.

Pada bulan yang sama, Aspac Grup juga mengakuisisi 15 % saham Summa di Bank Societe Generale Summa senilai Rp. 10 miliar. Bulan Juni 1995, PT Bank Dewa Rutji yang 99% sahamnya diakuisisi oleh Gajah Tunggal Grup juga mengalami perubahan atas manajemen perusahaan dimana 40% saham Gajah Tunggal tersebut dijual kepada BDNI, setelah menyuntikkan dana sekitar 75 miliar untuk akuisisi. Kasus akuisisi lainnya adalah Henry Liem dan keluarga yang sekarang memiliki saham di Bank Windu Kentjana juga mengakuisisi 2 bank pasca Pakto, yakni Bank Budi Internasional dan Bank Astria. Bank Budi Internasional didirikan oleh Kelompok Sungai Budi, dan tahun 1994 sebesar 43% sahamnya dibeli oleh Henry Liem dan keluarganya melalui PT Tirta Atma Perkasa. Kemudian mereka juga mengakuisisi 70% saham Bank Astria dari pendirinya, keluarga Kindarto Kohar.

Perjalanan terakhir akuisisi perbankan ditahun 1995 adalah Lippo Grup, yang menjual 75% sahamnya di Bank Bahari kepada Soetianto Soemali, yang dulunya pemilik Overseas Express Bank bulan Oktober 1995 dan setelah Pakto 88 mendirikan Metropolitan Bank. Bank Metropolitan ini kemudian melakukan merger bersama Bank Surya Kencana dan Bank Supreme (yang dulu bernama Bank Kodypa) dengan tetap mempertahankan nama Bank Metropolitan pada tahun 1997.

Seperti yang telah diketahui bahwa semenjak digulirkannya Pakto 88 telah membawa dampak yang negatif pada perkembangan perbankan di Indonesia. Disatu

sisi, bank-bank dengan sangat mudah dapat mendirikan dan menjalankan kegiatan usahanya di Indonesia, disisi lain operasional bank-bank tersebut tidak disertai dengan pondasi manajemen perbankan yang kokoh, sehingga banyak bank-bank yang menjalankan kegiatan usahanya hanya sebagai bagian dari kegiatan usaha grupnya atau sebagai bagian dari konglomerasi grupnya disektor pembiayaan. Dengan kata lain, ketika sektor utama konglomerasi grupnya tersebut tidak mendapatkan pinjaman untuk pengembangan kegiatannya, maka pinjaman akan sangat mudah didapat dari sektor pembiayaan dari grupnya tersebut, akhirnya akan membawa pada penyaluran kredit yang melebihi BMPK kepada grup perusahaannya.

Ketika krisis moneter melanda Indonesia yang ditandai dengan bank-bank mengalami kesulitan likuiditas, menyebabkan bank-bank harus melakukan merger. Apalagi terhadap bank-bank yang berstatus BTO dan berada dibawah penanganan BPPN atau bank-bank milik Negara atau bank-bank kecil lainnya yang secara sadar harus mencari *strategic partner* untuk bisa tetap *survive*. Beberapa bank telah menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan bank-bank lainnya untuk sepakat melakukan merger.

c. Periode era reformasi

Pada tahun 1997 terjadi rencana merger bank secara besar-besaran di Indonesia, ketika pemerintah mengumumkan akan menggabungkan bank-bank miliknya menjadi beberapa bank baru. Semenjak Menteri Keuangan dipegang oleh Mar'ie Mohammad, ada rencana untuk menggabungkan 4 bank pemerintah, namun setelah beralih ke Fuad Bawazier, hanya ada 2 bank yang akan disatukan, yakni Bapindo dan BBD. Merger bank pemerintah baru terlaksana setelah Menteri

Keuangan dijabat oleh Bambang Subianto, yang semula bernama Bank Catur kemudian diubah dengan mengeluarkan Pengumuman Pemerintah per 2 Januari 1998 tentang Merger 4 Bank BUMN serta BTN dijadikan anak usaha BNI (yang tidak terlaksana sampai sekarang) dan ditujukan kepada Direksi Bank Indonesia sebagai syarat pelaksanaan merger. Keempat bank tersebut adalah Bank Ekspor Impor Indonesia (EXIM), Bank Dagang Negara (BDN), Bank Bumi Daya (BBD), dan Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo) yang tergabung kedalam satu bank baru, yaitu Bank Mandiri. Pelaksanaan merger tersebut kemudian tertuang dalam Akta Merger pada Akta Notaris Sutjipto nomor 9, tertanggal 2 Oktober 1998 tentang Perjanjian Pemasukan (inbreng) dalam Rangka Pendirian Perusahaan PT Bank Mandiri. Dimana dalam Akta Notaris tersebut disebutkan, Bahwa Tuan Markus selaku kuasa Menteri Negara Pendayagunaan Badan usaha Milik Negara, oleh karena itu mewakili Negara RI, yang dalam hal ini diwakili sebagai pemegang sejumlah empat juta saham yang telah ditempatkan masing-masing peserta.

Bank-bank yang telah sepakat dan menandatangani MoU untuk melakukan merger tersebut hanya bank-bank BUMN saja yang merealisasikannya. Hal ini karena ada sebagian dari bank-bank yang sepakat tersebut akhirnya tidak dapat meneruskan kegiatan usahanya karena dilikuidasi oleh pemerintah, selain itu juga dari bank-bank tersebut masuk dalam program penyehatan perbankan oleh BPPN, yaitu ada 7 bank yang diambil alih manajemennya dan 40 bank yang dalam pemeriksaan. Salah satunya adalah Bank Dagang Nasional Indonesia, Bank Umum Nasional, Bank Tiara yang diambil alih manajemennya dan Bank Nasional, Bank Nasional Komersil, Bank Nusa Internasional, Bank Indonesia Raya, Bank Putera

Surya Perkasa, Bank Sewu, Bank Central Dagang, Bank Indotrade, Bank Lautan Berlian, Bank Patriot, Bank Tata, Bank Uppindo yang berada dalam pemeriksaan.

Perjalanan merger bank swasta nasional setelah program rekapitalisasi adalah merger di antara bank-bank dalam pengelolaan BPPN atau bank yang berstatus BTO. Ketua BPPN, Glenn M.S. Yusuf, pada bulan Juli 1999 berencana untuk menggabungkan delapan bank dalam penyehatan dibawah pengelolaan Bank Danamon, kesembilan bank tersebut adalah Bank Duta, Bank Jaya Internasional, Bank Nusa Nusantara, Bank Pos, Bank Rama, Bank PDFCI, Bank Tamara, dan Bank Tiara Asia. Sebelum bergabung kedalam Bank Danamon, Bank Nusa Nusantara telah melakukan merger dengan 4 bank yaitu Bank Nusa Internasional, Bank Nasional Komersial dan Bank Angkasa pada tahun 1998 sedangkan Bank Tata pada tahun 1977 juga pernah mengakuisisi dua bank, yaitu Bank Semarang dan Taurus Credit Bank. Merger bank nasional kemudian diteruskan dengan merger antara Bank Bali, Bank Universal, Bank Prima Express, Bank Arta Media, dan Bank Patriot berada dalam satu "bendera" yaitu Bank Permata, yang akad mergernya disepakati dan ditandatangani pada 31 Oktober 2002. Pada 18 Oktober 2002, Bank Indonesia mengeluarkan persetujuan nama Bank hasil merger menjadi PT Bank Permata Tbk., selanjutnya pada 31 Oktober 2002 diadakan RUPSLB dengan agenda antara lain mengangkat Direksi dan Komisaris Bank Permata.

Rencana merger antara Bank Danpac Tbk., Bank Pikko, dan Bank CIC tahun 2003, yang ketiganya dibawah Chinkara Capital Ltd, sebagai pemegang saham mayoritas. Rencana Merger Bank Danpac Tbk. (aset Rp. 742 miliar), Bank Pikko (aset Rp. 1.1 triliun) dan Bank CIC (aset mendekati Rp. 10,6 triliun) tinggal

menunggu persetujuan dari BI, sedangkan Bapepam telah memberikan pernyataan efektif merger ini pada bulan Juli 2002. Operasional merger 5 bank dilaksanakan secara bertahap dan efektif pada akhir tahun 2002, dimana Bank Arta Media dan Bank Prima Express telah terintegrasi secara operasional ke dalam Bank Permata pada 21 Oktober 2002, dan pada 4 November 2002 Bank Universal, selanjutnya Bank Patriot terintegrasi pada 16 Desember 2002. Merger 5 bank ini menyebabkan telah di PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) sekitar 950 karyawan dengan formula pesangon dihitung sesuai Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor 150, dimana permasalahan karyawan ini telah disepakati antara serikat pekerja dan BPPN pada 30 Oktober 2002.

Merger Bank Permata memperoleh izin dari Bank Indonesia dan pengesahan dari Departemen Kehakiman dan HAM mengenai perubahan AD/ART bank pasca merger, yang sebelumnya didahului dengan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) secara maraton yang berlangsung pada tanggal 20 hingga 27 September 2002 yang dimulai dari Bank Patriot, Bank Arta Media, Bank Prima Express, Bank Universal dan Bank Bali. RUPSLB ini telah menghasilkan beberapa keputusan, antara lain disetujuinya keputusan rencana merger, dimana sebelumnya Bank Bali telah ditunjuk oleh BPPN menjadi rangka Bank (*platform bank*), Bank Permata sebagai nama bank pasca merger sesuai dengan Keputusan Deputy Gubernur Bank Indonesia, SK Deputy Gubernur BI No.4/162/KEP.DpG/2002 serta penandatanganan akta merger yang mengatur persetujuan merger 5 bank peserta merger dengan BPPN dan pengalihan aktiva dan Pasiva dari bank yang

menggabungkan diri kepada Bank Bali sebagai pihak penerima merger dan bubarnya bank yang memergerkan diri tanpa likuidasi.

3. Landasan Hukum Merger dan Konsolidasi Bank

a. UU Perbankan

Sebagai pranata hukum paling tinggi yang mengatur perbankan Indonesia, UU Perbankan mengatur hal-hal pokok mengenai merger bank yaitu pada Pasal 28 yang menyatakan bahwa:

- 1) Merger, Konsolidasi dan Akuisisi wajib terlebih dahulu mendapat izin pimpinan Bank Indonesia.
- 2) Ketentuan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi ditetapkan peraturan pemerintah.

UU Perbankan juga mengingatkan bahwa:

Dalam melakukan merger, konsolidasi dan akuisisi wajib dihindarkan timbulnya pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok yang merugikan masyarakat. Demikian pula merger, konsolidasi dan akuisisi tidak boleh merugikan kepentingan-kepentingan para nasabah.²⁷

b. PP Merger Bank

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank menetapkan bahwa pada intinya suatu merger atau konsolidasi membawa konsekuensi bahwa pemegang saham bank yang melakukan merger atau konsolidasi pemegang saham bank hasil merger serta aktiva dan pasiva bank yang melakukan merger beralih kepada bank hasil merger (Pasal 2).

²⁷ UU No. 10 Tahun 1998. *Op. cit.* Penjelasan Psl. 28 ayat (1)

Ketentuan lanjutan merger ini pada intinya dapat dikelompokkan seperti diuraikan berikut ini:

1) Inisiatif untuk melakukan merger bank

Inisiatif untuk melakukan suatu merger bank berasal dari beberapa pihak sebagai berikut:²⁸

- a) Atas inisiatif bank yang akan melakukan merger tersebut;
- b) Atas permintaan Bank Indonesia
- c) Atas inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan. Badan khusus ini adalah badan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A dari UU Perbankan. Atas dasar itu, maka dibentuk BPPN yang sudah berakhir masa tugasnya pada tahun 2004.

Selanjutnya tentang persyaratan dan tata cara pelaksanaan merger masing-masing atas inisiatif ketiga badan tersebut diatas dijelaskan selanjutnya dalam 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.

2) Izin merger bank

Izin untuk melakukan merger bank atau konsolidasi harus diperoleh dari Bank Indonesia. Hal ini sesuai dengan prinsip kemandirian Bank Indonesia dalam UU BI No. 23 Tahun 1999. Sebelumnya, izin merger bank harus diajukan kepada Menteri Keuangan.

²⁸ Indonesia. PP No. 28 Tahun 1999. *Op. cit.* Psl. 3.

Persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi terlebih dahulu untuk dapat dimintakan izin merger kepada Bank Indonesia adalah sebagai berikut:²⁹

- a) Persetujuan merger dari RUPS dari masing-masing perusahaan yang akan merger.
- b) Pada saat terjadinya merger, maka jumlah aktiva bank hasil merger tidak melebihi 20% dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia.
- c) Bank hasil merger harus memenuhi rasio kecukupan modal yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- d) Direksi dan Komisaris dari Bank hasil merger tidak boleh masuk ke daftar Orang Tercela (harus lulus *fit and proper test*).

Izin merger diajukan kepada Bank Indonesia setelah memperoleh persetujuan dari RUPS untuk melakukan merger dan satu tembusan dari pemohon izin merger tersebut dikirim ke Menteri Kehakiman. Disamping itu, bersamaan dengan pengajuan izin merger, diajukan pula permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar bank hasil merger kepada Menteri Kehakiman. Bersama dengan permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar bank hasil merger, dilampirkan pula Akta Perubahan Anggaran Dasar dan Akta Merger. Lampiran yang sama disertakan juga pada permohonan izin konsolidasi kepada Bank Indonesia, juga diajukan dengan melampirkan Akta Pendirian Hasil Konsolidasi dan Akta Konsolidasi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 dan 24 PP No. 28 Tahun 1999.

²⁹ *Ibid.* Psl. 8

3) Rancangan merger bank

Dalam proses pelaksanaan merger ada satu dokumen yang disebut dengan Rancangan Merger. Rancangan Merger bersama-sama dengan konsep akta merger wajib disampaikan kepada RUPS masing-masing perusahaan. Selanjutnya, konsep akta merger yang telah mendapat persetujuan dari RUPS dituangkan kedalam Akta Merger yang harus dibuat di depan notaris dan dengan memakai bahasa Indonesia. Akta merger tersebut berisikan pokok-pokok sebagaimana terdapat dalam dokumen yang disebut Rancangan Merger itu.

Suatu Rancangan Merger di samping berisikan hal-hal sebagaimana terdapat dalam Usulan Merger, berisikan pula penegasan dari Bank yang akan menerima merger mengenai penerimaan segala hak dan kewajiban dari bank yang akan menggabungkan diri.

4) Pembubaran perusahaan karena merger

Merger bank menurut Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 ini hanya mungkin dilakukan tanpa melakukan likuidasi. Konsekuensinya, seluruh aktiva dan pasiva dari bank yang akan bubar karena merger beralih karena hukum kepada bank yang eksis setelah merger. Dengan demikian, jika akhirnya ada bank yang dibubarkan setelah merger, maka pembubaran tersebut hanyalah dilakukan secara administratif belaka, tanpa diikuti oleh tindakan likuidasi.

Telah dijelaskan bahwa merger bank ada yang dilakukan dengan mengubah anggaran dasar yang memerlukan persetujuan dari Menteri Hukum dan HAM, disamping ada pula yang dilakukan dengan hanya kewajiban pelaporan kepada Menteri Menteri Hukum dan HAM. Pengaturan tentang kapan saat bubarnya

perusahaan juga berbeda yakni digantungkan kepada sistem mana yang dipilih. Jika yang dipilih adalah sistem dengan mengubah anggaran dasar yang memerlukan persetujuan Menteri Hukum dan HAM, maka perusahaan yang menggabungkan diri dalam suatu merger dianggap bubar sejak tanggal persetujuan dari Menteri Hukum dan HAM. Akan tetapi manakala yang dipilih adalah sistem dimana perubahan anggaran dasar dengan hanya memberi pelaporan saja kepada Menteri Hukum dan HAM, maka bubarnya bank yang melakukan merger terhitung sejak tanggal pendaftaran akta merger dan akta perubahan anggaran dasar dengan hanya memberi laporan saja kepada Menteri Hukum dan HAM, maka bubarnya bank yang melakukan merger terhitung sejak tanggal pendaftaran akta merger dan akta perubahan anggaran dasar dalam Daftar Perusahaan (Pasal 20 PP Merger).

5) Pengumuman, pendaftaran dan pemberitahuan

Untuk memenuhi unsur keterbukaan dari suatu merger, maka ketentuan perundang-undangan mengharuskan agar dilakukan berbagai pengumuman. PP Merger mengharuskan adanya pengumuman untuk hal-hal sebagai berikut:³⁰

- a) Pengumuman dalam 2 (dua) surat kabar harian
- b) Pendaftaran dalam Daftar Perusahaan
- c) Pengumuman dalam Tambahan Lembaran Negara
- d) Pemberitahuan secara tertulis
- e) Pengumuman secara lain.

³⁰ Munir Fuady, *Op. cit.* hal. 73.

6) Keberatan atas merger

Pada prinsipnya siapapun yang berkepentingan dapat mengajukan keberatan-keberatan atas pelaksanaan merger sepanjang dilandasi oleh alasan yang sah menurut hukum. Namun demikian, PP Merger Bank menetapkan perlakuan khusus secara yuridis terhadap kelompok yang terkait dengan merger, apabila bermaksud hendak mengajukan keberatan terhadap merger tersebut yaitu pihak kreditur dan pemegang saham minoritas (Pasal 37 PP Merger).

Untuk mencegah agar keberatan-keberatan tersebut tidak menghambat pelaksanaan RUPS yang hendak memberikan keputusan terhadap pelaksanaan merger maka keberatan harus diajukan dalam jangka waktu relatif singkat yaitu paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum pemanggilan RUPS yang kemudian akan diagendakan dalam RUPS untuk mendapatkan penyelesaiannya.

c. SKBI No. 32/51/KEP/DIR dan SKBI No. 32/52/KEP/DIR

SKBI No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 mengatur persyaratan dan tata cara merger, konsolidasi dan akuisisi yang secara umum telah diatur dalam PP Merger Bank secara lebih terperinci dan disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku bagi bank umum. Hal serupa yang dikhususkan bagi merger, konsolidasi dan akuisisi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) diatur dalam SKBI No. 32/52/KEP/DIR yang diterbitkan pada tanggal yang sama yaitu 14 Mei 1999.

B. Aspek Hukum Upaya Penyehatan Bank

1. Restrukturisasi Perbankan

Periode restrukturisasi perbankan disebutkan oleh sejumlah pakar perbankan sebagai era Reformasi Perbankan yang berjalan sekitar lima tahun diantara tahun 1998 sampai dengan tahun 2002.³¹ Berikut ini adalah gambaran mengenai proses restrukturisasi perbankan pada periode tersebut beserta landasan hukumnya.

a. Penyelamatan Perbankan di masa krisis

Merosotnya nilai mata uang rupiah yang mencapai titik terendah dan diperparah dengan melonjaknya suku bunga dan dihentikannya *rollover* (perpanjangan) fasilitas kredit oleh kreditor luar negeri, akhirnya menyebabkan usaha perbankan mengalami kesulitan likuiditas. Dalam kondisi demikian, kepercayaan masyarakat terhadap bank merosot tajam yang ditandai dengan adanya *rush* (penarikan dana besar-besaran) dari beberapa bank yang telah terbukti tidak memiliki tingkat likuiditas yang memadai.

Dalam kondisi demikian, langkah awal yang harus ditempuh adalah penyelamatan bank. Untuk mencegah hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional harus ditempuh dengan dua cara pertama adalah Bank Indonesia dalam peranannya sebagai *lender of the last resort* memberikan bantuan likuiditas kepada perbankan nasional dengan cara memberikan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan yang kedua, pemerintah memberikan jaminan kepada masyarakat penyimpan dana pada perbankan nasional.

³¹ Krisna Wijaya dan Djoko Retnadi. *Konsolidasi Perbankan Nasional: Dari Rekapitalisasi Menuju Arsitektur Perbankan Indonesia (API)*. Jakarta: Masyarakat Profesional Mandiri, 2005. hal. 90.

Penyaluran BLBI secara ringkas dapat dibagi menjadi tiga periode berikut ini.³²

1) April – Juli 1998 terjadi lonjakan BLBI yang cukup besar.

Selama ini, BLBI meningkat cukup pesat dibandingkan dengan tahun 1997, yaitu sebesar Rp. 10,2 triliun yang disebabkan oleh reaksi masyarakat yang berlebihan atas kebijakan pengambilalihan manajemen bank umum oleh pemerintah pada bulan April 1998. Hal lain adalah meningkatnya ketidakpastian sosial politik dalam negeri pada bulan Mei 1998 yang menyebabkan *rush* pada beberapa bank, baik dengan penarikan secara tunai maupun pemindahbukuan (transfer). Akibatnya, BLBI pada akhir Mei kembali meningkat tajam, yaitu mencapai 148,3 triliun, hingga akhir Juli 1998 BLBI telah mencapai Rp.177,1 triliun.

2) Agustus 1998 – Januari 1999, penurunan tingkat BLBI.

Penyebab menurunnya BLBI pada periode ini adalah membaiknya likuiditas perbankan, menguatnya nilai tukar rupiah, terkendalinya laju inflasi, dan mulai membaiknya tingkat kepercayaan masyarakat kepada perbankan. Hal ini tercermin dari tidak adanya lagi *rush* secara besar-besaran ketika pemerintah membekukan kegiatan usaha tiga bank dari tujuh bank yang diambil alih pada bulan Agustus 1998. Bulan Desember 1998, posisi BLBI mengalami penurunan hingga mencapai Rp. 153,5 triliun.

Penurunan tersebut terkait dengan program restrukturisasi perbankan yang dilakukan pemerintah antara lain dengan program dengan pengambilalihan BLBI melalui penerbitan surat pengakuan utang pemerintah. Bulan Januari 1999 BLBI juga

³² Agus Budianto. *Op.cit.* hal. 56 – 57.

mengalami penurunan sebesar Rp. 2,5 triliun yang bersumber dari pelunasan bank, sehingga posisi BLBI tercatat Rp. 151 triliun.

3) Februari – Maret 1999, penurunan tajam dan meningkatnya kembali BLBI.

Pada bulan Februari 1999, BLBI mengalami penurunan tajam sebesar Rp. 127,9 triliun hingga mencapai Rp. 23,1 triliun yang disebabkan oleh pengambilalihan dari BLBI oleh pemerintah senilai Rp. 144,5 triliun melalui penerbitan surat pengakuan utang. Namun, BLBI kembali meningkat hingga mencapai Rp. 28 triliun sebagai akibat pembekuan kegiatan usaha 38 bank, mengambil alih 7 bank dan menetapkan 9 bank untuk ikut program rekapitalisasi.

Di satu sisi langkah-langkah tersebut telah berhasil memulihkan kepercayaan masyarakat kepada perbankan, akan tetapi di lain pihak juga telah membebani keuangan negara. Selain itu *blanket guarantee* tidak mendorong pengelola bank untuk melakukan usaha secara lebih prudent dan masyarakat menjadi kurang memperhatikan kondisi kesehatan bank dalam menyimpan dana atau menggunakan jasa bank.³³

b. Program Rekapitalisasi

Terdapat sejumlah agenda penyehatan perbankan pasca krisis moneter yang telah mengakibatkan banyak kesulitan terhadap usaha perbankan Indonesia, antara lain yang terpenting adalah dua program yang strategis, yaitu.³⁴

³³ Departemen Keuangan. *Press Release: Pengurangan Penjaminan Pemerintah Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Menuju Penjaminan Terbatas*. 1 Desember 2004. <http://www.depkeu.go.id>.

³⁴ Masyhud Ali, *Cermin Retak Perbankan; Refleksi Permasalahan dan Alternatif Solusi*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 1999. hal. 200.

- 1) Program Rekapitalisasi Perbankan Nasional (PRPN) di mana pada tanggal 13 Maret 1999 yang diumumkan melalui kebijakan dan penataan Perbankan Nasional.
- 2) Program Restrukturisasi Kredit (PRK) yang tujuannya adalah untuk melancarkan kembali kegiatan-kegiatan operasional dunia usaha sektor riil, yang sempat mengalami tekanan berat akibat krisis.

Kedua program tersebut di atas beserta aspek hukumnya dapat digambarkan seperti berikut ini.

PRPN adalah bagian dari langkah-langkah reformasi perbankan yang berlangsung dalam kurun waktu tahun 1998 sampai dengan tahun 2002. Untuk memberikan landasan hukum terhadap program rekapitalisasi, pada tanggal 13 Desember 1998 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1998 tentang Program Rekapitalisasi Bank Umum (PP Rekapitalisasi).

Program Rekapitalisasi bank umum yang dimaksud dengan PP Rekapitalisasi tersebut adalah upaya meningkatkan permodalan bank untuk mencapai kewajiban penyediaan modal minimum (KPM) sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Pada intinya, PP Rekapitalisasi mengatur hal-hal sebagai berikut:³⁵

- 1) Dalam melaksanakan Program Rekapitalisasi Bank Umum dibentuk Komite Pengarah yang terdiri dari Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia yang berwenang untuk menetapkan arah kebijakan rekapitalisasi dan memutuskan keikutsertaan suatu bank dalam Program rekapitalisasi.

³⁵ Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1998 tentang Program Rekapitalisasi Bank Umum. L.N. Tahun 1998 No. 197. Psl. 4 s.d. 8.

- 2) Dalam melaksanakan tugasnya, Komite Pengarah dibantu oleh komite-komite pelaksana yang pembentukannya ditetapkan dengan Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.
- 3) Pelaksanaan Program Rekapitalisasi Bank Umum yang mengakibatkan adanya penyertaan modal Negara dalam suatu bank, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- 4) Pemerintah dapat memberi hak kepada pemegang saham dari Bank Umum yang mengikuti Program Rekapitalisasi untuk membeli terlebih dahulu saham penyertaan modal Negara dalam jangka waktu yang ditetapkan dengan Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.
- 5) Pelaksanaan Program Rekapitalisasi bagi Bank Umum yang dikendalikan oleh pihak asing dilakukan tanpa dukungan dana dari negara.
- 6) Pembiayaan atas penyertaan modal Negara pada Bank Umum dalam rangka Program Rekapitalisasi bagi Bank Umum dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan untuk itu, Menteri Keuangan berwenang menerbitkan Surat Utang.

Sebagaimana ditetapkan dalam PP Rekapitalisasi kemudian pada tanggal 9 Desember 1998 diterbitkan Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No. 53/KMK.017/1999 dan 31/12/KEP/GBI tentang Pelaksanaan Program Rekapitalisasi Bank Umum. Dalam SKB yang memuat 21 Pasal tersebut antara lain dimuat hal-hal pokok sebagai berikut:

- 1) Pemerintah melakukan Program Rekapitalisasi Bank Umum terhadap seluruh Bank Milik Negara, Bank Pembangunan Daerah (BPD), dan Bank Umum yang berstatus "*Bank Take Over*" (BTO).

- 2) Terhadap Bank Swasta Nasional diluar bank BTO, pemerintah melakukan *due diligence*. Hasilnya dijadikan landasan untuk menetapkan kategori Bank sesuai dengan tingkat pencapaian Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPPM) sebagai berikut:
- a) Kategori A, yaitu Bank Umum dengan KPPM sama dengan atau lebih besar dari 4 %
 - b) Kategori B, yaitu Bank Umum dengan KPPM lebih kecil dari 4%
 - c) Kategori C, yaitu Bank Umum dengan KPPM lebih kecil dari negatif 25%
- 3) Bank Kategori A tidak perlu mengikuti program rekapitalisasi meskipun tetap diwajibkan untuk *membuat rencana kerja dan menyampaikannya kepada Bank Indonesia*.
- 4) Bank Kategori B merupakan peserta program rekapitalisasi dan kesempatan itu hanya diberikan untuk satu kali. Kepada bank kategori ini diwajibkan untuk *membuat rencana kerja dan seluruh pemegang saham pengendali serta direksi dan dewan komisaris bank tersebut wajib memenuhi fit and proper test*. Apabila rencana kerja dan *fit and proper test* disetujui oleh Komite Kebijakan (KK) maka bank kategori ini dapat direkomendasikan untuk menjadi peserta program rekapitalisasi. Sebaliknya, jika KK tidak memberikan rekomendasi maka Bank Indonesia dapat mencabut izin usahanya sebagai bank umum atau dapat direkomendasikan untuk dialihkan penanganannya oleh BPPN.

- 5) Kepada Bank kategori C, dalam jangka waktu 30 hari sejak pemberitahuan hasil *due diligence* yang menetapkannya sebagai kategori ini wajib melakukan penyetoran secara tunai untuk menambah modalnya agar sekurang-kurangnya dapat mencapai KPMM sesuai dengan Bank Kategori B. Perlakuan setelah itu sesuai dengan ketentuan bagi kategori bank yang dapat dicapainya.
- 6) Ketentuan berikutnya adalah Tata Cara Keikutsertaan Bank Umum Dalam Program Rekapitalisasi, Pemantauan Pelaksanaan Program Rekapitalisasi Bank dan Divestasi Saham Milik Pemerintah.
- 7) Perlakuan terhadap bank umum kategori C yang tidak ikut serta dalam program rekapitalisasi adalah dilakukan penilaian oleh Komite Evaluasi dengan memperhatikan kondisi keuangan, jaringan kantor, tenaga kerja dan kegiatan usaha. Termasuk ke dalam kategori ini adalah Bank Umum kategori B yang tidak direkomendasikan untuk ikut serta dalam Program Rekapitalisasi atau Bank Umum yang tidak dapat memenuhi kewajibannya dalam Program Rekapitalisasi Bank Umum atau Bank Umum kategori C yang tidak dapat meningkatkan permodalannya hingga tidak dapat dimasukkan dalam kategori B.
- 8) Berdasarkan keputusan dan rekomendasi dari Komite Kebijakan, Komite Pengarah akan mengambil kebijakan- kebijakan, menyetujui keikutsertaan Bank Umum dalam Program Rekapitalisasi atau menyetujui syarat-syarat dan ketentuan dan Perjanjian Rekapitalisasi yang diusulkan atau menetapkan persyaratan tambahan bagi keikutsertaan bank dalam Program Rekapitalisasi

dan/atau memberikan jangka waktu tertentu untuk keperluan penilaian tambahan dan rekomendasi sebagai persyaratan untuk pertimbangan selanjutnya bagi keikutsertaan Bank Umum dalam Program Rekapitalisasi Bank Umum atau merekomendasikan kepada Bank Indonesia untuk mencabut izin usaha dengan atau tanpa terlebih dahulu membekukan kegiatan usaha Bank atau merekomendasikan pengalihan Bank kepada BPPN untuk penyelesaian yang konsisten dengan kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh BPPN.

Adapun pelaksanaan rekapitalisasi terhadap Bank *Take Over* (BTO) diatur tersendiri melalui SKB Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No. 117/KMK.017 dan No. 31/15/KEP/GBI tentang Program Rekapitalisasi Bank Dalam Penyehatan yang Berstatus BTO. Kategori Bank yang diatur oleh SKB tersebut adalah:

- 1) Bank Dalam Penyehatan (BDP) dan
- 2) BTO yang terdiri dari tiga kelompok;
 - a) BTO Kelompok Pertama yaitu Bank dalam penyehatan pengoperasiannya diambil alih oleh BPPN,
 - b) BTO Kelompok Kedua yaitu Bank yang ditetapkan, diserahkan dan ditegaskan atas dasar keputusan dari Bank Indonesia kepada BPPN.
 - c) BTO Kelompok Ketiga yaitu BTO selain kedua kelompok di atas.

Ketentuan dan langkah-langkah dalam program rekapitalisasi BTO adalah sebagai berikut:

- 1) Dengan keputusan komite pengarah untuk menyerahkan suatu bank sebagai BTO kepada BPPN, maka segala hak dan wewenang direksi, komisaris, dan pemegang saham termasuk RUPS tersebut menjadi beralih kepada BPPN, sesuai dengan ketentuan dari PP No. 17 Tahun 1999.
- 2) Terhadap BTO kelompok pertama, pemerintah melalui BPPN melakukan penyertaan modal sementara (PMS), sedangkan terhadap BTO kelompok kedua dan ketiga, BPPN menetapkan bank-bank yang dapat dan yang tidak dapat dikategorikan sebagai BTO peserta. Bagi BTO yang tidak dapat dikategorikan sebagai BTO peserta, BPPN mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan, antara lain merger, akuisisi dan atau menjual kepada investor strategis yang ditetapkan berdasarkan keputusan ketua BPPN.
- 3) Terhadap BTO peserta dan BTO kelompok pertama ini, pemerintah melakukan program rekapitalisasi dengan cara Penyertaan Modal Sementara (PMS), agar sekurang-kurangnya mencapai KPMM 4%. Pelaksanaan atas PMS pada BTO peserta dilakukan dengan cara BTO peserta menerbitkan saham yang sudah ada sebelumnya. Namun, saham yang diterbitkan dengan PMS itu memiliki nilai nominal berbeda dengan saham yang sudah ada sebelumnya.
- 4) Penerbitan saham oleh BTO peserta yang berasal dari peserta kelompok pertama yang berbentuk perseroan terbuka dilakukan melalui mekanisme hak memesan efek terlebih dahulu (*right issue*) yang ditetapkan berdasarkan keputusan ketua BPPN. Sementara, penerbitan saham oleh BTO peserta yang berasal dari BTO kelompok kedua dan ketiga yang berbentuk perseroan terbuka dapat dilakukan melalui atau tanpa melalui mekanisme *right issue*.

- 5) Penerbitan saham oleh BTO peserta yang dilakukan melalui mekanisme penerbitan *right issue*, BPPN bertindak selaku pembeli siaga (*standing buyer*) dan jumlah PMS adalah sebesar sisa saham yang tidak diambil oleh pemegang saham independen. Untuk penerbitan saham oleh BTO peserta yang dilakukan tanpa mekanisme penerbitan *right issue*, jumlah PMS adalah sebesar saham yang diterbitkan.
- 6) BTO peserta yang berbentuk perseroan tertutup wajib mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan bagi BTO peserta yang berbentuk perseroan terbuka wajib pula mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di bidang pasar modal.
- 7) Pelaksanaan program rekapitalisasi BTO berdasarkan pada hasil *due diligence* yang dilakukan Bank Indonesia dan atau BPPN serta Pelaksanaannya didahului dengan restrukturisasi keuangan.

Perlu diperhatikan bahwa dalam pelaksanaan program rekapitalisasi bagi BTO terdapat ketentuan perihal kontrak manajemen dan divestasi saham. Penunjukan tim manajemen BTO peserta dilaksanakan dengan mempertimbangkan pemenuhan syarat-syarat kompetensi, integritas, dan independensi dalam mengendalikan kegiatan operasional Bank. Sementara itu, penjualan kepemilikan saham BTO kepada masyarakat atau investor strategis dilaksanakan pada tingkat harga setelah mempertimbangkan imbal hasil yang wajar bagi BPPN.

c. Restrukturisasi Kredit Dunia Usaha

Untuk mendukung tercapainya rekapitalisasi perbankan, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan restrukturisasi kredit bagi dunia usaha sebagai debitor Bank. Pada

tanggal 12 November 1998 diterbitkan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 31/150/KEP/DIR tentang Restrukturisasi Kredit yang dirubah dengan Peraturan Bank Indonesia No. 2/15/PBI/2000. Restrukturisasi tersebut merupakan upaya bank dalam kegiatan usaha perkreditan agar debitor dapat memenuhi kewajibannya yang dilakukan antara lain melalui:³⁶

- 1) penurunan suku bunga kredit
- 2) pengurangan tunggakan bunga kredit
- 3) pengurangan tunggakan pokok kredit
- 4) perpanjangan jangka waktu kredit
- 5) penambahan fasilitas kredit
- 6) pengambilalihan aset debitor sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan
- 7) konversi kredit menjadi penyertaan modal sementara pada perusahaan debitor.

Dalam rangka menyelamatkan kredit bermasalah, Bank juga dapat melakukan restrukturisasi dalam bentuk penyertaan modal sementara pada perusahaan debitor yang kemudian harus ditarik kembali setelah melebihi jangka waktu lima tahun atau perusahaan debitor tersebut telah memperoleh laba kumulatif dan wajib dihapusbukukan dari neraca Bank apabila telah melebihi jangka waktu lima tahun.³⁷

Dalam pelaksanaannya, restrukturisasi kredit hanya dapat dilakukan terhadap debitor yang masih memiliki prospek usaha yang baik, dan telah atau diperkirakan akan mengalami kesulitan pembayaran pokok dan/atau bunga kredit.³⁸

³⁶ Bank Indonesia. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 31/150/KEP/DIR tentang *Restrukturisasi Kredit* yang dirubah dengan Peraturan Bank Indonesia No. 2/15/PBI/2000 Tanggal 12 Juni 2000. Psl. 1 huruf c.

³⁷ *Ibid.* Psl. 2 huruf b jo. Pasal 11 dan 12.

³⁸ *Ibid.* Psl. 2

d. Empat pilar penychatan bank

Dunia perbankan Indonesia harus sehat dan kompetitif, maka pasca kebijakan penyelamatan dan rekapitalisasi perbankan dicanangkan program restrukturisasi yang bersifat menyeluruh. Program restrukturisasi ini meliputi berbagai langkah strategis melalui berbagai kebijakan dalam rangka memperbaiki kondisi solvabilitas dan profitabilitas Bank, mempertahankan kelangsungan hidup bank yang berprospek baik dan mengaktifkan kembali fungsi perbankan sebagai lembaga intermediasi. Program tersebut difokuskan pada empat kebijakan strategis yang terdiri dari:³⁹

1) Pemulihan dan perbaikan kondisi solvabilitas dan profitabilitas perbankan

Perbaikan solvabilitas dilakukan melalui dua sisi yaitu, pada sisi aktiva dilakukan dengan restrukturisasi kredit, (sepaimana telah diuraikan terdahulu) dan penyerahan kredit bermasalah kepada *Assets Management Unit (AMU) BPPN*. Pada sisi pasiva dilakukan melalui rekapitalisasi perbankan. Sementara itu, upaya pemulihan dan perbaikan kondisi profitabilitas dilakukan melalui tiga langkah strategis, yaitu pemberian kemudahan kepada debitor, pemberian dukungan kepada Bank yang telah disehatkan dan dinilai baik serta penciptaan iklim usaha yang kondusif bagi dunia usaha dan perbankan. Dalam pelaksanaannya, pemerintah melakukan seleksi dan mengelompokkan perbankan pada saat itu menjadi:⁴⁰

- a) Bank yang tetap dapat diikutsertakan dalam program rekapitalisasi dengan dukungan pemerintah,

³⁹ Agus Budiarto. *Op. cit.* hal. 61 dan 62

⁴⁰ *Ibid.* hal. 60.

- b) Bank yang tetap dapat beroperasi tanpa perlu mengikuti program rekapitalisasi,
- c) Bank yang diambil alih kepemilikannya, dan
- d) Bank yang dibekukan kegiatan usahanya karena dimulai sangat tidak *solvable* dan tidak memiliki prospek untuk diperbaiki.

Seleksi tersebut menghasilkan kebijakan pemerintah yaitu menutup kegiatan operasional 38 bank swasta nasional dan mengambil alih kepemilikan 7 bank swasta nasional. Sampai akhir Maret 1999 terdapat 48 bank yang ditutup sehingga bank umum yang beroperasi pada saat itu menjadi sebanyak 170 bank.

2) Perbaikan kondisi internal perbankan

Perbaikan kondisi internal perbankan dimaksudkan antara lain untuk dapat meningkatkan daya tahan perbankan nasional terhadap gejolak eksternal yang diwujudkan dengan penyempurnaan kehati-hatian bank (*prudential banking*) yang disesuaikan dengan ketentuan perbankan secara internasional dan tidak diskriminatif. Dalam rangka mengatur pelaksanaan prinsip kehati-hatian tersebut Bank Indonesia telah menerbitkan sejumlah Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (SKBI) secara berturut-turut sebagai berikut:

- a) SKBI No. 31/146/KEP/DIR, tanggal 12 November 1998 yang mengatur tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum
- b) SKBI No. 31/147/KEP/DIR, tanggal 12 November 1998 yang mengatur tentang Kualitas Aktiva Produktif (KAP)

- c) SKBI No. 31/148/KEP/DIR, tanggal 12 November 1998 yang mengatur tentang Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP)
 - d) SKBI No. 31/150/KEP/DIR, tanggal 12 November 1998 yang mengatur tentang Restrukturisasi Kredit
 - e) SKBI No. 31/176/KEP/DIR, tanggal 31 Desember 1998 yang mengatur tentang Laporan Tahunan dan Publikasi
 - f) SKBI No. 31/177/KEP/DIR, tanggal 31 Desember 1998 yang mengatur tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK)
 - g) SKBI No. 31/178/KEP/DIR, tanggal 31 Desember 1998 yang mengatur tentang Posisi Devisa Neto (PDN)
 - h) SKBI No. 31/179/KEP/DIR, tanggal 31 Desember 1998 yang mengatur tentang Laporan Pemantauan Likuiditas.
- 3) Penyempurnaan perangkat hukum perbankan

Tidak lama setelah terbit UU No. 10 Tahun 1998 sebagai penyempurnaan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, pada tanggal 27 Februari 1999 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 27 Februari 1999 tentang BPPN setelah sebelumnya, tanggal 31 Desember 1998 Bank Indonesia mengeluarkan paket peraturan termasuk SKBI No. 31/182/KEP/DIR tentang Kerahasiaan Bank.

4) Peningkatan fungsi pengawasan Bank Indonesia

Penegakan fungsi pengawasan Bank Indonesia melalui pelaksanaan ketentuan-ketentuan Bank Indonesia secara lebih tegas dan merubah pola

pengawasan dari *regulatory authority* (wewenang pengaturan) menjadi *supervisory authority* (wewenang pengawasan). Di sisi lain, struktur organisasi Bank Indonesia dilakukan perombakan antara lain pada satuan kerja sektor perbankan dengan menempatkan secara terpisah antara fungsi pengawasan langsung (*off-site supervision*) dengan pengawasan langsung (*on-site supervision*).

e. Merger Bank oleh BPPN

Seperti diketahui, salah satu kewenangan BPPN untuk melaksanakan penyehatan pada masa reformasi perbankan itu adalah adalah penyertaan modal pada Bank Dalam Penyehatan yang bersifat sementara. Salah satu tujuan Penyertaan Modal Sementara pada Bank Dalam Penyehatan tersebut adalah dalam rangka mempertahankan kelangsungan usaha Bank Dalam Penyehatan, memperluas kesempatan menarik investor baru dan atau dalam rangka merger, peleburan dengan bank lain, dan atau hal-hal lain menurut pertimbangan BPPN ⁴¹

Merger Bank Permata, Bank Bali, Bank Patriot, Bank Arta Media, Bank Prima Express dan Bank Universal serta Bank Bali (sebagai bank hasil merger) pada tahun 2002, tidak terlepas dari hasil kerja BPPN dalam rangka melakukan penyehatan perbankan seperti halnya yang terjadi sebelumnya yaitu merger bank-bank yang berstatus BTO seperti halnya Bank Duta, Bank Jaya Internasional, Bank Nusa Nusantara, Bank Pos, Bank Rama, Bank PDFCI, Bank Tamara, dan Bank Tiara Asia yang dimerger ke dalam Bank Danamon.

⁴¹ *Ibid.* Penjelasan PsI. 15 ayat (2).

Dengan kewenangannya untuk melakukan penjualan asset Bank Dalam Penyehatan maka BPPN juga berwenang untuk menjual saham bank kategori ini kepada bank-bank yang sehat sehingga melalui kewenangannya itu BPPN dapat memfasilitasi untuk terjadinya akuisisi bank dengan tata cara dan persyaratan yang jika diperlukan dapat menyimpang dari ketentuan PP No. 28 Tahun 1999 yang diundangkan sekitar empat bulan setelah terbitnya PP BPPN.

Peranan BPPN dalam melakukan merger pada era reformasi perbankan secara tidak langsung didukung pula oleh ketentuan dalam PP No. 28 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dapat juga dilakukan atas inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan. Badan khusus yang dimaksud oleh PP tersebut ketika itu adalah BPPN.

2. Arsitektur Perbankan Indonesia (API)

API pada hakekatnya merupakan rancang bangun perbankan nasional jangka panjang. Untuk mewujudkan rancang bangun yang dikehendaki tersebut BI mengidentifikasi adanya enam pilar yang telah dijabarkan dan diimplementasikan secara bertahap guna menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat sehingga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan; pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional, industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi resiko, *Good Corporate Governance* dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional dan mewujudkan infrastruktur yang lengkap untuk mendukung terciptanya

industri perbankan yang sehat serta pemberdayaan dan perlindungan konsumen jasa perbankan.⁴²

a. Kondisi dan Situasi Perbankan Indonesia

API yang diprogramkan sejak tahun 2004 merupakan jawaban atas tantangan yang timbul dari kondisi dan situasi perbankan Indonesia, yaitu:⁴³

1) Kapasitas pertumbuhan kredit perbankan yang masih rendah

Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam waktu lima tahun ke depan, diperlukan pertumbuhan kredit perbankan yang cukup besar. Sementara itu, kemampuan permodalan perbankan Indonesia saat ini mengindikasikan bahwa pertumbuhan kredit yang cukup tinggi tersebut sulit dicapai jika perbankan nasional tidak memperbaiki kondisi permodalannya. Selain hambatan dalam hal permodalan bank, penyaluran kredit dalam banyak hal juga terhambat oleh keengganan sebagian bank untuk menyalurkan kredit karena kemampuan manajemen risiko dan *core banking skills* yang relatif belum baik, dan biaya operasional yang relatif tinggi.

2) Struktur perbankan yang belum optimal

Belum optimalnya struktur perbankan di Indonesia ditandai oleh terkonsentrasinya struktur perbankan hanya pada 11 bank besar (yang menguasai 75% asset perbankan Indonesia). Namun demikian bank-bank kecil dalam hal ini perlu mendapat perhatian karena selain jumlahnya relatif banyak, bank-bank kecil

⁴² Krisna Wijaya dan Djoko Retnadi, *Op.cit.* hal. 191.

⁴³ *Ibid.*

tersebut juga memiliki cakupan usaha yang relatif sama dengan bank-bank besar namun dengan kemampuan operasional, manajemen risiko, dan *corporate governance* yang relatif lebih terbatas. Demikian pula, dibandingkan dengan negara-negara lain, kepemilikan pemerintah Indonesia dalam perbankan nampak cukup tinggi, bahkan tertinggi di kawasan Asia. Hal ini juga merupakan persoalan tersendiri terhadap struktur perbankan karena dapat menimbulkan konflik kepentingan yang akan mengganggu efisiensi pasar.

3) Pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan perbankan yang dinilai oleh masyarakat masih kurang

Kurangnya pemenuhan kebutuhan masyarakat atas pelayanan perbankan ditandai dengan seringnya terdengar keluhan dari masyarakat mengenai kurangnya akses terhadap kredit dan tingginya suku bunga kredit serta masih banyaknya praktek penyediaan jasa keuangan informal. Pandangan masyarakat semacam ini cukup beralasan, karena walaupun kredit korporasi dan UKM sudah mulai tumbuh, tingkat penetrasi kredit masih relatif rendah. Selain itu, meningkatnya kompleksitas jasa dan produk keuangan sebagai akibat dari globalisasi sektor keuangan juga memerlukan respons yang memadai dari berbagai pihak yang terkait. Hal ini semakin penting mengingat masyarakat pengguna jasa keuangan khususnya perbankan semakin menuntut kualitas pelayanan dan akses perbankan yang semakin tinggi.

4) Pengawasan bank yang masih perlu ditingkatkan

Pengawasan bank juga merupakan bidang yang memerlukan peningkatan dan penyempurnaan. Hal ini disebabkan karena masih terdapatnya beberapa prinsip-

prinsip prudensial yang masih belum diterapkan secara baik, koordinasi pengawasan yang masih perlu ditingkatkan, kemampuan SDM pengawasan yang belum optimal, dan pelaksanaan *law-enforcement* pengawasan yang belum efektif. Secara keseluruhan, upaya peningkatan kapabilitas pengawasan ini sejalan dengan usaha Bank Indonesia untuk menerapkan *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, termasuk meningkatkan sarana teknologi pengawasan.

Mengingat pengawasan bank merupakan bidang yang sangat dinamis dan luas cakupannya, maka peningkatan kualitas pengawasan merupakan upaya yang patut dilaksanakan secara terus menerus oleh Bank Indonesia maupun oleh lembaga lainnya seperti Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada saatnya nanti.

5) Kapabilitas perbankan yang masih lemah

Lemahnya kapabilitas perbankan ditandai dengan kurangnya *corporate governance* dan *core banking skills* pada sebagian besar perbankan sehingga diperlukan perbaikan yang cukup mendasar pada dua hal tersebut. Meskipun kapabilitas beberapa bank besar sudah cukup kuat, namun kapabilitas perbankan secara umum masih di bawah *international best practices*. Demikian pula kemampuan bank dalam merespon meningkatnya risiko operasional masih perlu terus diperbaiki, terutama penekanannya pada pentingnya *internal control* dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip prudensial.

6) Profitabilitas dan efisiensi operasional bank yang tidak *sustainable*

Tingkat profitabilitas dan efisiensi operasional yang dicapai oleh perbankan pada umumnya bukan merupakan profitabilitas dan efisiensi yang *sustainable*. Hal

ini disebabkan oleh lemahnya struktur aktiva produktif bank-bank. Margin yang diperoleh bank-bank semakin mengecil karena adanya kecenderungan suku bunga yang menurun. Faktor lain dari tidak *sustainable*-nya profitabilitas dan efisiensi adalah karena sebagian pendapatan perbankan berasal dari aktivitas *trading* yang fluktuatif serta rendahnya rasio asset per nasabah yang membuat biaya operasional perbankan Indonesia relatif tinggi dibandingkan negara-negara lain.

7) Perlindungan nasabah yang masih harus ditingkatkan

Perlindungan terhadap nasabah merupakan tantangan perbankan yang berpengaruh secara langsung terhadap sebagian besar masyarakat kita. Oleh karena itu, menjadi tantangan yang sangat besar bagi perbankan dan Bank Indonesia serta masyarakat luas untuk secara bersama-sama menciptakan standar-standar yang jelas dalam membentuk mekanisme pengaduan nasabah dan transparansi informasi produk perbankan. Di samping itu, edukasi pada masyarakat mengenai jasa dan produk yang ditawarkan oleh perbankan perlu segera diupayakan sehingga masyarakat luas dapat lebih memahami risiko dan keuntungan yang akan dihadapi dalam menggunakan jasa dan produk perbankan.

8) Pesatnya perkembangan Teknologi Informasi

Kemajuan teknologi informasi merupakan bagian dari tantangan yang dihadapi oleh perbankan. Perkembangan teknologi informasi (TI) menyebabkan makin pesatnya perkembangan jenis dan kompleksitas produk dan jasa bank sehingga resiko-resiko yang muncul menjadi lebih besar dan bervariasi. Disamping itu, persaingan industri perbankan yang cenderung bersifat global juga menyebabkan

persaingan antar bank menjadi semakin ketat sehingga bank-bank nasional harus mampu beroperasi secara lebih efisien dengan memanfaatkan teknologi informasi.

b. Program API

Untuk mewujudkan visi API serta tercapainya sasaran yang ditetapkan dengan memperhatikan tantangan-tantangan yang dihadapi perbankan, maka keenam pilar API akan dilaksanakan melalui beberapa program kegiatan sebagai berikut:⁴⁴

1) Program penguatan struktur perbankan nasional

Program ini bertujuan untuk memperkuat permodalan bank umum (konvensional dan syariah) dalam 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 dilaksanakan secara bertahap. Upaya peningkatan modal bank-bank tersebut dapat dilakukan dengan membuat *business plan* yang memuat target waktu, cara dan tahap pencapaian.

Adapun cara pencapaiannya dapat dilakukan melalui:

- a) Penambahan modal baru baik dari *shareholder* lama maupun investor baru;
- b) Merger dengan bank (atau beberapa bank) lain untuk mencapai persyaratan modal minimum baru;
- c) Penerbitan saham baru atau *secondary offering* di pasar modal;

⁴⁴ <http://www.bi.go.id>

d) Penerbitan *subordinated loan*

Dengan demikian dalam waktu sepuluh sampai limabelas tahun ke depan program peningkatan permodalan tersebut diharapkan akan mengarah pada terciptanya struktur perbankan yang lebih optimal, yaitu terdapatnya:

- a) 2 sampai 3 bank yang mengarah kepada bank internasional dengan kapasitas dan kemampuan untuk beroperasi di wilayah internasional serta memiliki modal di atas Rp.50 triliun;
- b) 3 sampai 5 bank nasional yang memiliki cakupan usaha yang sangat luas dan beroperasi secara nasional serta memiliki modal antara Rp. 10 triliun sampai dengan Rp. 50 triliun;
- c) 30 sampai 50 bank yang kegiatan usahanya terfokus pada segmen usaha tertentu sesuai dengan kapabilitas dan kompetensi masing-masing bank. Bank-bank tersebut memiliki modal antara Rp. 100 miliar sampai dengan Rp. 10 triliun;
- d) Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan bank dengan kegiatan usaha terbatas yang memiliki modal di bawah Rp. 100 miliar.

Perangkat peraturan perundang-undangan untuk mendukung terwujudnya standar permodalan, antara lain adalah PBI No. 7/15/PBI/2005 PBI sebagaimana telah dirubah dengan PBI No. 9/16/PBI/2007 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank yang pada intinya mengatur hal-hal berikut:⁴⁵

⁴⁵ Bank Indonesia. Peraturan No. 9/16/PBI/2007 tentang Perubahan PBI No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum. Psl. 2, 3, 4, 5 dan 7.

- a) Bank Umum wajib memenuhi jumlah Modal Inti paling kurang sebesar Rp. 80.000.000.000,- (delapan puluh miliar rupiah) pada tanggal 31 Desember 2007 dan paling kurang sebesar Rp. 100.000.000.000,- (seratus miliar rupiah) pada tanggal 31 Desember 2010. Pemenuhan kewajiban tersebut dapat dilakukan melalui penambahan modal disetor, pertumbuhan laba, Merger, Konsolidasi atau akuisisi.
- b) Bagi Bank yang belum memenuhi jumlah Modal Inti minimum wajib menyusun *action plans* pemenuhan Modal Inti minimum dan disampaikan kepada Bank Indonesia paling lambat 6 (enam) bulan untuk Bank yang belum *go public*; dan 8 (delapan) bulan untuk Bank yang *go public* setelah 31 Desember 2007 dan dicantumkan dalam Rencana Bisnis Bank.
- c) Bagi Bank yang pada tanggal 31 Desember 2007 memiliki Modal Inti minimum Rp. 80.000.000.000,- (delapan puluh miliar rupiah) namun belum mencapai Rp. 100.000.000.000,- (seratus miliar rupiah), *action plans* tersebut harus disampaikan paling lambat tanggal 1 Juli 2008.
- d) Bank yang tidak memenuhi jumlah Modal Inti minimum sesuai dengan ketentuan di atas wajib membatasi kegiatan usahanya dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember 2008, dalam bentuk tidak melakukan kegiatan usaha sebagai Bank Umum devisa; membatasi penyediaan dana per debitur dan atau per kelompok peminjam dengan plafon atau baki debit paling tinggi Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah), tidak termasuk Sertifikat Bank Indonesia, penyediaan dana kepada Pemerintah dan Bank; membatasi jumlah maksimum dana pihak ketiga yang dapat dihimpun Bank sebesar 10

(sepuluh) kali Modal Inti; dan menutup seluruh jaringan kantor Bank yang berada di luar wilayah provinsi kantor pusat Bank.

- e) Bank Indonesia akan mengubah izin usaha Bank Umum menjadi izin usaha BPR bagi Bank yang tidak dapat memenuhi jumlah Modal Inti minimum Rp. 100.000.000. 000,- (seratus miliar rupiah) pada tanggal 31 Desember 2010;
- f) Bank yang dikenakan kewajiban pembatasan kegiatan usaha, dapat melakukan kegiatan usaha tanpa pembatasan apabila dapat memenuhi modal disetor paling kurang sebesar Rp. 3.000.000.000.000,- (tiga triliun rupiah) bagi Bank konvensional; atau memenuhi modal disetor paling kurang sebesar Rp. 1.000. 000.000.000,- (satu triliun rupiah) bagi Bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah; atau melakukan Mergers atau Konsolidasi dengan Bank Umum yang telah memenuhi ketentuan Modal Inti minimum.

Sanksi-sanksi dapat dikenakan kepada Bank yang tidak memenuhi ketentuan PBI Modal Inti Minimum diatur sebagai berikut:⁴⁶

- a) Bank yang tidak menyampaikan *action plans* pemenuhan modal inti minimum dikenakan sanksi kewajiban membayar sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) per hari sampai dengan Bank memenuhi ketentuan ini, dengan maksimum Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- b) Bank yang tidak memenuhi sanksi administratif dapat dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2) UU Perbankan antara lain

⁴⁶ *Ibid.* Psl. 6

berupa kewajiban membayar sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) per hari sampai dengan Bank memenuhi ketentuan ini; pembekuan kegiatan usaha tertentu; dan atau larangan turut serta dalam kegiatan kliring.

- c) Pemegang saham pengendali, Komisaris, dan Direksi Bank yang tidak kooperatif dalam upaya-upaya pemenuhan Modal Inti minimum dapat dikenakan sanksi berupa teguran tertulis serta mempengaruhi penilaian integritas dalam penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).

Adapun yang dimaksud Komisaris, dan Direksi Bank yang tidak kooperatif dalam upaya-upaya pemenuhan Modal Inti minimum apabila antara lain tidak sungguh-sungguh mengupayakan pelaksanaan setoran modal, Merger, Konsolidasi atau Akuisisi dalam upaya pemenuhan jumlah Modal Inti minimum sebagaimana dipersyaratkan; atau tidak melakukan upaya pembatasan kegiatan usaha sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia ini; atau tidak menindaklanjuti perintah Bank Indonesia yang harus dilakukan dalam rangka perubahan izin dan kegiatan usaha dari Bank Umum menjadi BPR.⁴⁷

2) Program peningkatan kualitas pengaturan perbankan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengaturan serta memenuhi standar pengaturan yang mengacu pada *international best practices*. Program tersebut dapat dicapai dengan penyempurnaan proses penyusunan kebijakan perbankan serta penerapan *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision* secara bertahap dan menyeluruh. Dalam jangka waktu lima tahun ke depan diharapkan Bank Indonesia telah sejajar dengan negara-negara lain dalam

⁴⁷ *Ibid.* Penjelasan Psl. 6.

penerapan *international best practices* termasuk *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*. Dari sisi proses penyusunan kebijakan perbankan diharapkan dalam waktu dua tahun ke depan Bank Indonesia telah memiliki sistem penyusunan kebijakan perbankan yang efektif yang telah melibatkan pihak-pihak terkait dalam proses penyusunannya.

3) Program peningkatan fungsi pengawasan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan independensi dan efektivitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Hal ini dicapai dengan meningkatkan kompetensi pemeriksa bank, peningkatan koordinasi antar lembaga pengawas, pengembangan pengawasan berbasis risiko, meningkatkan efektivitas *enforcement*, dan konsolidasi organisasi sektor perbankan di Bank Indonesia. Dalam jangka waktu dua tahun ke depan diharapkan fungsi pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia akan lebih efektif dan sejajar dengan pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pengawas di negara lain.

Fungsi pengawasan Bank Indonesia yang semula hanya memiliki fungsi mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah serta mendorong perkembangan ekonomi seperti diatur dalam UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral kemudian diperluas fungsinya antara lain sebagai regulator dan pengawas perbankan yang semula merupakan kewenangan Departemen Keuangan sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Bersamaan dengan dicanangkan program API fungsi pengawasan Bank Indonesia terhadap kinerja

perbankan Indonesia lebih diperluas lagi dengan terbitnya UU No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

4) Program peningkatan kualitas manajemen dan operasional perbankan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan *good corporate governance* (GCG), kualitas manajemen resiko dan kemampuan operasional manajemen. Semakin tingginya standar GCG dengan didukung oleh kemampuan operasional (termasuk manajemen risiko) yang handal diharapkan dapat meningkatkan kinerja operasional perbankan. Dalam waktu dua sampai lima tahun ke depan diharapkan kondisi internal perbankan nasional menjadi semakin kuat.

Perangkat peraturan untuk mendukung penerapan GCG pada bank antara lain adalah PBI No. 8/14/PBI/2006 tentang Perubahan PBI No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum. PBI tersebut dapat dikatakan sebagai salah satu PBI yang mengatur hal-hal yang luas dan kompleks karena penerapan GCG terkait dengan hampir seluruh unsur operasional bank. Hal-hal yang diatur dalam PBI tentang GCG tersebut mengatur hal-hal yang terkait dengan:⁴⁸

- a) Tata hubungan fungsi dan tugas organ perseroan dan organ pendukung komisaris serta hal-hal lain yang sesuai dengan ketentuan UU Perseroan Terbatas.

⁴⁸ Leo J. Susilo dan Karlen Simarmata, *Good Corporate Governance pada Bank; Tanggung Jawab Direksi dan Komisaris*, Bandung, Hikayat Dunia, 2007. hal. 80-82.

- b) Penegasan terhadap kepatuhan atas perundang-undangan yang dijabarkan dengan berlakunya kewajiban adanya direktur kepatuhan dan perangkat pengawasan yaitu audit internal dan audit eksternal.
 - c) Penerapan manajemen resiko yang antara lain terkait dengan sertifikasi manajemen resiko bagi pengurus dan pejabat Bank Umum.
 - d) Penerapan prinsip kehati-hatian termasuk penerapan BMPK Bank Umum.
 - e) Penyusunan rencana strategis bank.
 - f) Pelaksanaan tugas otoritas Bank Indonesia sebagai pengawas perbankan termasuk tentang tata cara penilaian dan pelaporannya.
- 5) Program pengembangan infrastruktur perbankan

Program ini bertujuan untuk mengembangkan sarana pendukung operasional perbankan yang efektif seperti *credit bureau*, lembaga pemeringkat kredit domestik, dan pengembangan skim penjaminan kredit. Pengembangan *credit bureau* akan membantu perbankan dalam meningkatkan kualitas keputusan kreditnya. Penggunaan lembaga pemeringkat kredit dalam *publicly-traded debt* yang dimiliki bank akan meningkatkan transparansi dan efektivitas manajemen keuangan perbankan. Sedangkan pengembangan skim penjaminan kredit akan meningkatkan akses kredit bagi masyarakat. Dalam waktu tiga tahun ke depan diharapkan telah tersedia infrastruktur pendukung perbankan yang mencukupi.

6) Program peningkatan perlindungan nasabah

Program ini bertujuan untuk memberdayakan nasabah melalui penetapan standar penyusunan mekanisme pengaduan nasabah, pendirian lembaga mediasi independen, peningkatan transparansi informasi produk perbankan dan edukasi bagi nasabah. Dalam waktu dua sampai lima tahun ke depan diharapkan program-program tersebut dapat meningkatkan kepercayaan nasabah pada sistem perbankan.

Perangkat peraturan perundang-undangan untuk mendukung terwujudnya peningkatan perlindungan Nasabah antara lain Peraturan Bank Indonesia Nomor: 7/6/PBI/2005 Tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah.

PBI tersebut pada intinya membebankan kewajiban kepada Bank Umum dan BPR untuk menerapkan transparansi informasi mengenai Produk Bank (termasuk produk dan atau jasa lembaga keuangan bukan Bank yang dipasarkan oleh Bank sebagai agen pemasaran) dan penggunaan Data Pribadi Nasabah. Untuk itu Bank wajib menetapkan kebijakan dan memiliki prosedur tertulis yang meliputi keduanya serta diberlakukan di kantor pusat, kantor cabang, dan kantor di bawah kantor cabang Bank masing-masing.⁴⁹

Pemilihan produk bank oleh nasabah seringkali lebih didasarkan pada aspek informasi mengenai manfaat yang akan diperoleh dari produk bank tersebut. Hal ini pada satu sisi terjadi karena pada umumnya informasi mengenai produk bank yang

⁴⁹ Bank Indonesia. PBI No. 7/6/PBI/2005 Tentang *Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah*. Tanggal 20 Januari 2005. L.N. Tahun 2005 No. 16 DPNP/DPbS/DPBPR, T.L.N No. 4475. Psl. 1 dan 2.

disediakan bank belum menjelaskan secara berimbang manfaat, risiko maupun biaya-biaya yang melekat pada suatu produk bank. Oleh karena itu, tidak jarang timbul perselisihan antara bank dengan nasabah yang disebabkan karena adanya kesenjangan informasi mengenai karakteristik produk bank yang ditawarkan bank kepada nasabah.

Akibatnya dari itu, hak-hak nasabah untuk mendapatkan informasi yang lengkap, akurat, terkini, dan utuh menjadi tidak terpenuhi. Pada sisi yang lain, kurangnya informasi yang memadai mengenai produk bank memungkinkan terjadinya penyimpangan-penyimpangan kegiatan usaha perbankan yang dapat merugikan nasabah sehingga diperlukan adanya transparansi informasi mengenai produk bank untuk meningkatkan *good governance* di sektor perbankan.⁵⁰

Selain aspek transparansi informasi mengenai produk bank yang masih kurang memadai, nasabah dihadapkan pula pada masalah pemberian data pribadi oleh bank kepada pihak lain di luar bank tersebut untuk tujuan komersial tanpa izin nasabah. Oleh karena itu, transparansi penggunaan data pribadi nasabah perlu dilakukan agar hak-hak nasabah tetap terlindungi.

Dengan memperhatikan hal-hal diatas, maka transparansi informasi mengenai produk bank dan penggunaan data pribadi nasabah menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari untuk menjaga kredibilitas lembaga perbankan sekaligus melindungi hak-hak nasabah sebagai konsumen pengguna jasa perbankan

⁵⁰ *Ibid.* Penjelasan Umum, alinea pertama.

sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.⁵¹

3. Upaya Penyehatan Bank melalui Kemudahan Dalam Konsolidasi Perbankan

Tingkat kesehatan Bank adalah hasil penilaian atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi atau kinerja suatu Bank melalui penilaian kuantitatif dan atau penilaian kualitatif terhadap faktor-faktor permodalan (*Capital*), kualitas aset (*asset quality*), manajemen, rentabilitas (*earning*), likuiditas (*liquidity*) dan sensitivitas terhadap resiko pasar (*sensitivity to market risk*) sebagaimana pedoman tentang batasan kesehatan bank dalam Pasal 1 Angka 4 dan Pasal 2 PBI No. 6/10/PBI/2004.

Sebagaimana diketahui bahwa untuk mencapai kesehatan perbankan diperlukan penguatan struktur perbankan. Konsolidasi bank tidak hanya mendorong percepatan pemenuhan persyaratan modal inti minimum tetapi juga dapat diarahkan untuk meningkatkan pelaksanaan GCG termasuk dalam hal peningkatan pelayanan nasabah serta manfaat-manfaat lain sesuai dengan tujuan pelaksanaan konsolidasi yang ditetapkan oleh bank-bank peserta konsolidasi.

Oleh karena itu, dalam rangka menciptakan sistem perbankan yang kuat Bank Indonesia memandang perlu untuk mendorong penguatan struktur perbankan melalui upaya konsolidasi perbankan. Atas dasar pertimbangan bahwa konsolidasi perbankan membutuhkan pendekatan yang menyeluruh terhadap segala aspek sehingga

⁵¹ *Ibid.* Penjelasan Umum, alinea kedua dan ketiga.

diharapkan akan tercipta konsolidasi perbankan yang lebih solid sesuai dengan API⁵², maka Bank Indonesia menerbitkan PBI No. 8/17/PBI/2006 sebagaimana telah dirubah dengan PBI No. 9/12/PBI/2007 tentang Insentif Konsolidasi dalam rangka Konsolidasi Perbankan.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pengaturan perbankan, Bank Indonesia telah mengeluarkan berbagai peraturan dalam rangka memberikan pedoman kepada bank baik yang terkait dengan kebijakan yang diambil oleh manajemen bank atau bersifat sebagai pedoman pelaksanaan bagi operasional bank. Berbagai ketentuan yang tertuang dalam peraturan-peraturan Bank Indonesia tersebut terasa mengalami peningkatan pesat baik dalam hal jumlahnya maupun kualitasnya sesuai dengan salah satu program API yaitu sistem pengaturan bank yang efektif dalam arti dapat memberikan pengaruh nyata terhadap perbankan Indonesia yang sehat dan kuat.

a. Bentuk kemudahan

Dalam prakteknya tidak seluruh peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia dapat berjalan dan dilaksanakan sepenuhnya oleh dunia perbankan saat ini karena di sana-sini masih terdapat kesenjangan antara kondisi ideal yang diharapkan oleh program API dengan kondisi perbankan di lapangan. Untuk itulah kemudian kemudahan melalui PBI Insentif Konsolidasi, Bank Indonesia hendak mendorong percepatan adanya kesesuaian antara peraturan dengan penerapannya.

⁵² Bank Indonesia. PBI No. 8/17/PBI/2006, *Op.cit.* Pertimbangan Diktum 1 dan 2.

Melalui PBI Insentif Konsolidasi, Bank Indonesia memberikan insentif kepada Bank yang melakukan Merger atau Konsolidasi dalam bentuk:⁵³

- 1) Kemudahan dalam pemberian izin menjadi bank devisa;
- 2) Kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM) Rupiah;
- 3) Perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) yang timbul sebagai akibat Merger atau Konsolidasi;
- 4) Kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang bank;
- 5) Penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence*; dan atau
- 6) Kelonggaran sementara atas pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia yang mengatur mengenai *Good Corporate Governance* (GCG) bagi Bank Umum.

b. Masa berlaku dan ketentuan pemberian kemudahan izin bank devisa

Tanpa kemudahan yang diberikan melalui ketentuan dalam PBI Insentif Konsolidasi maka bank yang mendaki untuk memperoleh izin devisa harus mengikuti sepenuhnya peraturan perundang-undangan yang mengatur hal itu sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 7 huruf a yang menyatakan bahwa bank umum dapat melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh bank Indonesia.

Untuk dapat melakukan kegiatan devisa, bank yang bersangkutan harus memperoleh persetujuan dari Bank Indonesia. Ketentuan demikian telah dimulai sejak terbitnya Keputusan Presidium Kabinet No. 128/EK/KEP/5/1967 Tanggal 27 Mei 1967. Dalam kaitannya dengan kesehatan perbankan Surat Keputusan Direksi

⁵³ Bank Indonesia. PBI No. 9/12/PBI/2007 jo. PBI No. 8/17/PBI/2006 Psl. 2

Bank Indonesia No. 10/71/Kep/Dir/UPPB dan Surat Edaran No. 10/6/UPPB Tanggal 20 September 1977 menetapkan antara lain:⁵⁴

- 1) Bank yang mengajukan permohonan izin Bank Devisa sekurang-kurangnya selama tiga tahun terakhir secara berturut-turut tergolong bank yang sehat.
- 2) Bank telah mempunyai jaringan kantor yang beroperasi pada sekurang-kurangnya 4 propinsi dengan ketentuan bahwa 2 provinsi di antaranya berada di luar jawa.
- 3) Memiliki persiapan administrasi untuk menampung kegiatan dalam bidang devisa dan tersedianya tenaga tehnik yang diperlukan.
- 4) Memiliki rencana hubungan dengan calon-calon koresponden di luar negeri (baik *depository* maupun non *depository*), serta ketentuan lainnya baik yang terkait dengan permodalan maupun manajemen.

Dalam hal pemberian kemudahan izin bank devisa berlaku ketentuan sebagai berikut:⁵⁵

- 1) Berlaku dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak berlakunya izin Merger atau Konsolidasi, dengan ketentuan Bank hasil Merger atau Konsolidasi telah memiliki modal inti paling kurang sebesar Rp. 100.000.000.000,- (seratus milyar rupiah), dan memiliki peringkat komposit sekurang-kurangnya 2 (dua) dengan peringkat faktor manajemen sekurang-kurangnya 3 (tiga) pada 2 (dua) posisi penilaian terakhir.

⁵⁴ Bank Indonesia. *Ikhtisar Ketentuan-Ketentuan Bank Indonesia tentang Penunjukan Bank Untuk Melakukan Kegiatan Tertentu*. Jakarta, Agustus 1982

⁵⁵ *Ibid.* Psl. 3.

- 2) Apabila Bank hasil Merger atau Konsolidasi tidak dapat memenuhi persyaratan menjadi bank devisa dalam kurun waktu 2 (dua) tahun sejak berlakunya izin Merger atau Konsolidasi, maka untuk menjadi Bank devisa Bank harus memenuhi persyaratan sesuai ketentuan Bank Indonesia yang berlaku mengenai persyaratan Bank umum bukan bank devisa menjadi bank umum devisa.
- 3) Persyaratan lain untuk menjadi bank devisa tetap mengacu pada ketentuan Bank Indonesia yang berlaku mengenai persyaratan bank umum bukan bank devisa menjadi bank umum devisa.

c. Masa berlaku dan ketentuan pemberian kelonggaran sementara pemenuhan GWM Rupiah

Setiap Bank diwajibkan untuk memelihara GWM dalam rupiah dan valuta asing. Menurut ketentuan dalam PBI No. 6/15/PBI/2004 sebagaimana dirubah dengan PBI No. 7 /29/PBI/2005 ketentuan mengenai GWM dalam rupiah diatur sebagai berikut:⁵⁶

- 1) GWM dalam rupiah ditetapkan sebesar 5% (lima persen) dari DPK dalam rupiah.
- 2) Selain memenuhi ketentuan di atas Bank wajib memelihara tambahan GWM dalam rupiah yang ditetapkan, berdasarkan besarnya:
 - a) Dana Pihak Ketiga (DPK); dan
 - b) Loan Deposit Rate (LDR).

⁵⁶ Bank Indonesia. PBI No. 6/15/PBI/2004 sebagaimana dirubah dengan PBI No. 7 /29/PBI/2004 tentang *Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing*. Psl. 3 dan 4.

- 3) Kewajiban memelihara tambahan GWM dalam rupiah berdasarkan besarnya DPK ditetapkan sebagai berikut:
- a) Bank yang memiliki DPK dalam rupiah sampai dengan Rp. 1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah) dikenakan tambahan GWM dalam rupiah sebesar 0% (nol perseratus) dari DPK dalam rupiah;
 - b) Bank yang memiliki DPK dalam rupiah lebih dari Rp. 1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah) sampai dengan Rp. 10.000.000.000.000,00 (sepuluh triliun rupiah) wajib memelihara tambahan GWM dalam rupiah sebesar 1% (satu perseratus) dari DPK dalam rupiah;
 - c) Bank yang memiliki DPK dalam rupiah lebih dari Rp. 10.000.000.000.000,00 (sepuluh triliun rupiah) sampai dengan Rp. 50.000.000.000.000,00 (lima puluh triliun rupiah) wajib memelihara tambahan GWM dalam rupiah sebesar 2% (dua perseratus) dari DPK dalam rupiah;
 - d) Bank yang memiliki DPK dalam rupiah lebih dari Rp. 50.000.000.000.000,00 (lima puluh triliun rupiah) wajib memelihara tambahan GWM dalam rupiah sebesar 3% (tiga perseratus) dari DPK dalam rupiah.
- 4) Kewajiban memelihara tambahan GWM dalam rupiah berdasarkan besarnya LDR ditetapkan sebagai berikut:

- a) **Bank yang memiliki LDR lebih dari 90% (sembilan puluh perseratus) dikenakan tambahan GWM sebesar 0% (nol perseratus) dari DPK dalam rupiah;**
- b) **Bank yang memiliki LDR lebih dari 75% (tujuh puluh lima perseratus) sampai dengan 90% (sembilan puluh perseratus) wajib memelihara tambahan GWM dalam rupiah sebesar 1% (satu perseratus) dari DPK dalam rupiah;**
- c) **Bank yang memiliki LDR dalam rupiah 60% (enam puluh perseratus) sampai dengan 75% (tujuh puluh lima perseratus) wajib memelihara tambahan GWM dalam rupiah sebesar 2% (dua perseratus) dari DPK dalam rupiah;**
- d) **Bank yang memiliki LDR lebih dari 50% (lima puluh perseratus) sampai dengan 60% (enam puluh perseratus) wajib memelihara tambahan GWM dalam dalam rupiah sebesar 3% (tiga perseratus) dari DPK dalam rupiah;**
- e) **Bank yang memiliki LDR sebesar 40% (empat puluh perseratus) sampai dengan 50% (lima puluh perseratus) wajib memelihara tambahan GWM dalam rupiah sebesar 4% (empat perseratus) dari DPK dalam rupiah;**
- f) **Bank yang memiliki LDR kurang dari 40% (empat puluh perseratus) wajib memelihara tambahan GWM dalam rupiah sebesar 5% (lima perseratus) dari DPK dalam rupiah.**

Adapun mengenai GWM dalam valuta asing ditetapkan sebesar 3% (tiga perseratus) dari DPK dalam valuta asing.

Melalui PBI Konsolidasi bank yang melakukan konsolidasi memperoleh kemudahan dalam bentuk kelonggaran sementara pemenuhan GWM Rupiah berlaku ketentuan sebagai berikut:⁵⁷

- 1) Kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan GWM Rupiah berupa pengurangan sebesar 1% dari kewajiban yang ditetapkan dalam ketentuan GWM.
- 2) Kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan GWM berlaku satu tahun sejak tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang atau sejak tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.

d. Masa berlaku dan ketentuan perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan BMPK

Pelampauan BMPK merupakan salah satu faktor yang dapat membahayakan terhadap permodalan bank yang kemudian dapat menurunkan tingkat kesehatan bank. Karena itu, Bank Indonesia mengatur tentang batas maksimum BMPK melalui PBI No. 7/3/PBI/2005 sebagaimana dirubah dengan PBI No.8/13/PBI/2006. Ketentuan mengenai pelampauan BMPK diatur dalam Pasal-pasal 23 sampai dengan 26 PBI tersebut di atas yang pada intinya mengatur hal-hal sebagai berikut:

- 1) Penyediaan Dana oleh Bank dikategorikan sebagai Pelampauan BMPK apabila disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

⁵⁷ *Ibid.* Psl. 4

- a) penurunan Modal Bank;
 - b) Perubahan nilai tukar;
 - c) Perubahan nilai wajar;
 - d) Penggabungan usaha dan atau perubahan struktur kepengurusan yang menyebabkan perubahan Pihak Terkait dan atau kelompok Peminjam;
 - e) Perubahan ketentuan
- 2) Penentuan Peminjam dalam perhitungan Pelampauan BMPK dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku
 - 3) Pelampauan BMPK dihitung berdasarkan nilai yang tercatat pada tanggal laporan.
 - 4) Bank wajib menyusun dan menyampaikan rencana tindak (*action plan*) untuk menyelesaikan Pelanggaran BMPK dan atau Pelampauan BMPK.
 - 5) *Action plan* wajib memuat paling kurang langkah-langkah untuk penyelesaian Pelanggaran BMPK dan atau Pelampauan BMPK serta target waktu penyelesaian.

Mengenai target waktu penyelesaian ditetapkan sebagai berikut:

- a) untuk Pelanggaran BMPK, paling lambat dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak *action plan* disampaikan kepada Bank Indonesia.
- b) Untuk Pelampauan BMPK yang disebabkan oleh hal-hal sebagaimana dimaksud pada huruf a), b), dan c) tersebut di atas paling lambat 9 (sembilan) bulan sejak *action plan* disampaikan kepada Bank Indonesia.

- c) Untuk Pelampauan BMPK yang disebabkan oleh hal-hal pada huruf d) ditetapkan paling lambat 12 (dua belas) bulan sejak *action plan* disampaikan kepada Bank Indonesia
- d) Untuk Pelampauan BMPK yang disebabkan oleh hal-hal pada huruf e) ditetapkan paling lambat 18 (delapan belas) bulan sejak batas akhir waktu penyampaian *action plan*.

Bank Indonesia dapat meminta Bank melakukan penyesuaian *action plan* yang disampaikan apabila menurut penilaian Bank Indonesia langkah-langkah dan atau target waktu penyelesaian tidak mungkin dicapai dan atau belum memenuhi ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia ini dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) *Action plan* untuk Pelanggaran BMPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 harus diterima Bank Indonesia paling lambat 1(satu) bulan sejak terjadinya Pelanggaran BMPK.
- 2) *Action plan* untuk Pelampauan BMPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 yang disebabkan oleh hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf a, huruf b, huruf d, dan huruf d PBI BMPK harus diterima Bank Indonesia paling lambat 1 (satu) bulan setelah akhir bulan laporan
- 3) *Action plan* Pelampauan BMPK yang disebabkan oleh hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf e PBI BMPK harus diterima Bank Indonesia paling lambat 3 (tiga) bulan sejak diberlakukannya ketentuan baru.

Atas ketentuan tersebut PBI Konsolidasi memberikan perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan BMPK yang timbul sebagai akibat merger

atau konsolidasi paling lama 24 bulan sejak tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang atau sejak tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.⁵⁸

e. Ketentuan bagi kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang bank

Pembukaan kantor cabang bagi sebuah bank merupakan salah satu indikasi terjadinya perkembangan usaha bank yang bersangkutan. Pembukaan cabang bagi bank diatur secara ketat antara lain dalam Pasal 18 Undang-undang Perbankan sebagai berikut:

- 1) Pembukaan kantor cabang Bank Umum hanya dapat dilakukan dengan izin Pimpinan Bank Indonesia.
- 2) Pembukaan kantor cabang, kantor Perwakilan, dan jenis-jenis kantor lainnya di luar negeri hanya dapat dilakukan dengan izin Pimpinan Bank Indonesia.
- 3) Pembukaan kantor di bawah kantor cabang Bank Umum wajib dilaporkan terlebih dahulu kepada Bank Indonesia.
- 4) Persyaratan dan tata cara pembukaan Kantor Cabang Bank Umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan oleh Bank Indonesia.

⁵⁸ *Ibid.* Psl. 5 ayat (1) dan (2).

5) Permohonan izin untuk membuka kantor cabang sebagai diatur dalam Pasal 27 PBI No.2/27/2000 harus diajukan kepada Dewan Gubernur Bank Indonesia dan wajib disertai dengan:

a) laporan keuangan gabungan dan rincian kualitas aktiva produktif 2(dua) bulan terakhir sebelum tanggal surat permohonan;

b) rencana persiapan operasional dalam rangka pembukaan Kantor Cabang;

c) hasil studi kelayakan yang sekurang-kurangnya memuat potensi ekonomi, peluang pasar, tingkat persaingan yang sehat antar Bank, tingkat kejenuhan jumlah Bank;

d) proyeksi arus kas bulanan selama 12 (dua belas) bulan

e) rencana kerja Kantor Cabang sekurang-kurangnya selama 12 (dua belas) bulan

6) Dalam rangka memberikan persetujuan atau penolakan atas permohonan Bank Indonesia melakukan:

a) penelitian atas kelengkapan dan kebenaran dokumen; dan

b) analisis yang mencakup antara lain kemampuan Bank termasuk tingkat kesehatan, tingkat persaingan yang sehat antar Bank, tingkat kejenuhan jumlah Bank, dan pemerataan pembangunan ekonomi nasional

7) Apabila diperlukan, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan untuk meneliti persiapan pembukaan kantor dan kebenaran dokumen yang disampaikan.

Kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang bagi Bank hasil Merger dan konsolidasi dikaitkan dengan penilaian tingkat kesehatan posisi terakhir

sedangkan persyaratan lainnya untuk pemberian izin pembukaan kantor cabang tetap mengacu pada ketentuan Bank Indonesia yang berlaku mengenai bank umum.⁵⁹ Dengan adanya kemudahan-kemudahan dalam beberapa ketentuan sehingga bank yang melakukan merger dan konsolidasi dapat mengurangi penilaian negatif tentang kesehatannya dan karenanya lebih memungkinkan untuk diijinkan membuka kantor cabang.

f. Ketentuan bagi penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence*

Penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence* (*reimbursement*) merger atau konsolidasi yang disepakati para pihak dengan penggantian sebesar 50% dan maksimum sebesar satu miliar rupiah setelah tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang atau sejak tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.

g. Masa berlaku dan ketentuan pemberian kelonggaran sementara atas pelaksanaan beberapa ketentuan GCG.

Kewajiban kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pelaksanaan GCG pada bank umum adalah sebagai berikut:

⁵⁹ *Ibid.* Psl. 6 ayat (1) dan (2).

- 1) Kewajiban kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang secara *expressis verbis* menyebutkan kewajiban komisaris dan direksi;
- 2) Kewajiban Komisaris dan direksi untuk memastikan pelaksanaan GCG sesuai dengan PBI No. 8/4/PBI/2006 jo No. 8/14/PBI/2006 yang meliputi:
 - a) Penyusunan pedoman kerja sesuai dengan prinsip-prinsip GCG;
 - b) Penerapan sistem pengendalian internal;
 - c) Penerapan manajemen risiko;
 - d) Penerapan aturan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK);
 - e) Rencana bisnis bank umum;
 - f) Kewajiban transparansi bank umum;
 - g) Pelaporan internal dan penanganan benturan kepentingan;
 - h) Pelaporan pelaksanaan dan penilaian pelaksanaan GCG.
- 3) Kewajiban komisaris dan direksi untuk memastikan penerapan prinsip mengenai nasabah sebagai tindakan untuk mencegah terjadinya tindak pidana pencucian uang.

Kelonggaran sementara atas pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia yang mengatur mengenai *Good Corporate Governance* bagi Bank hasil merger atau konsolidasi, berupa:⁶⁰

- 1) Penundaan pemenuhan komposisi 50% (lima puluh perseratus) anggota Komisaris Independen, dengan syarat wajib memiliki paling kurang 1 (satu) orang Komisaris Independen.

⁶⁰ *Ibid.* Psl. 7A.

- 2) Pemberian kelonggaran ketentuan rangkap jabatan bagi Komisaris Independen sebagai ketua pada 3 (tiga) Komite.
- 3) Penundaan pemenuhan Pihak Independen dalam keanggotaan komite audit dan komite pemantau risiko.

Jangka waktu kelonggaran tersebut diberikan paling lama 6 (enam) bulan sejak tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang atau sejak tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan Pasal 8 PBI Insentif, ketentuannya sebagai berikut:

- 1) Bank yang merencanakan Merger atau Konsolidasi wajib menyampaikan permohonan rencana pemanfaatan insentif yang diajukan oleh salah satu Bank peserta Merger atau Konsolidasi dan ditandatangani oleh Direktur Utama seluruh Bank peserta Merger atau Konsolidasi.
- 2) Rencana pemanfaatan insentif oleh Bank wajib disampaikan kepada Bank Indonesia sebelum Merger atau Konsolidasi dengan alamat :
 - a) Direktorat Pengawasan Bank terkait bagi Bank yang berkantor pusat di wilayah kerja kantor pusat Bank Indonesia; atau
 - b) Kantor Bank Indonesia setempat bagi Bank yang berkantor pusat di luar wilayah kerja kantor pusat Bank Indonesia.

h. Memenuhi jumlah Modal Inti Minimum melalui Merger atau konsolidasi

Bank yang telah memenuhi jumlah Modal Inti minimum sebesar Rp. 80.000.000.000,- (delapan puluh miliar rupiah) dapat melakukan Merger atau Konsolidasi dengan Bank lain atau diakuisisi oleh pihak lain paling lambat pada tanggal 31 Desember 2010 dalam rangka memenuhi jumlah Modal Inti minimum sebesar Rp. 100.000.000.000,- (seratus miliar rupiah).⁶¹ Ketentuan yang dimuat dalam PBI Modal Inti Minimum tersebut pada intinya hendak memberikan jalan keluar bagi bank yang mengalami kesulitan dalam memenuhi jumlah inti minimum yang harus segera dibuat *action plan*-nya dalam rangka mempersiapkan sebelum akhir batas waktu tanggal 31 Desember 2010.

C. Analisis

1. Peraturan Bank Indonesia tentang Konsolidasi Perbankan sebelum dan sesudah dicanangkannya API

Kewenangan pengawasan perbankan pasca terbitnya UU No. 7 Tahun 1992 berada pada Departemen Keuangan. Itulah sebabnya, tidak lama setelah terbitnya undang-undang tersebut, Menteri Keuangan menerbitkan Keputusan No. 222/KMK.017/1993 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank sebagai peraturan pelaksanaan PP No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum yang di dalamnya antara lain

⁶¹ Indonesia. PBI No.9/12/PBI/2007. Psl. 5A

mengatur Merger dan Konsolidasi Bank dan menugaskan kepada Menteri Keuangan untuk menyusun peraturan pelaksanaannya.⁶²

Salah satu ketentuan dalam Keputusan Menteri Keuangan tersebut dinyatakan bahwa Merger dan Konsolidasi antar bank hanya dapat dilakukan dengan izin Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia dengan persyaratan pokok antara lain sebagai berikut:⁶³

- a. salah satu Bank Umum memenuhi persyaratan membuka kantor cabang;
- b. telah mendapat persetujuan rapat umum pemegang saham
- c. bagi bank yang berbentuk hukum Perseroan Terbatas atau rapat anggota bagi bank yang berbentuk hukum Koperasi atau rapat sejenis bagi bank yang berbentuk hukum lainnya;
- d. tingkat kesehatan bank hasil merger atau konsolidasi sekurang-kurangnya cukup sehat;
- e. segala hak dan kewajiban bank yang melakukan merger atau konsolidasi beralih dan menjadi tanggung jawab bank hasil merger atau konsolidasi;
- f. pada saat terjadinya merger atau konsolidasi jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi tersebut tidak melebihi 20% (dua puluh perseratus) dari jumlah aktiva (asset) seluruh Bank Umum di Indonesia.

Kewenangan Bank Indonesia untuk mengatur dan mengawasi pelaksanaan konsolidasi bank sepenuhnya berada pada Bank Indonesia sejak berlakunya UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. UU Perbankan tersebut dengan tegas menyatakan bahwa agar pembinaan dan pengawasan bank dapat terlaksana secara efektif, kewenangan dan

⁶² Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang *Bank Umum*. Psl. 15 – 20.

⁶³ *Ibid.* Psl. 17

tanggung jawab mengenai perizinan bank, yang semula berada pada Menteri Keuangan, menjadi berada pada Pimpinan Bank Indonesia sehingga Bank Indonesia memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang utuh untuk menetapkan perizinan, pembinaan dan pengawasan bank serta penerapan sanksi terhadap bank yang tidak mematuhi peraturan perbankan yang berlaku. Dengan demikian, Bank Indonesia memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk menilai dan memutuskan kelayakan pendirian suatu bank dan/atau pembukaan kantor cabang.⁶⁴

Pengalihan kewenangan pengawasan perbankan dari Departemen Keuangan kepada Bank Indonesia itu tidak terkecuali dalam hal pelaksanaan merger bank. UU No. 10 Tahun 1998 menegaskan bahwa Merger, Konsolidasi dan Akuisisi wajib terlebih dahulu mendapatkan izin Bank Indonesia dan pengaturannya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah yaitu PP No. 28 Tahun 1999 yang kemudian PP tersebut menyerahkan pengaturan hal-hal yang belum diatur dan bersifat teknis kepada Bank Indonesia. Atas dasar itu, Bank Indonesia kemudian menerbitkan SKBI No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 yang mengatur persyaratan dan tata cara merger, konsolidasi dan akuisisi bank yang secara umum telah diatur dalam PP Merger Bank secara lebih terperinci dan disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku bagi bank umum. Dalam waktu yang sama terbit pula ketentuan merger, konsolidasi dan akuisisi bagi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang diatur dalam SKBI No. 32/52/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999.

Kebijakan yang terkait dengan merger bank ketika itu sesungguhnya memiliki tujuan yang mengarah kepada terwujudnya bank yang sehat seperti tertuang

⁶⁴ Indonesia. UU No. 10 Tahun 1998. *Op.cit.* Penjelasan Umum, Alinea keempat.

dalam penjelasan PP No.28 Tahun 1999 yang antara lain menyatakan bahwa perbankan perlu didorong untuk memperkuat dirinya melalui berbagai upaya antara lain Merger, Konsolidasi dan Akuisisi. Sinergi di antara dua bank atau lebih dapat terjadi akibat dari Merger dan Konsolidasi, sehingga diharapkan muncul bank yang kuat dengan kinerja yang lebih baik. Demikian juga, Akuisisi bank dapat menunjang terciptanya sistem perbankan yang sehat dan efisien melalui masuknya investor yang mempunyai modal kuat⁶⁵.

Namun demikian, SKBI No. 32/51/KEP/DIR dan SKBI No. 32/52/KEP/DIR belum mencerminkan tujuan dari merger bank. Hal-hal yang diatur di dalamnya cenderung hanya terkait dengan hal-hal teknis yang sesungguhnya telah diatur dengan cukup terperinci baik dalam UUPT No. 1 Tahun 1995 yang berlaku ketika itu maupun dalam PP No. 28 Tahun 1999. Hal demikian terjadi karena peranan penyehatan perbankan lebih didominasi oleh BPPN tidak terkecuali mengenai kebijakan merger bank dalam fungsinya sebagai badan khusus yang memiliki kewenangan untuk melakukan merger bank yang tidak sehat. Dengan kata lain, karena BPPN merupakan badan yang berada dalam lingkup Departemen Keuangan maka dalam banyak hal fungsi penyehatan bank melalui merger bank ketika sebagian besar berada dalam kendali pemerintah melalui BPPN.

Terbitnya UU No. 3 Tahun 2004 sebagai Perubahan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang antara lain merubah ketentuan Pasal 4 ayat (2) undang-undang tersebut dimana walaupun dalam formulasinya tidak mengalami perubahan yang fundamental tetapi dalam UU No. 23 Tahun 1999 lebih cenderung terhadap

⁶⁵ Indonesia. PP No. 28 Tahun 1999. Penjelasan Umum, Alinea kedua.

kebebasan lembaganya secara administratif (*de jure*) sedangkan dalam UU No. 3 Tahun 2004 lebih menekankan kepada pelaksanaannya dan larangan adanya praktek yang mengarah kepada campur tangan pemerintah secara nyata (*de facto*) sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) undang-undang tersebut. Bersamaan dengan itu masa kerja BPPN telah habis dan dibubarkan.

Peranan Bank Indonesia yang sesuai dengan fungsinya seperti diamanatkan oleh undang-undang, antara lain ditandai dengan penganjuran API dan diterbitkannya sejumlah banyak PBI.

PBI Insentif Konsolidasi Perbankan merupakan salah satu produk peraturan Bank Indonesia yang terkait dengan merger bank sebagai bagian dari upaya penyehatan bank sekaligus untuk mendukung tercapainya program API yang diantaranya menekan jumlah bank di Indonesia menjadi lebih sedikit dan terdiri dari bank-bank yang memenuhi kriteria sebagai bank sehat dan kuat serta sesuai dengan standar perbankan internasional. Dengan kata lain semua kebijakan Bank Indonesia saat ini, tidak terkecuali kebijakan yang terkait dengan merger bank, mengarah pada penyehatan perbankan dalam arti dapat memenuhi unsur-unsur *capital adequacy, quality, asset, management, earning dan liquidity (CAMEL)*. Kesehatan bank antara lain dapat dilihat dari Kesehatan bank secara umum bisa dilihat dari CAR (*Capital Adequacy Ratio*) sebesar 8 % (delapan persen) yaitu perbandingan antara modal sendiri dengan aset yang tersedia.⁶⁶

Kebijakan merger bank pasca penganjuran API merupakan kesempatan yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada perbankan nasional baik untuk bank yang

⁶⁶ Hasil wawancara .*Op.cit.*

tidak mampu memenuhi Modal Inti Minimum, penyelesaian pelampauan BMPK, GCG, persyaratan pembukaan cabang serta ketentuan lainnya, maupun bank-bank besar yang menghendaki untuk memenuhi standar internasional dengan modal sekitar Rp. 50 triliun.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa perbedaan pokok antara kebijakan BI yang terkait dengan konsolidasi bank sebelum API dan sesudah API adalah dalam hal pencapaian tujuan dari merger bank. Kebijakan merger bank sebelum API hanya bersifat peraturan pelaksanaan dari PP No. 28 Tahun 1999 sedangkan kebijakan Bank Indonesia sesudah API yang terkait dengan merger bank merupakan suatu upaya untuk menjadikan merger bank sebagai salah satu cara bagi bank untuk menjadi bank yang sehat dan kuat sesuai dengan tujuan yang seharusnya melandasi pelaksanaan merger bank.

2. Manfaat yang dapat diperoleh bank dari PBI Insentif Konsolidasi untuk menjadi bank yang sehat menurut kriteria yang ditetapkan Bank Indonesia.

PBI Insentif konsolidasi sesuai dengan namanya yaitu ketentuan untuk memberikan insentif bagi bank untuk melakukan konsolidasi, bukan merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa. Kesimpulan itu diperkuat dengan dihapuskannya ketentuan Pasal 9 PBI No.8/17/PBI/2006 yang menyatakan bahwa Pemegang Saham Pengendali, Komisaris, dan Direksi Bank yang layak untuk melakukan Merger atau Konsolidasi namun tidak bersedia untuk melakukan Merger atau Konsolidasi dapat dikenakan sanksi berupa teguran tertulis serta mempengaruhi penilaian integritas dalam penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).

Dihapusnya ketentuan tersebut melalui PBI No.9/12/PBI/2007 itu tidak hanya karena formulasinya dianggap tidak tepat dengan tujuan dari lahirnya PBI Insentif Konsolidasi tetapi juga karena sanksi yang seharusnya diberikan kepada bank bukan karena bank tersebut tidak melakukan konsolidasi akan tetapi karena bank tersebut antara lain tidak dapat memenuhi persyaratan modal inti minimum, GCG, pemenuhan pengembalian pelampauan BMPK, persyaratan bank devisa dan ketentuan lainnya. Padahal, di sisi lain sanksi-sanksi atas tidak terpenuhinya persyaratan yang ditetapkan itu telah diatur dalam PBI masing-masing. Di sisi lain, PBI Konsolidasi memberikan jalan keluar berupa kemudahan-kemudahan untuk menunda sementara pemenuhan persyaratan tersebut apabila bank yang bersangkutan melakukan merger.⁶⁷

Bagi bank yang tidak mampu memenuhi persyaratan-persyaratan yang merupakan pemenuhan standar bank yang sehat itu, maka PBI Insentif Konsolidasi akan memberikan manfaat sekurang-kurangnya untuk hal-hal berikut ini:

- a. Penundaan sementara pemenuhan persyaratan bank devisa untuk paling lama 2 (dua) tahun apabila bank yang belum dapat memenuhi persyaratan bank devisa tersebut melakukan merger dan bank hasil merger itu memiliki modal inti minimum sejumlah minimal Rp. 100 milyar serta memiliki peringkat komposit sekurang-kurangnya 2 (dua) dengan peringkat faktor manajemen sekurang-kurangnya 3 (tiga) pada 2 (dua) posisi penilaian terakhir.
- b. Memperoleh kemudahan selama 1 (satu) tahun berupa pengurangan sebesar 1% dari kewajiban yang ditetapkan dalam ketentuan GWM Rupiah apabila bank yang bersangkutan melakukan merger bank yang dihitung sejak tanggal

⁶⁷ *Ibid.*

persetujuan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang atau sejak tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.

- c. **Memperoleh perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan BMPK yang timbul sebagai akibat merger atau konsolidasi paling lama 24 bulan. Hal ini merupakan kesempatan bagi bank yang tidak mampu memenuhi penyelesaian pelampauan BMPK untuk melakukan merger dengan bank yang tidak memiliki masalah dalam hal penyelesaian pelampauan BMPK dengan tujuan apabila bank hasil merger itu memiliki modal yang lebih besar maka jumlah BMPK yang diijinkan menjadi lebih tinggi. Kalaupun batas BMPK dalam bank hasil merger itu masih terlampaui, bank hasil merger masih memiliki kesempatan selama 24 bulan untuk menyelesaikannya. Lebih dari itu, waktu penyelesaian menjadi lebih lama jika mengingat bahwa waktu yang diberikan itu dihitung sejak tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang atau sejak tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang. Artinya, waktu yang diperoleh untuk penyelesaian BMPK akan diperoleh selama bank tersebut mengajukan rencana pemanfaatan insentif konsolidasi ditambah dengan waktu 24 bulan sejak disahkan merger.**

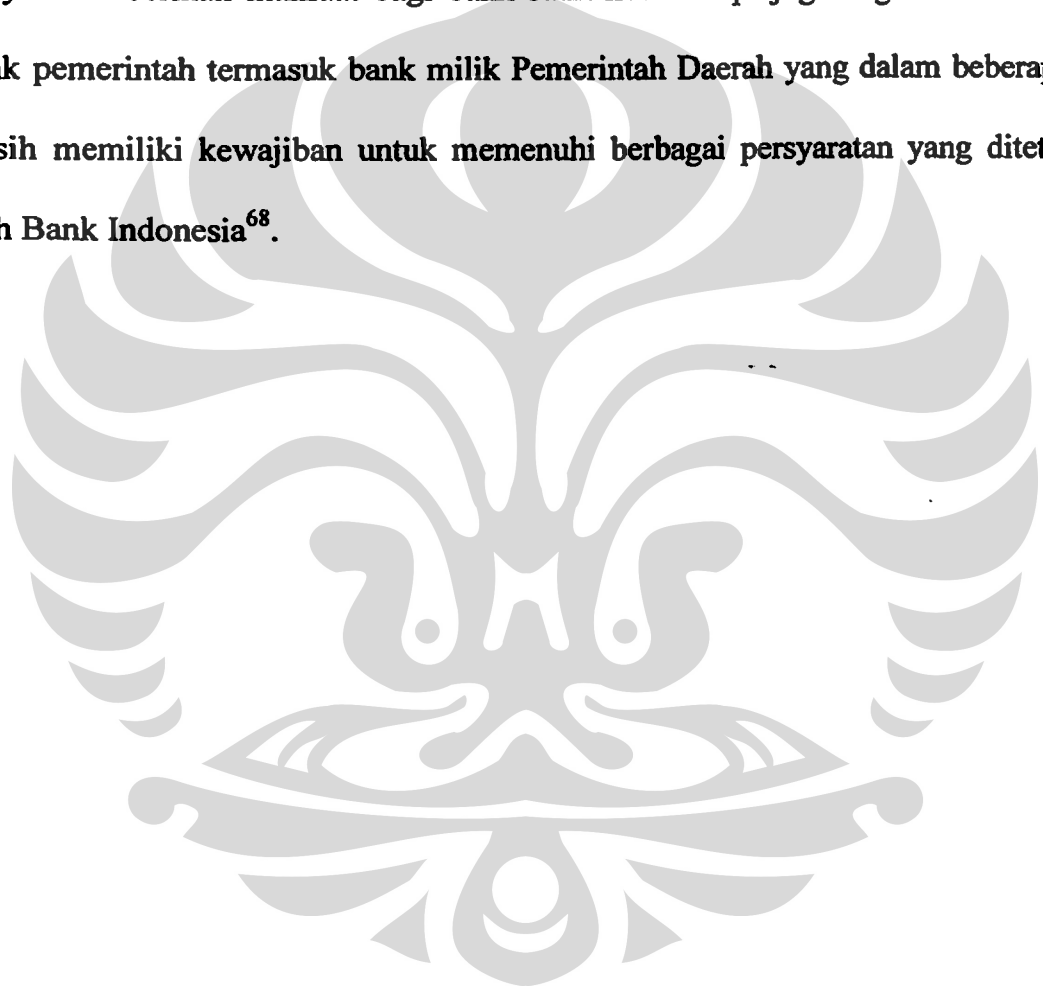
- d. Bank yang melakukan merger memperoleh manfaat dengan memperoleh kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang dan terhindar dari kewajiban untuk menutup seluruh jaringan kantor yang berada di luar wilayah provinsi kantor bank. Seperti diketahui bahwa PBI Modal Inti Minimum mengatur bahwa Bank yang tidak memenuhi jumlah Modal Inti minimum wajib membatasi kegiatan usahanya dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember 2008, dalam bentuk antara lain harus menutup seluruh jaringan kantor Bank yang berada di luar wilayah provinsi kantor pusat Bank. Sanksi pembatasan kegiatan itu akan dikecualikan apabila memenuhi syarat tertentu antara lain bagi bank yang melakukan merger dengan bank lain yang telah memenuhi persyaratan modal inti minimum. Di sisi lain, apabila Bank Indonesia menilai bahwa bank hasil merger memiliki tingkat kesehatan yang lebih baik dan dianggap memiliki prospek pengembangan yang dapat menjamin pelayanan terhadap nasabah maka kemudahan pemberian izin membuka kantor cabang akan menjadi semakin mudah.
- e. Pelaksanaan merger perusahaan dengan mengambil manfaat dari PBI Insentif Konsolidasi dibandingkan dengan pelaksanaan merger sebelumnya atau pada saatnya nanti PBI tersebut tidak diberlakukan lagi yaitu dengan memperoleh penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence* (*reimbursement*) merger atau konsolidasi yang disepakati para pihak dengan penggantian sebesar 50% dan maksimum sebesar satu miliar rupiah setelah tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila

perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang atau sejak tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.

- f. Bank yang melakukan konsolidasi akan dapat memperoleh manfaat dari kelonggaran sementara atas pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia yang mengatur mengenai *Good Corporate Governance* bagi Bank hasil merger atau konsolidasi untuk selama 6 (enam) bulan. Selama tenggang waktu tersebut bank yang melakukan konsolidasi akan memperoleh waktu untuk menunjuk Komisaris Independen yang dianggap paling tepat sekaligus melakukan penghematan biaya yang seharusnya dikeluarkan untuk menunjang keberadaan Komisi Independen yang jumlahnya minimal separuh dari jumlah komisaris secara keseluruhan. Dengan kata lain, bank hasil merger akan keluar sementara dari salah satu permasalahan yang timbul dari merger perusahaan yaitu bertambahnya jumlah komisaris. Kemudahan lainnya adalah pemberian kelonggaran ketentuan rangkap jabatan bagi Komisaris Independen sebagai ketua pada 3 (tiga) Komite serta penundaan pemenuhan Pihak Independen dalam keanggotaan komite audit dan komite pemantau risiko yang juga dapat mendukung efisiensi bagi bank hasil merger.

Secara ringkas dapat dikemukakan bahwa bank yang melakukan merger selama PBI Insentif Konsolidasi berlaku, akan memperoleh manfaat ganda. Pertama bank yang bersangkutan akan dapat memperbaiki tingkat kesehatan termasuk untuk

memenuhi ketentuan modal inti minimum dan kedua, bank hasil mergernya kemudian akan memperoleh kelonggaran waktu dan kemudahan lainnya yang dapat dimanfaatkan secara optimal agar dapat memenuhi berbagai persyaratan yang terkait dengan kesehatan bank pada batas waktu yang ditetapkan. Insentif konsolidasi tidak hanya memberikan manfaat bagi bank-bank kecil tetapi juga bagi bank besar dan bank pemerintah termasuk bank milik Pemerintah Daerah yang dalam beberapa hal masih memiliki kewajiban untuk memenuhi berbagai persyaratan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia⁶⁸.



⁶⁸ *Ibid.*

BAB III

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap data yang dapat dihimpun dalam Tesis ini dapat disimpulkan bahwa,

1. Perbedaan pokok antara kebijakan BI yang terkait dengan konsolidasi bank sebelum API dan sesudah API adalah dalam hal pencapaian tujuan dari merger bank. Kebijakan merger bank sebelum API hanya bersifat peraturan pelaksanaan dari PP No. 28 Tahun 1999 sedangkan kebijakan Bank Indonesia yang terkait dengan merger bank sesudah dicanangkannya program API merupakan salah satu cara bagi bank untuk menjadi bank yang sehat dan kuat melalui sejumlah insentif sebagaimana diatur dalam PBI No. 9/12/2007 Tentang PBI Insentif Konsolidasi. Pada periode sebelum API, Bank Indonesia memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk menilai dan memutuskan kelayakan pendirian suatu bank dan/atau pembukaan kantor cabang. UU No. 10 Tahun 1998 menegaskan bahwa Merger, Konsolidasi dan Akuisisi wajib terlebih dahulu mendapatkan izin Bank Indonesia dan pengaturannya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah yaitu PP No. 28 Tahun 1999 yang menyerahkan pengaturan hal-hal yang belum diatur dan bersifat teknis kepada Bank Indonesia. Atas dasar itu, Bank Indonesia kemudian menerbitkan SKBI No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999

yang mengatur persyaratan dan tata cara merger, konsolidasi dan akuisisi bagi bank umum telah diatur dalam PP Merger Bank secara lebih terperinci dan disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku bagi bank umum. Kebijakan yang terkait dengan merger bank ketika itu sesungguhnya memiliki tujuan yang mengarah kepada terwujudnya bank yang sehat seperti tertuang dalam penjelasan PP No.28 Tahun 1999 akan tetapi pengaturan melalui SKBI No. 32/51/KEP/DIR dan SKBI No. 32/52/KEP/DIR belum mencerminkan tujuan dari merger bank tersebut karena hanya terkait dengan hal-hal teknis yang sesungguhnya telah diatur dengan cukup terperinci baik dalam UUPT No. 1 Tahun 1995 yang berlaku ketika itu maupun dalam PP No. 28 Tahun 1999. Dalam Periode BPPN yang berada dalam lingkup Departemen Keuangan, maka dalam banyak hal fungsi penyehatan bank melalui merger bank ketika sebagian besar berada dalam kendali pemerintah melalui BPPN. Keadaan kemudian berubah setelah terbitnya UU No. 3 Tahun 2004 sebagai Perubahan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang antara lain merubah ketentuan Pasal 4 ayat (2) undang-undang tersebut. Walaupun dalam formulasinya tidak mengalami perubahan yang fundamental tetapi dalam UU No. 23 Tahun 1999 lebih cenderung terhadap kebebasan lembaganya secara administratif (*de jure*) sedangkan dalam UU No. 3 Tahun 2004 lebih menekankan kepada pelaksanaannya dan larangan adanya praktek yang mengarah kepada campur tangan pemerintah secara nyata (*de facto*) sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) undang-undang tersebut. Sejak saat itu Bank Indonesia memiliki kebebasan dalam arti yang

sesungguhnya sehingga seluruh kebijakan Bank Indonesia, tidak terkecuali kebijakan yang terkait dengan merger bank, mengarah pada penyehatan perbankan yang dapat memenuhi unsur-unsur *capital adequacy quality, asset, management, earning dan liquidity (CAMEL)*. PBI Insentif Konsolidasi Bank merupakan bagian dari upaya penyehatan bank sekaligus untuk mendukung tercapainya program API yang diantaranya menekan jumlah bank di Indonesia menjadi lebih sedikit dan terdiri dari bank-bank yang memenuhi kriteria sebagai bank sehat dan kuat serta sesuai dengan standar perbankan internasional. Kebijakan merger bank pasca pencanangan API merupakan kesempatan yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada perbankan nasional baik bank yang tidak mampu memenuhi Modal Inti Minimum, penyelesaian pelampauan BMPK, GCG, persyaratan pembukaan cabang serta ketentuan lainnya, maupun bank-bank besar yang menghendaki untuk memenuhi standar internasional dengan modal sekitar Rp. 50 triliun.

2. Melalui penelaahan terhadap PBI No. 9/12/PBI/2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/17/PBI/2006 Tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan bank dapat memperoleh manfaat dari program insentif konsolidasi untuk menjadi bank yang sehat menurut kriteria yang ditetapkan Bank Indonesia dengan melakukan merger selama PBI Insentif Konsolidasi berlaku. Pertama, bank akan dapat meningkatkan tingkat kesehatan termasuk untuk memenuhi ketentuan modal inti minimum dan kedua, bank hasil mergernya kemudian akan memperoleh kelonggaran

waktu dan kemudahan lainnya yang dapat dimanfaatkan secara optimal agar dapat memenuhi berbagai persyaratan yang terkait dengan kesehatan bank pada batas waktu yang ditetapkan. PBI Insentif konsolidasi bukan merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa akan tetapi merupakan kesempatan untuk memperoleh jalan keluar berupa kemudahan-kemudahan untuk menunda sementara pemenuhan persyaratan kesehatan bank. Bank yang melakukan konsolidasi memperoleh kemudahan dalam bentuk penundaan sementara pemenuhan persyaratan bank devisa untuk paling lama 2 (dua) tahun dengan syarat bank tersebut melakukan merger dan bank hasil merger nantinya akan memiliki modal inti minimum sejumlah minimal Rp. 100 milyar serta memiliki peringkat komposit sekurang-kurangnya 2 (dua) dengan peringkat faktor manajemen sekurang-kurangnya 3 (tiga) pada 2 (dua) posisi penilaian terakhir; pengurangan sebesar 1% dari kewajiban yang ditetapkan dalam ketentuan GWM Rupiah untuk selama 1 (satu) tahun; perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan BMPK yang timbul sebagai akibat merger paling lama 24 bulan; kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang; memperoleh penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence* merger atau konsolidasi yang disepakati para pihak dengan penggantian sebesar 50% dan maksimum sebesar satu miliar rupiah setelah tanggal persetujuan merger; kelonggaran sementara atas pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia yang mengatur mengenai *Good Corporate Governance* bagi Bank hasil merger untuk selama 6 (enam) bulan.

B. SARAN

Dengan harapan dapat memberikan sumbangan pikiran terhadap perkembangan bank daerah dan bank-bank kecil maka penulis menyampaikan saran berikut ini.

1. Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari pelaksanaan merger bank sebaiknya Bank Indonesia mendorong bank-bank kecil yang tersebar di sejumlah daerah untuk melakukan merger bank antar daerah. Hal ini antara lain dimaksudkan agar bank-bank tersebut memiliki jaringan antar daerah sehingga kepentingan nasabah dapat terlayani tidak hanya di daerah domisilinya sekarang tetapi juga pada wilayah yang lebih luas lagi.
2. Sebaiknya Bank Indonesia melahirkan ketentuan-ketentuan yang dapat memberikan insentif yang lebih kongkrit untuk mendorong perbankan melakukan langkah-langkah penyehatan bank misalnya ketentuan yang dapat mendorong bank-bank kecil yang memiliki nasabah yang spesifik dan potensial untuk bergabung dalam manajemen bank besar sehingga produk-produk bank dengan para nasabahnya yang memiliki potensi untuk berkembang didukung baik permodalan maupun pengembangan pemasarannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Masyhud, *Cermin Retak Perbankan; Refleksi Permasalahan dan Alternatif Solusi*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 1999.
- Budianto, Agus. *Merger Bank di Indonesia beserta Akibat-akibat Hukumnya*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.
- Business Indonesia, *Pusat Data Merger and Acquisition in Indonesia*, Januari 1998.
- Dendawijaya, Lukman, *Manajemen Perbankan* Ghalia Indonesia. Jakarta, 2001
- Fuady Munir, *Hukum Perbankan Modern Buku I*. Cet.I Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Hasibuan, Malayu S.P., *Dasar-dasar Perbankan*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2002.
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Cet.3., Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2007.
- Kasmir, *Manajemen Perbankan* Jakarta: Gramedia, 2000.
- Mamudji, Sri et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, 2005).
- Martono, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Edisi I. Yogyakarta: Ekosiana, 2002.
- Naja, Daeng, *Hukum Kredit Dan Bank Garansi: The Bankers Hand Book*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005
- Rahman, Hasanudin, *Aspek-aspek Hukum Pemberian Kredit Perbankan Indonesia, Panduan Dasar : Legal Officer*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998
- Rusli, Hardijan, *Perseroan Terbatas dan Aspek Hukumnya: Kajian Analitis UU Perseroan Terbatas Nomor 1 Tahun 1995*, Cet. 2 Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997.
- Siamat, Dahlan, *Manajemen Bank Umum*. Jakarta: Intermedia, 1993.
- Sihombing, Jonker, *Pengantar Funds Management untuk Perbankan*. Jakarta: LPPI, 1990.
- Sinungan, Muchdarsyah, *Manajemen Dana Bank*. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara, 1993.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit di Indonesia* Jakarta: IBI, 1993

- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ketujuh. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.
- Suharto, Gunarto *Usaha Perbankan Dalam Perspektif Hukum.*, Cet. 1. Yogyakarta: Kanisius, 2003.
- Susilo Leo J. dan Karlen Simarmata, *Good Corporate Governance pada Bank; Tanggung Jawab Direksi dan Komisaris*, Bandung, Hikayat Dunia, 2007.
- Susilo, Y. Sri; Sigit Triandaru dan A Totok Budi Santosa. *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*. Cet. I Jakarta: Salemba Empat, 2000.
- Sutojo, Siswanto. *Strategi Manajemen Perkreditan Bank Umum*. Cet. I Jakarta: PT. Damai Mulia Pustaka, 2000.
- Wijaya, Krisna dan Djoko Retnadi. *Konsolidasi Perbankan Nasional: Dari Rekapitalisasi Menuju Arsitektur Perbankan Indonesia (API)*. Jakarta: Masyarakat Profesional Mandiri, 2005.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992* UU No.10 Tahun 1998. LN No.182 Tahun 1998 TLN No.3790
- _____. *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia Nomor 23 Tahun 1999* UU No. 3 Tahun 2004. L.N. Tahun 2004 No.7, T.L.N. No.4357.
- _____. *Undang-Undang Perseroan Terbatas*. UU No. 40 Tahun 2007. L.N. Tahun 2007 No.106, T.L.N. No. 4576.
- _____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Merger, Konsolidasi Dan Akuisisi Bank* PP No. 28 Tahun 1999, L.N. Tahun 1999 No. 61.
- _____. *Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum*.
- _____. *Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 Tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional*. L.N, Tahun 1999 No. 30, T.L.N. No. 3814.
- _____. *Peraturan Pemerintah tentang Program Rekapitalisasi Bank Umum*. PP No. 84 Tahun 1988.
- Departemen Keuangan. *Keputusan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*. Kep.Menkeu No.222/KMK-017/1993 tanggal 26 Pebruari 1993.

_____. *Peraturan Menteri Keuangan Tentang Penggunaan Nilai Buku Atas Pengalihan Harta Dalam Rangka Merger, Peleburan atau Pemekaran Usaha.*

Bank Indonesia, *Keputusan Direksi Bank Indonesia tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum SK BI No.32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999.*

_____. *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan SKBI No. 31/150/KEP/DIR Tentang Restrukturisasi, PBI No. 2/15/PBI/2000. Tahun 2000.*

_____. *Peraturan Bank Indonesia Tentang Perubahan PBI No. 8/17/PBI/2006 Tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan, PBI No. 9/12/PBI/2007. Tanggal 21 September 2007, L.N. Tahun 2007 No. 120 DPNP, T.L.N. No. 4766 DPNP.*

_____. *Peraturan Bank Indonesia Tentang Perubahan PBI No. 7/15/PBI/2005 Tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum, No. 9/16/PBI/2007 Tahun 2007.*

_____. *Peraturan Bank Indonesia Tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/4/PBI/2006 Tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum, PBI No. 8/14/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 L.N. Tahun 2006 No. 71, T.L.N. No. 4640.*

_____. *Peraturan Bank Indonesia Tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah. PBI No. 7/6/PBI/2005 Tanggal 20 Januari 2005. L.N. Tahun 2005 No. 16 DPNP/DPbS/DPBPR, T.L.N No. 4475.*

Internet

<http://www.depkeu.go.id>