

**Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata
Perbankan yang Sehat dan Kompetitif**

TESIS

KORNELIS DEHOTMAN
0606151854



T
25712

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
DESEMBER, 2008

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS INDONESIA

**Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata
Perbankan yang Sehat dan Kompetitif**

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum

**KORNELIS DEHOTMAN
0606151854**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
HUKUM EKONOMI**

**JAKARTA
DESEMBER, 2008**

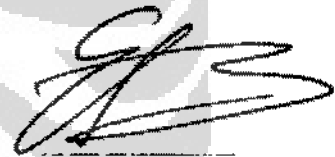
HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Kornelis Dehotman
NPM : 0606151854
Program Studi : Pascasarjana
Judul Tesis : Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan
Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan
Kompetitif

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

DEWAN PENGUJI

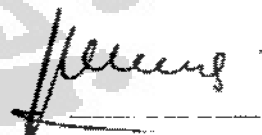
Ketua Sidang : Prof. Erman Rajagukguk,
S.H., LL.M., Ph.D



Pembimbing/ Penguji : DR. Zulkarnain Sitompul,
SH. LL.M.



Penguji : Dr. Yunus Husein,
S.H., LL.M.



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 26 Desember 2008

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan Tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Program Pascasarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Selanjutnya saya menyadari sepenuhnya, bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

- (1) DR. Zulkamain Sitompul, SH. LL.M. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikirannya untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini, terima kasih Pak Sitompul.
- (2) Prof. Hikmahanto Juwana, SH. LL.M. Ph.D., selaku Dekan, yang tidak hentinya memberikan motivasi dan cerita-cerita humor menarik yang tidak bisa dipungkiri, memberikan andil besar dalam penyelesaian studi kami. Terima kasih Prof.
- (3) Dr. Johannes Ibrahim, SH. MH, yang telah banyak membantu saya untuk tetap konsisten dalam bidang hukum ekonomi terutama dalam usaha untuk memperoleh data yang saya perlukan. Terima kasih Pak Ibrahim untuk waktu yang bapak berikan kepada saya untuk dapat berkonsultasi dengan bapak mengenai tesis saya.
- (4) Orang tua tercinta saya Ajun Inspektur Satu Teguh Budi Utomo Smhk, dan Maskor Br Ginting SGP yang telah memberikan bantuan dukungan moral dan material. Terima kasih untuk dukungan dari adikku Dwi Rechulina, S.Ked. dan Christine, serta Kekasihku Martina Barus, Amd. Kep. *Je vais remercier pour votre soutien à moi, ma mère, père, soeur et ma petite amie. Merci beaucoup...*
- (5) Sahabat-sahabat pasca sarjana UI angkatan XIV yang banyak membantu dalam penyelesaian studi dan penulisan tesis ini. Terutama untuk, Pak Ketua

Kelas 'Tarzan' Reagan Paolo serta Untuk teman meeting di Kantin Prima Bapak Jazon, Bapak Jo Ronald, Ibu Prameswarry dan Ibu Selly dan semua sahabat angkatan XIV yang lainnya yang tidak kalah banyak bantuannya...*thanks a lot.*

- (6) Ibu Diana, SH. MH dari SJD Law Firm yang telah memberi pencerahan kepada saya mengenai hukum perseroan dari beberapa aspek yang sebelumnya saya tidak kuasai.
- (7) Bapak Abd Aziz Harun, Wakil Duta Besar, Kedutaan Besar Malaysia Jakarta yang telah memberikan waktu walaupun sangat singkat namun begitu bermanfaat mengenai kondisi ekonomi dan beberapa perusahaan yang beroperasi di Malaysia dan perbandingannya dengan di Indonesia. *Thank you sir.*
- (8) Crew sekretariat dan perpustakaan pasca sarjana UI Salemba dan Depok yaitu pak Watijan, pak Ivan, pak Andi dan bapak serta ibu yang tidak mungkin saya sebutkan satu persatu disini. Saya ucapkan terima kasih.
- (9) Guru dan murid Ka/Kr GBKP CIJANTUNG yang memberikan banyak pelajaran serta dukungan kepada saya untuk dapat menjadi seseorang yang tangguh. *Thank you all.*

Akhir kata, saya berharap Tuhan yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia.

Jakarta, 22 Desember 2008

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Kornelis Dehotman
NPM : 0606151854

Tanda Tangan :
Tanggal : 22 Desember 2008

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Kornelis Dehotman
NPM : 0606151854
Program Studi : Pascasarjana
Departemen : Hukum Ekonomi/ Bisnis
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 :

Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif

beserta instrumen/disain/perangkat. Berdasarkan persetujuan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihkan bentuk, mengalihmediakan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, serta mempublikasikan tugas akhir saya selama mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan juga sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya secara sadar tanpa paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 22 Desember 2008

Yang membuat pernyataan

(Kornelis Dehotman)

ABSTRAK

Nama : Kornelis Dehotman
Program Studi : Pascasarjana Fakultas Hukum UI
Judul : Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif

Tesis ini membahas tentang Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan yang merupakan salah satu penjabaran dari Arsitektur Perbankan Indonesia. Penulisan tesis ini dilakukan menggunakan data sekunder dengan metode yuridis- normatif. Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan yang di keluarkan oleh Bank Indonesia dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia PBI Nomor 8/16/PBI/2006, TLN 4642 dimana dalam Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan ini mewajibkan pemilik saham pengendali bank yang sama pada dua bank berbeda untuk memilih opsi divestasi, merger konsolidasi maupun mendirikan *bank holding company*. Pemilihan salah satu opsi menimbulkan benturan dengan undang- undang tentang Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan diharapkan memperkuat industri perbankan nasional serta menjadi jawaban atas banyaknya pemilik saham pengendali yang memanfaatkan posisinya untuk berbuat yang merugikan kondisi perbankan nasional.

Kata Kunci :

Kepemilikan Tunggal Perbankan, Pengawasan Bank, dan Kepemilikan Silang

ABSTRACT

Name : Kornelis Dehotman
Study Program : Faculty Of Law Post Graduate Programme
Title : Single Presence Policy to the Healthy and Competitive Banking Industry

This Thesis discuss about single presence policy which implemented from the Indonesian banking architecture. The written of this Thesis using secondary data with the normatif –yuridis method. The single presence policy that issued by Bank of Indonesia in the form of The regulation Bank of Indonesia Number 8/16/PBI/2006, TLN 4642 that obligated the ultimate shareholder which become ultimate in two different bank should pick an option, whether to divest, merger consolidation or make a holding company. The choice of an option is not unfit with the company law and the law of monopoly. This policy expected to stronger the banking industry and became the answer for many ultimate shareholder that misuse the ultimate position and make loss the national banking industry.

Key Words:

Single Presence Policy, Bank Supervision, Cross Ownership

DAFTAR ISI

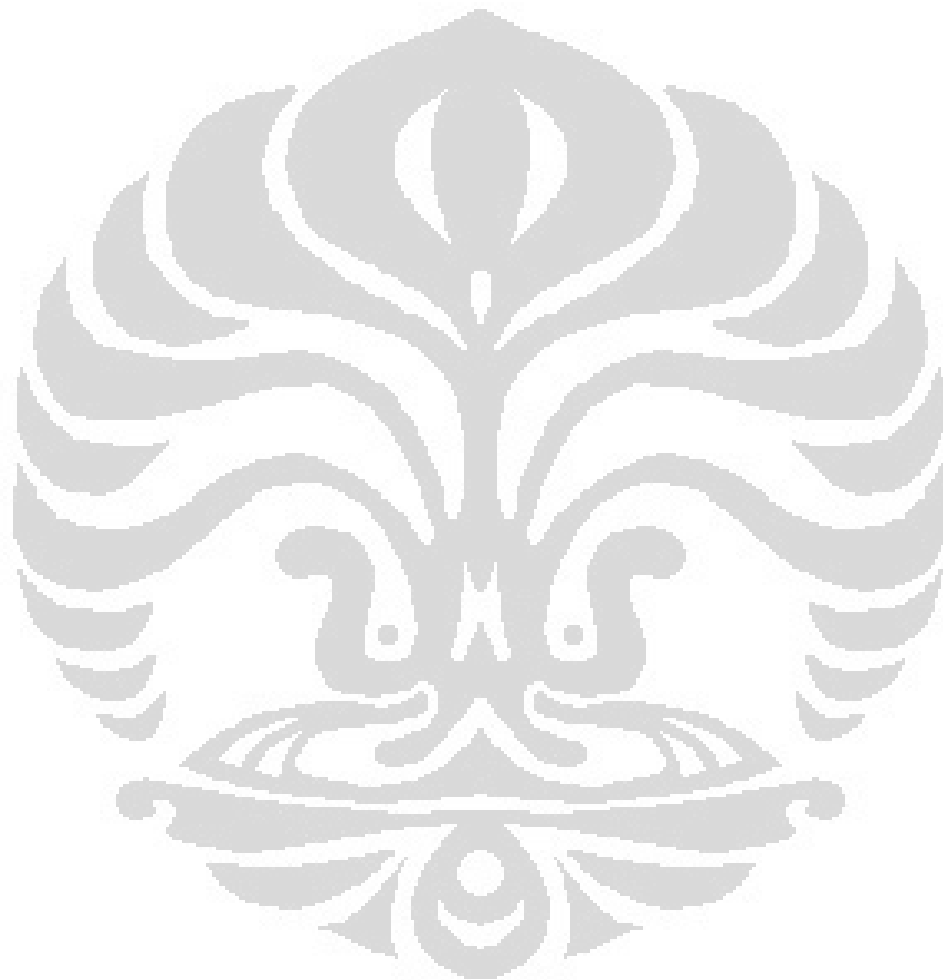
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Kegunaan Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian.....	7
F. Landasan Teori.....	9
G. Kerangka Konseptual.....	12
H. Sistematika Penulisan.....	14
BAB II PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN ARSITEKTUR PERBANKAN INDONESIA	
A. Prinsip Kehati-hatian dalam Perbankan.....	16
B. Arsitektur Perbankan Indonesia.....	22
C. Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan.....	32
BAB III KEBIJAKAN KEPEMILIKAN TUNGGAL BERBENTURAN DENGAN UNDANG-UNDANG PERSEROAN TERBATAS DAN UNDANG-UNDANG PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT.	
A. Opsi Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan	
1. Divestasi.....	43
2. Merger atau Konsolidasi.....	47
3. Bank Holding Company.....	53
B. Konsistensi Opsi Tersebut dengan Undang- Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Persaingan Usaha Tidak Sehat.	
1. Undang- Undang Perseroan Terbatas.....	57
2. Undang Undang Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	58
BAB IV KEPEMILIKAN TUNGGAL MEMPERKUAT INDUSTRI PERBANKAN	
A. Kepemilikan Silang Bank (<i>Cross Ownership</i>).....	63

B. Pengurangan Jumlah Bank di Indonesia.....	77
C. Pengawasan Bank Indonesia.....	81

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	94
B. Saran.....	95

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Krisis keuangan yang terjadi di Asia pada tahun 1997/ 1998 merupakan lonceng untuk otorita moneter dan masyarakat tentang tuntutan tersedianya perbankan yang sehat dan kuat guna beroperasinya secara berlanjut kebijakan makro dalam perekonomian Indonesia.

Pelajaran yang berharga yang dapat diambil dari krisis adalah bahwa industri perbankan nasional secara fundamental masih lemah, karena belum didukung infrastruktur perbankan yang baik dan minimnya modal dibanding dengan bank sejenis di negara kawasan ASEAN sehingga bila gejolak baik external maupun internal datang secara tiba-tiba maka akan sulit untuk diantisipasi.

Dalam rangka menciptakan industri perbankan yang lebih baik, sehat dan stabil maka pada tanggal 9 januari 2004, Bank Indonesia mengeluarkan dan mengumumkan secara resmi cetak biru tentang Arsitektur Perbankan Indonesia yang selanjutnya ditulis API. API merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh dan memberikan arah, bentuk dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu 5 (lima) sampai dengan 10 (sepuluh) tahun ke depan.¹

Guna mempermudah visi API maka ditetapkan beberapa sasaran yaitu:²

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

¹ Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia, *Arsitektur Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2006), Hal. 3.

² *Ibid.*, hal 3.

2. Menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional.
3. Menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi resiko.
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 perbankan.

Untuk mewujudkan sasaran tersebut akan dilaksanakan program-program sebagai berikut:

1. Program penguatan struktur perbankan nasional.
2. Program peningkatan kualitas pengaturan perbankan.
3. Program peningkatan fungsi pengawasan.
4. Program peningkatan kualitas manajemen dan operasional perbankan.
5. program pengembangan infrastruktur perbankan.
6. program peningkatan perlindungan nasabah.

Banyaknya jumlah bank di Indonesia dimana satu pemilik saham pengendali menjadi *ultimate shareholder* di dua bank berbeda menimbulkan potensi kerawanan penyalahgunaan keadaan oleh pemegang saham pengendali maupun oleh pemilik bank. Pemegang saham pengendali menurut Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/ 2006 pasal 1 ayat (3) adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara dan memiliki saham Bank kurang

dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengendalian bank menurut pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank adalah kemampuan untuk menentukan, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan cara apapun, pengelolaan atau kebijaksanaan bank. Kepemilikan dua bank yang berbeda oleh pemilik yang sama menimbulkan *cross ownership* yang dapat memicu gejolak terhadap bank lain yang dimilikinya apabila salah satu bank dari dua bank yang dimiliki pemilik yang sama mendapat masalah. Oleh karena hal tersebut terkait dengan fungsi pengawasan dari bank Indonesia sebagai bank sentral maka Bank Indonesia menuangkan hal tersebut dalam paket kebijakan oktober 2006 yang dikenal dengan pakto 2006 dikenal dengan kebijakan mengenai kepemilikan tunggal perbankan disebut dengan istilah (*single presence policy*) dimana hal tersebut tertuang dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/ 16/ PBI/ 2006 tanggal 5 oktober 2006, juncto kebijakan mengenai pemberian insentif dalam rangka konsolidasi perbankan sebagaimana diatur dalam Peraturan BI Nomor 8/ 17/ PBI/ 2006 tanggal 5 Oktober 2006 dan diubah dengan Peraturan BI Nomor 9/ 12/ PBI/ 2007.

Krisis perbankan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 dan 1998 membuat para pengambil kebijakan dalam dunia perbankan menjadi lebih berhati-hati dalam hal ini Bank Indonesia. Kebijakan arsitektur perbankan Indonesia yang dituangkan dalam enam pilar dimaksudkan agar perbankan di Indonesia cepat pulih. Banyaknya masalah non performing loan pada tahun 1997 membuat efek domino untuk dunia perbankan nasional sehingga banyak bank yang pada akhirnya di likuidasi. Hal ini membuat para pengguna jasa bank baik itu deposan maupun debitur menjadi kecewa karena kacaunya keadaan dan membuat mereka menjadi kehilangan apa yang menjadi hak mereka.

Arsitektur Perbankan Indonesia mengarahkan sektor perbankan Indonesia menjadi perbankan yang kokoh dan diakui dalam dunia

internasional. Bank Indonesia mengaharapkan pada tahun 2010 permodalan tiap bank umum di Indonesia mencapai Rp. 100 Miliar. Salah satu kebijakan lanjutan dari API adalah dengan memunculkan Kebijakan Kepemilikan Tunggal perbankan dimana para pemegang saham mayoritas pada dua bank diperintahkan untuk menggabungkan menjadi satu bank saja, agar lebih kuat dalam bidang modal. Pemerintah dalam hal ini memerintahkan agar para pemilik bank untuk memilih satu dari tiga pilihan untuk pelaksanaan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan yaitu dengan divestasi atau penambahan modal baru baik dari pemegang saham lama maupun investor baru baik investor asing maupun lokal, merger konsolidasi yaitu dengan menggabungkan dua bank yang pemegang saham pengendalinya sama, atau *holding company* yaitu dengan mendirikan bank baru yang hanya mempunyai tugas untuk mengurus bank-bank yang ada dibawahnya. Namun ketiga pilihan tersebut bukan berarti tanpa masalah karena semua pilihan tersebut mempunyai dampak yang tidak menyenangkan baik bagi pemilik bank, pemilik saham bank maupun karyawan bank itu sendiri.

Langkah Kebijakan kepemilikan tunggal perbankan sendiri diambil karena ingin melaksanakan asas *prudential regulation* yaitu kehati-hatian bank dalam melaksanakan tugas perbankannya. Sebab bank merupakan lembaga *intermediary* dan akan sangat berdampak sangat besar bagi ekonomi suatu bangsa apabila suatu bank ditutup atau dinyatakan tidak sehat oleh Bank Indonesia. Efek dinyatakan tidak sehatnya bank akan membuat deposan melakukan *rush*, sehingga bank tersebut akan tidak likuid dan kekurangan modal. Keadaan tersebut dapat membuat bank yang satu grup dengannya dapat terimbas, karena harus ikut menanggung beban *rush* tersebut. Sedangkan hal yang paling berat bagi perbankan secara umum adalah bahwa kepercayaan masyarakat turun sehingga masyarakat melakukan *rush* juga pada bank lain yang sebenarnya masih sehat dan tidak bermasalah, dan hal ini yang secara umum membuat keadaan perbankan menjadi kacau.

Kebijakan kepemilikan Tunggal Perbankan merupakan penjabaran dari asas *prudential regulation* karena dengan menggabungkan *ultimate shareholder* pada beberapa yang berbeda menjadi satu bank maka akan

meminimalisasi terjadinya efek domino yang lebih besar jika terjadi *rush*, namun yang paling penting adalah dengan penggabungan bank tersebut maka akan mudah diawasi sehingga jika terlihat kinerja bank sudah mulai agak turun Bank Indonesia akan cepat dan mudah mengambil tindakan untuk mengantisipasi agar tidak terjadi keadaan yang lebih buruk.

Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan ini dalam praktek bukan berarti mudah diaplikasikan, karena ketiga pilihan tersebut punya konsekuensi yang berbeda-beda, serta ada inkonsistensi dengan peraturan perundangan di bidang lain dalam hukum positif di Indonesia. Maka dalam pembahasan penelitian ini akan menitik beratkan pada kebijakan kepemilikan Tunggal perbankan yang merupakan keinginan dari Bank Indonesia melalui API agar perbankan Indonesia lebih kokoh dan berhati-hati, serta dengan munculnya Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan merupakan penerapan dari asas *prudential banking* serta perlunya harmonisasi Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dengan peraturan perundangan lainnya yaitu Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Untuk mereduksi jumlah bank dengan memerintahkan para pemegang saham pengendali untuk menggabungkan banknya baik dengan divestasi, merger maupun konsolidasi atau pendirian bank holding company merupakan pilihan yang perlu dilakukan dengan prinsip kehati-hatian karena perlu disesuaikan dengan penerapan hukum perbankan yang berlaku di Indonesia serta peraturan hukum Perseroan Terbatas dan Undang-Undang tentang Persaingan Usaha Tidak Sehat, sebab masalah kepemilikan saham dan pemilik bank merupakan dua hal berbeda dalam hukum anglo saxon, namun tidak demikian menurut hukum Positif Indonesia dimana dalam hukum anglo saxon diakui adanya *nominee* yaitu hubungan pengurusan, perwakilan atau keagenan. Sedangkan dalam hukum positif di Indonesia untuk menetapkan pemilik bank Bank Indonesia menggunakan *ultimate owner* yaitu pihak yang menerima manfaat atas kepemilikan tersebut (*beneficial owner*). Pihak yang menerima manfaat tersebut dapat berbeda dengan *legal owner*, oleh karena itu pihak yang menerima manfaat dari kepemilikan bank wajib diungkapkan. Hal ini

perlu diantisipasi agar tidak terjadi ketidakpastian hukum dalam hal pemegang saham pengendali adalah pihak asing dimana mereka mengenal hukum anglo saxon dalam operasionalisasi kegiatan mereka. Indonesia sebagai negara yang memakai konsep *ultimate owner* perlu menginformasikan kepada para pemilik bank maupun pemegang saham pengendali untuk bersiap secara hukum positif Indonesia untuk melakukan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan untuk mendukung sektor permodalan agar lebih sehat dan mampu bersaing baik nasional maupun global.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan Fakta dan alasan yang melatarbelakangi penelitian tentang **Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif**, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dapat sejalan dengan Arsitektur Perbankan Indonesia dan prinsip kehati-hatian bank?
2. Bagaimana Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dapat konsisten dengan Undang- Undang Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Tidak sehat?
3. Bagaimana Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dapat mengatasi pemilik bank tidak bertanggung jawab dari penyalahgunaan keadaan terkait *cross ownership*?

C. TUJUAN PENELITIAN

Dengan menelaah latar belakang dan perumusan masalah di atas maka dapat dikemukakan beberapa tujuan dari pelaksanaan penelitian yang berjudul **Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif** yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji substansi hukum Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dapat sejalan dengan Arsitektur Perbankan Indonesia dan prinsip kehati-hatian bank.
2. Untuk Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dapat konsisten dengan Undang- Undang Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Tidak sehat.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji substansi hukum Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dapat mengatasi pemilik bank tidak bertanggung jawab dari penyalahgunaan keadaan terkait *cross ownership*.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konsep, teori dan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum perbankan di Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ataupun saran bagi para ahli hukum, aparat penegak hukum, praktisi dan pelaku usaha perbankan tentang peranan Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dan implikasinya dalam hukum positif di Indonesia.

E. METODE PENELITIAN

Untuk mengungkapkan kebenaran dalam suatu penelitian ilmiah, diperlukan metode penelitian tertentu. Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analitis dan konstruksi yang dilakukan sesuai dengan metode atau cara tertentu. Sistematis berdasarkan sistem, sedangkan konsistensi berarti tidak adanya hal- hal yang bertentangan dalam suatu

kerangka tertentu. Dalam hal ini penelitian merupakan suatu sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan baik dari segi teoritis maupun praktis.³

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu mengkaji suatu penelitian yang objeknya adalah norma, kaidah dan aturan hukum untuk dikaji kualitasnya. Dengan menggunakan pendekatan:

- a. Asas- asas hukum/ ajaran/ doktrin hukum yang mengacu pada para ahli dan asas- asas hukum atau doktrin yang telah ada.
- b. Pendekatan sinkronisasi vertikal dan horizontal, yaitu mengacu pada peraturan perundang- undangan lain yang lebih tinggi atau peraturan sejenis mengenai Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan.
- c. Perbandingan hukum, yaitu membandingkan hukum yang ada di Indonesia dengan hukum sejenis di negara lain.

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang akan digunakan adalah penelitian kepustakaan yang menggunakan data sekunder, yaitu data yang sudah tersedia, dimana data tersebut tidak dibatasi tempat, ruang dan waktu. Dengan bahan hukum yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan- bahan hukum yang mengikat, yang mencakup peraturan perundang- undangan yang berlaku berhubungan dengan Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan- bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari:
 1. Hasil- hasil penelitian hukum yang telah ada sebelumnya yang berkaitan dengan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan.
 2. Bahan kepustakaan berupa buku- buku tentang hukum perbankan yang mendukung penulisan.

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1994). Hlm. 42

3. Artikel dari media massa, termasuk ulasan dalam majalah hukum yang berhubungan dengan masalah yang berkaitan dengan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan.
 4. Bahan hukum dari internet yang berhubungan dengan masalah yang dikaji.
- c. Data Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan lain- lain.

F. LANDASAN TEORI

Prudential regulation dalam hukum perbankan dikategorikan sebagai "a seamless web", yang bertujuan untuk mencapai suatu sistem perbankan yang sehat dan efisien. Prinsip kehati-hatian selanjutnya disebut (*prudential regulation*) merupakan aturan main yang merupakan kerangka hukum, sosial dan politis. Dalam konsep *prudential regulation* ukuran moral sangat ditentukan oleh akibat tindakan yang dilakukan oleh pelaku bisnis bank dalam mengelola bisnisnya untuk mencapai suatu bank yang sehat, efisien, tangguh bersaing dan dapat berperan mendukung pembangunan ekonomi nasional.

Teori keutamaan moral yang dikemukakan Adam Smith membahas "*prudence*" sebagai:

"keadaan batin yang waspada, jeli dan sangat hati- hati, selalu penuh perhatian terhadap konsekuensi- konsekuensi yang paling jauh dari setiap tindakan, untuk memperoleh kebaikan yang paling besar dan untuk menghindari kejahatan yang paling besar"⁴

Keutamaan ini menyangkut kewajiban untuk mempertabahkan hidup pribadi. Orang yang dapat memiliki keutamaan ini selalu berhati- hati dan

⁴ Sonny Keraf. *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*. (Yogyakarta: Kanisius, 1996), hlm. 107 menjelaskan terdapat tiga keutamaan pokok dalam moral, yaitu *beneficence* (berbuat baik bagi orang lain), *Prudence*, dan keadilan. *Beneficence* merupakan keutamaan moral yang berkaitan dengan tindakan yang tertuju kepada orang lain. *Prudence* merupakan keutamaan moral yang berkaitan dengan tindakan.

waspada terhadap dirinya sendiri, kepentingan dan hidupnya. Bagi Smith keutamaan ini tidak hanya memungkinkan manusia untuk memperhatikan kepentingan untuk masa kini, melainkan juga waspada terhadap kehidupan di masa yang akan datang. Ia peduli akan konsekuensi- konsekuensi jangka panjang dari tindakannya. Bahkan demi masa depannya ia rela untuk mengorbankan kepentingannya pada masa sekarang. Demikian pula, demi kepentingannya ia peduli akan kepentingan orang lain.

Bank yang selalu memperhatikan *prudential regulations*, akan peduli terhadap konsekuensi dan tindakan jangka panjangnya, baik untuk kepentingan bank yang dikelolanya dan sistem perbankan secara keseluruhan.

Kebijakan kepemilikan tunggal perbankan atau disebut juga *Single presence policy* (SPP) merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam hal perbankan dalam hal ini Bank Indonesia sebagai regulator dan lembaga yang mengawasi bank- bank yang beroperasi di wilayahnya baik itu bank nasional maupun cabang bank luar negeri yang beroperasi di wilayah Republik Indonesia.

Roscoe Pound mengatakan bahwa Hukum sebagai alat perubahan sosial (*Law as a tool of social engineering*)⁵. Sebagai alat pembaharuan masyarakat adalah tujuan hukum secara filosofis dengan demikian hal tersebut berlaku baik bagi negara berkembang maupun negara modern. Hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat sangat penting bagi negara berkembang seperti Indonesia karena hukum digunakan sebagai alat untuk memelihara ketertiban dan juga untuk alat pembaharuan sikap mental masyarakat, sehingga dalam keadaan seperti ini hukum tidak pasif. Demikian halnya dengan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan yang salah satu tujuannya adalah untuk memperkuat sektor perbankan dengan mereduksi jumlah bank dimana satu pemegang saham pengendali yang sama memegang saham di dua bank berbeda sehingga terjadi *cross ownership* dan dapat menimbulkan kesulitan pengawasan dari bank sentral.

⁵ Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*. (Jakarta: Penerbit Bharata, 1996), hlm. 117-143.

Terpuruknya perbankan Indonesia pada masa orde baru tahun 1997 dan 1998 terkait adanya rush dari masyarakat karena ketidakpercayaan terhadap bank yang mengakibatkan efek domino yang berkepanjangan terhadap bank- bank di Indonesia sehingga beberapa bank dilikuidasi dan dibuat satu bank baru yang cukup besar. Walaupun masih terdapat bank- bank yang dapat berdiri kokoh pada masa krisis tahun 1997 dan 1998 dikarenakan *performing loan* mereka bagus dan tidak banyak tersangkut kredit macet.

Bank Indonesia menilai dan membuat kerangka kebijakan baru untuk memperkokoh struktur perbankan di Indonesia melalui Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang salah satunya mensyaratkan agar pengawasan perbankan mudah dilakukan, dan hal ini dikaitkan dengan banyaknya *ultimate shareholder* yang memiliki saham pengendali di dua bank, sehingga bila salah satu bank dari *ultimate shareholder* tersebut bermasalah maka akan cepat menular kepada bank lain dimana dia juga menjadi *ultimate shareholder*.

Divestasi, Merger konsolidasi dan *holding company* merupakan pilihan yang dibuat oleh Bank Indonesia kepada bank- bank yang *ultimate shareholder*-nya sama sampai batas akhir tahun 2010 dengan berbagai syarat dan pengaturan yang dibuatnya. Para *ultimate shareholder* yang menjadi pemegang saham pengendali pada dua bank yang berbeda harus mengambil langkah untuk memilih satu dari tiga pilihan tersebut.

Persoalan pilihan terbentur dengan peraturan Perundang- undangan lain yang mengatur tentang bisnis perusahaan diantaranya adalah undang- undang perseroan terbatas (UU No. 40 Tahun 2007) dan Undang- Undang Larangan Praktik Persaingan Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). *Holding company* merupakan hal yang tidak dikenal dalam UU No. 40 Tahun 2007, dan penggabungan dua *ultimate shareholder* yang sama dalam dua bank berbeda menjadi satu bank yang sama akan menimbulkan monopoli pasar, sehingga membuat persaingan menjadi lemah.

Prudential regulation dalam *single presence policy* dan teori keutamaan moral dari adam smith terutama masalah *Prudence* akan menjadi

bahan acuan untuk tesis yang berjudul Kebijakan Single Presence Policy Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif.

G. KERANGKA KONSEPSIONAL

Bank Indonesia (BI) adalah Bank Sentral Republik Indonesia yang merupakan lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal lain yang secara tegas diatur dalam undang-undang tentang Bank Indonesia.⁶

Bank Menurut Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 pasal 1 ayat (1) adalah Bank Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, tidak termasuk kantor cabang bank asing.⁷

Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company) Menurut Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 pasal 1 ayat (4) adalah badan hukum yang dibentuk dan atau dimiliki oleh Pemegang Saham Pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas Bank-bank yang merupakan anak perusahaannya.

Arsitektur Perbankan Indonesia (API) merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh dan memberikan arah, bentuk dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu 5 (lima) sampai 10 (sepuluh) tahun ke depan.⁸

Visi API adalah mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.⁹

⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Bank Indonesia* No. 23 Tahun 1999, LN No. 66 Tahun 1999, TLN No 3843. Sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Tentang Bank Indonesia* No.3 Tahun 2004, LN No. 7, TLN No. 4357. pasal 4 ayat (1), (2),(3).

⁷ Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, PBI Nomor 8/16/PBI/2006, TLN 4642, Pasal 1 ayat (1).

⁸ www.bi.go.id terakhir di akses 1 Desember 2008.

⁹ www.bi.go.id terakhir di akses 1 Desember 2008.

Kepemilikan Tunggal Perbankan Menurut Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 pasal 1 ayat (2) adalah suatu kondisi dimana suatu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) Bank.¹⁰

Merger Bank menurut pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank adalah penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih, dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank- bank lainnya tanpa melikuidasinya terlebih dahulu.¹¹

Konsolidasi Bank menurut pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank adalah penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih, dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank- bank tersebut tanpa melikuidasi terlebih dahulu.¹²

Akuisisi Bank menurut pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank adalah pengambilalihan kepemilikan suatu bank yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap bank.¹³

Pengendalian Bank menurut pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank adalah kemampuan untuk menentukan, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan cara apapun, pengelolaan atau kebijaksanaan bank.¹⁴

Pemegang Saham Pengendali Menurut Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/ 2006 pasal 1 ayat (3) adalah badan hukum dan atau perorangan dan

¹⁰ Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, PBI Nomor 8/16/PBI/2006, TLN 4642, Pasal 1 ayat (2).

¹¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN 3840, pasal 1 ayat (2).

¹² Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN 3840, pasal 1 ayat (3).

¹³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN 3840, pasal 1 ayat (4).

¹⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN 3840, pasal 1 ayat (5).

atau kelompok usaha yang:¹⁵ *pertama*, memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara; *kedua*, memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

Saham Bank menurut pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi bank adalah bukti penyetoran modal atas nama pemegangnya bagi bank yang berbentuk perseroan terbatas atau bentuk lain yang disamakan dengan saham bagi bank yang berbentuk badan hukum lainnya.¹⁶

Kehati-hatian menurut Teori keutamaan moral yang dikemukakan Adam Smith adalah keadaan batin yang waspada, jeli dan sangat hati-hati, selalu penuh perhatian terhadap konsekuensi-konsekuensi yang paling jauh dari setiap tindakan, untuk memperoleh kebaikan yang paling besar dan untuk menghindari kejahatan yang paling besar.¹⁷

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika Penulisan yang menggambarkan isi penulisan akan dibagi menjadi lima bab, yang masing-masing bab berisi tentang:

BAB I : Pendahuluan

Dalam Bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

¹⁵ Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, PBI Nomor 8/16/PBI/2006, TLN 4642, Pasal 1 ayat (3).

¹⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN 3840, pasal 1 ayat (5).

¹⁷ Sonny Keruf, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*. (Yogyakarta: Kanisius, 1996) hlm. 107

BAB II : Prinsip Kehati-hatian dan Arsitektur Perbankan Indonesia.

Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang dikeluarkannya Arsitektur Perbankan Indonesia, prinsip kehati-hatian bank dan munculnya Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan.

BAB III : Kebijakan kepemilikan Tunggal Berbenturan Dengan Undang- Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Persaingan Usaha Tidak sehat.

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dengan opsi divestasi, merger konsolidasi, *holding company*. Tiga opsi tersebut dikaitkan dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas UU No. 40 Tahun 2007 dan Persaingan Usaha Tidak Sehat UU No. 5 Tahun 1999.

BAB IV : Kepemilikan Tunggal Memperkuat Industri Perbankan

Dalam bab ini akan diuraikan dampak dari prinsip kehati-hatian bank (*Prudential Banking*) dihubungkan dengan terjadinya *cross ownership* dan penyalahgunaan keadaan serta pengawasan perbankan oleh Bank Sentral.

BAB V : Kesimpulan dan Saran

Bab ini merupakan bab terakhir yang menjadi penutup dari tesis ini. Berisi kesimpulan dari bab- bab dan materi yang telah diuraikan pada bab- bab terdahulu. Dalam bab ini juga terdapat saran- saran yang diberikan oleh penulis.

BAB II

Prinsip Kehati-hatian dan Arsitektur Perbankan Indonesia.

A. Prinsip Kehati-Hatian Dalam Perbankan

Lembaga Keuangan, baik bank maupun lembaga keuangan non bank mempunyai peranan penting bagi aktivitas perekonomian. Peran strategis bank dan lembaga keuangan non bank tersebut sebagai wahana yang mampu menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat secara efektif dan efisien ke arah peningkatan taraf hidup rakyat. Bank dan lembaga keuangan non bank merupakan perantara keuangan (*financial intermediaries*) sebagai sarana pendukung yang amat vital untuk menunjang kelancaran perekonomian.¹

Peran strategis bank dalam perantara keuangan merupakan alat vital untuk pembangunan nasional oleh sebab itu bank dalam menjalankan bisnisnya bank perlu melakukan prinsip kehati-hatian dalam menyalurkan dana yang dihimpun olehnya untuk pihak lain.² Prinsip kehati-hatian atau *Prudential* merupakan salah satu upaya bank untuk tetap dapat bertahan dalam melakukan bisnis yang penuh dengan resiko dalam pengelolaan uang baik dana yang berasal dari modal pribadi maupun dari masyarakat umum yang memberikan kepercayaan kepada bank melalui tabungan, giro maupun deposito.

Prudential regulation dalam hukum perbankan dikategorikan sebagai "*a seamless web*", yang bertujuan untuk mencapai suatu sistem perbankan yang sehat dan efisien. *Prudential regulation* merupakan aturan main yang merupakan kerangka hukum, sosial, dan politis. Dalam konsep *prudential regulation* ukuran moral sangat ditentukan oleh akibat tindakan yang dilakukan oleh pelaku bisnis

¹ Johannes Ibrahim. *Bank Sebagai Lembaga Intermediasi dalam Hukum Positif*, (Bandung: CV. Utomo, 2004), Hlm. 36.

² <<http://www.bi.go.id/biweb/html/sambutan/Lemhahas90998.htm>> diakses 31 Oktober 2008
Lebih jauh Syahril Sabirin mengatakan bahwa Dengan industri perbankan yang sehat dan kuat maka diharapkan perbankan dapat menjalankan fungsinya sebagai sumber pembiayaan pembangunan nasional. Dalam kondisi dimana pasar modal dalam negeri yang belum sepenuhnya berkembang, melemah dan melemahnya sektor perbankan akan sangat mempengaruhi aktivitas ekonomi. Dalam kondisi demikian, kegiatan perekonomian dapat ditinggalkan apabila pemberian kredit oleh perbankan dapat berjalan lancar. Sebaliknya, melambatnya pemberian kredit perbankan dapat pula mengakibatkan kegiatan ekonomi mengalami kelesuan.

bank dalam mengelola bisnisnya untuk mencapai suatu bank yang sehat, efisien, tangguh bersaing dan dapat berperan mendukung pembangunan ekonomi nasional.³

Black's Law Dictionary memberikan uraian tentang "*prudence*" sebagai berikut:

*"Carefulness, precaution, attentiveness, and good judgement, as applied to action or conduct. That degree of care required by the exigencies or circumstances under which it is to be exercised. This term, in the language of the law, is commonly associated with care and diligence and contrasted with negligence."*⁴

Teori keutamaan moral yang dikemukakan Adam Smith membahas *Prudence* sebagai:

"Keadaan batin yang waspada, jeli, dan sangat hati-hati, selalu penuh perhatian terhadap konsekuensi-konsekuensi yang paling jauh dari setiap tindakan, untuk memperoleh kebaikan yang paling besar dan untuk menghindari kejahatan yang paling besar."⁵

Bank yang selalu memperhatikan *prudential regulation* akan peduli terhadap konsekuensi dan tindakan jangka panjangnya, baik untuk kepentingan bank yang dikelolanya dan sistem perbankan secara menyeluruh.

1. Prinsip Kehati-Hatian dalam Undang-Undang Perbankan di Indonesia

Prinsip kehati-hatian adalah prinsip pengendalian resiko melalui penerapan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang berlaku secara konsisten.⁶ Prinsip kehati-hatian ditujukan pada keamanan dan kesehatan lembaga keuangan dalam kaitannya dengan perlindungan nasabah khususnya kerugian nasabah yang timbul ketika institusi tersebut bangkrut, walaupun tidak menimbulkan dampak terhadap sistem keuangan. Pengaturan ketentuan kehati-hatian dan pelaksanaan pengawasan serta pemeriksaan perbankan dilaksanakan karena nasabah tidak

³ Sonny Keraf, *Op. Cit.*, hlm. 14.

⁴ Henry Campbell Black's. *Black's Law Dictionary*. Sixth Edition. (St. Paul Minn: West Publishing Co, 1990), hlm.1226.

⁵ Sonny Keraf, *Op. Cit.*, hlm. 108

⁶ H.R Daeng Naja. *Hukum Kredit dan Bank Garansi (The Bankers Hand Book)*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005, hlm. 293.

berada dalam posisi untuk menilai dan mengetahui keamanan serta kesehatan usaha lembaga keuangannya. Hal tersebut perlu dilaksanakan sekalipun nasabah dapat menuntut kompensasi pembayaran dana yang disimpan di banknya dari *deposit insurance fund* atau penjaminan pemerintah (Lembaga Penjamin Simpanan) dalam hal banknya dilikuidasi.⁷

Dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia mengenai Perbankan prinsip kehati-hatian diakomodir dalam ketentuan normatif yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, Pasal 2 yang berbunyi: "*Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian*"⁸

Undang-Undang nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, Bab V Tentang Pembinaan dan Pengawasan Bank, Pasal 29 Ayat (1), (2), (3), dan (4) dimana dalam pasal-pasal tersebut dikatakan bahwa Bank Indonesia melakukan pembinaan dan pengawasan bank yang beroperasi di wilayah Republik Indonesia. Pembinaan yang dimaksud adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan usaha operasional bank.

Pengawasan yang dimaksud adalah meliputi pengawasan tidak langsung yang terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian dan evaluasi laporan bank, dan pengawasan langsung dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan, oleh karena itu Bank Indonesia diberi kewenangan, tanggung jawab, dan kewajiban secara utuh untuk melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat preventif maupun represif. Kewajiban bank yang ada dalam pengawasan Bank Indonesia adalah bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan intern dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian. Dalam hal prinsip kehati-hatian yang wajib dilakukan bank

⁷ *Ibid*, hlm. 294.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perbankan* No. 7 Tahun 1992, LN No. 31 Tahun 1992, TLN No. 3472, Pasal 29 ayat (2).

yaitu dengan cara bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian, dimana hal ini bertujuan agar jangan terjadi keadaan *insolvable* bagi bank sehingga nasabah menjadi tidak percaya dan dapat merambat kepada bank- bank lain yang masih sehat.⁹

Prinsip kehati- hatian menyangkut juga dalam hal pemberian kredit dimana dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank, sebab dana yang dikelola oleh bank adalah dana pihak lain dan bukan dana bank sendiri.¹⁰

Bank sebagai pihak yang dipercayakan oleh nasabah untuk mengelola dananya maka wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya resiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank, hal ini untuk menjaga nasabah dari kerugian yang tidak perlu. Informasi yang dimaksud adalah Penyediaan informasi mengenai kemungkinan timbulnya resiko kerugian nasabah dimaksudkan agar akses untuk memperoleh informasi perihal kegiatan usaha dan kondisi bank menjadi lebih terbuka yang sekaligus menjamin adanya transparansi dalam dunia perbankan. Informasi tersebut dapat memuat keadaan bank, termasuk kecukupan modal dan kualitas aset. Apabila informasi

⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perbankan No. 7 Tahun 1992*, LN No. 31 Tahun 1992, TLN No. 3472, Pasal 29 ayat (4).

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perbankan No. 7 Tahun 1992*, LN No. 31 Tahun 1992, TLN No. 3472, Penjelasan Atas Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan. Lebih lanjut dikatakan dalam penjelasan bahwa dalam rangka penyempurnaan tata perbankan di Indonesia ditempuh langkah-langkah antara lain sebagai berikut: (1) Penyederhanaan jenis bank, menjadi jenis bank umum dan jenis bank perkreditan rakyat, serta memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat diselenggarakan. (2) Persyaratan pokok untuk mendirikan suatu bank diatur secara rinci, sehingga ketentuan pelaksanaan yang berkaitan dengan kegiatan perbankan lebih jelas dan terarah. (3). Peningkatan perlindungan dana masyarakat yang dipercayakan pada lembaga perbankan melalui penerapan prinsip kehati-hatian dan pemenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank. (4). Peningkatan profesionalisme para pelaku di bidang perbankan. (5). Perluasan kesempatan untuk menyelenggarakan kegiatan di bidang perbankan secara sehat dan bertanggung jawab, sekaligus mencegah terjadinya praktek-praktek yang merugikan kepentingan masyarakat luas.

tersebut telah disediakan, bank dianggap telah melaksanakan ketentuan ini. Informasi tersebut perlu diberikan dalam hal bank bertindak sebagai perantara penempatan dana dari nasabah, atau pembelian/ penjualan surat berharga untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya.¹¹

Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia sesuai dengan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia dalam Bab VI Tugas mengatur dan mengawasi bank dimulai dari pasal 24- 35. Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas mengatur bank berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian dan ditetapkan dengan peraturan bank Indonesia.¹²

Salah satu peraturan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia berupa sistem penilaian kesehatan bank yang dikenal dengan CAMEL yang terdiri dari komponen permodalan (*Capital Adequacy*), kualitas aktiva produktif (*Assets quality*), manajemen risiko (*Management of risk*), rentabilitas (*Earning ability*) dan likuiditas (*Liquidity sufficiency*).

Bagi bank umum maka prinsip kehati-hatian ini tampak dalam pemberian kredit kepada debitur. Yaitu sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor:

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perbankan* No. 7 Tahun 1992, LN No. 31 Tahun 1992, TLN No. 3472, Penjelasan Pasal 29 ayat (1), (2), (3) dan (4).

¹² Indonesia, *Undang- Undang Tentang Bank Indonesia* No.23 Tahun 1999, LN No. 66 Tahun 1999, TLN No. 3843, Penjelasan Pasal 25 ayat (1) dan (2) selengkapnya berbunyi:

Ayat (1):

"Ketentuan- ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan guna mewujudkan sistem perbankan yang sehat. Mengingat pentingnya tujuan mewujudkan sistem perbankan yang sehat, maka peraturan-peraturan di bidang perbankan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia harus didukung dengan sanksi- sanksi yang adil. Pengaturan bank berdasarkan prinsip kehati- hatian tersebut disesuaikan pula dengan standar yang berlaku secara internasional."

Ayat (2):

"Pokok-pokok berbagai ketentuan yang akan ditetapkan dalam peraturan bank indonesia antara lain memuat:

- a. Perizinan bank;
- b. Kelembagaan bank;
- c. Kegiatan usaha bank pada umumnya;
- d. Kegiatan usaha bank berdasarkan prinsip syariah;
- e. Merger, konsolidasi, dan akuisisi bank;
- f. Sistem informasi antarbank;
- g. Tata cara pengawasan bank;
- h. Sistem pelaporan bank kepada Bank Indonesia;
- i. Penyehatan Perbankan;
- j. Pencabutan izin usaha, likuidasi dan pembubaran bentuk hukum bank;
- k. Lembaga-lembaga pendukung sistem perbankan.

7/3/PBI/2005 tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit Bank Umum dimana menjelaskan bahwa batas maksimum pemberian kredit adalah persentase maksimum penyediaan dana yang diperkenankan terhadap modal bank. Sedangkan yang dimaksud dengan "penyediaan dana" dan "modal" tercantum dalam butir (3) dan (4) adalah:¹³

- a. Kredit;
- b. Surat Berharga;
- c. Penempatan;
- d. Surat Berharga yang dibeli dengan janji dijual kembali;
- e. Tagihan akseptasi;
- f. Derivatif Kredit (*credit derivative*);
- g. Transaksi rekening administratif;
- h. Tagihan Derivatif;
- i. *Potential Future Credit Exposure*;
- j. Penyertaan Modal Sementara;
- k. Penyertaan Modal Sementara;
- l. Bentuk penyediaan dana lainnya yang dapat digunakan dengan huruf a sampai dengan huruf k

Modal adalah:

- a. Modal inti dan modal pelengkap bagi bank yang berkantor pusat di Indonesia; atau
- b. Dana bersih kantor pusat dan kantor-kantor cabang lainnya di luar negeri (*net head office fund*), bagi kantor cabang bank asing.

Dalam penerapan prinsip kehati-hatian pemberian kredit yang bertanggung jawab bank menerapkan prinsip pemberian kredit yang terdiri atas prinsip 5 C yaitu:¹⁴ *pertama*, Watak (*Character*); *kedua*, Modal (*Capital*); *ketiga*, Kemampuan (*Capacity*); *keempat*, Kondisi Ekonomi (*Condition of Economic*); *kelima*, Jaminan (*Collateral*).

¹³ Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/3/PBI/2005 Tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit Bank Umum. Butir (3) dan (4).

¹⁴ Ibrahim, Johannes. *Mengupas Tuntas Kredit Komersial dan Konsumtif Dalam Perjanjian Kredit Bank (Perspektif Hukum dan Ekonomi)*. Bandung: Mandar Maju, 2004. hlm. 16-18.

Prinsip 5P yaitu: *pertama*, Penggolongan Peminjam (*Party*); *kedua*, Tujuan (*Purpose*); *ketiga*, Sumber Pembayaran (*Payment*); *keempat*, Kemampuan memperoleh laba (*Profitability*); *kelima*, Perlindungan (*Protection*).

Prinsip 3 R yaitu: *pertama* Hasil yang di capai (*Returns/ returning*); *kemudian*, Pembayaran Kembali (*Repayment*); *dan terakhir*, Kemampuan untuk menanggung resiko (*Risk Ability*).

B. Arsitektur Perbankan Indonesia

Saat ini industri perbankan Indonesia telah memiliki arsitektur perbankan Indonesia (API) yang merupakan blue print mengenai arah dan tatanan perbankan nasional ke depan. Dikatakan *blue print* karena API bukan hanya merupakan suatu *policy recommendation* bagi industri perbankan nasional dalam menghadapi segala perubahan yang terjadi pada masa mendatang, melainkan juga menjadi *policy direction* mengenai arah yang harus ditempuh oleh perbankan dalam kurun waktu yang cukup panjang.¹⁵

Melalui kebijakan Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang dimulai wacananya pada awal Januari 2004 (di mana salah satu syarat modal minimum bagi bank umum menjadi Rp. 100 miliar selambat-lambatnya pada tahun 2011) Bank Indonesia telah menetapkan berbagai upaya untuk penyehatan dan penguatan industri perbankan nasional. Dalam kebijakan tersebut, program konsolidasi industri perbankan merupakan salah satu inisiatif pokok yang mengarahkan gerak langkah industri perbankan nasional ke depan.¹⁶

Sejak diluncurkan pada tanggal 9 Januari 2004, API telah mendapat beragam tanggapan dalam bentuk saran dan kritik yang membangun untuk menjadikan program- program API lebih terintegrasi dengan program perekonomian nasional. Selain itu, perkembangan perbankan secara global juga menuntut adanya penyesuaian terhadap program- program API agar pada waktunya nanti industri perbankan nasional mampu bersaing pada tataran

¹⁵ H.R Daeng Naja, *Loc.cit.*, hlm. 15.

¹⁶ Dendawijaya, Lukman. *Manajemen Perbankan*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2005, hlm. 283-284.

internasional dengan sumber daya manusia yang unggul, teknologi informasi yang memadai, dan infrastruktur pendukung yang cukup serta modal yang memadai.¹⁷

Bertitik tolak dari keinginan untuk memiliki fundamental perbankan yang lebih kuat dan dengan memperhatikan masukan-masukan yang diperoleh dalam mengimplementasikan API selama dua tahun terakhir, maka Bank Indonesia merasa perlu untuk menyempurnakan program-program kegiatan yang tercantum dalam API. Penyempurnaan program-program kegiatan API tersebut tidak terlepas pula dari perkembangan-perkembangan yang terjadi pada perekonomian nasional maupun internasional. Penyempurnaan terhadap program-program API tersebut antara lain mencakup strategi-strategi yang lebih spesifik mengenai pengembangan perbankan syariah, BPR, dan UMKM ke depan sehingga API diharapkan memiliki program kegiatan yang lebih lengkap dan komprehensif yang mencakup sistem perbankan secara menyeluruh terkait Bank umum dan BPR, baik konvensional maupun syariah, serta pengembangan UMKM.¹⁸

1. VISI API

Arah kebijakan pengembangan industri perbankan di masa datang oleh API dilandasi oleh misi "mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional."¹⁹

API menjadi kebutuhan yang mendesak bagi perbankan Indonesia dalam rangka memperkuat fundamental industri perbankan. Krisis ekonomi tahun 1997 menunjukkan bahwa industri perbankan nasional belum memiliki kelembagaan perbankan yang kokoh dan didukung dengan infrastruktur perbankan yang baik sehingga secara fundamental masih harus diperkuat untuk dapat mengatasi gejolak internal maupun eksternal. Belum kokohnya fundamental perbankan nasional merupakan tantangan bukan hanya bagi

¹⁷ Aris Susanto, *Arsitektur Perbankan Indonesia Dan Implementasinya Terhadap Dunia Perbankan*. (Tesis Universitas Indonesia, Jakarta 2008) hlm. 17.

¹⁸ *Arsitektur Perbankan Indonesia*. <www.bi.go.id>. 30 Oktober 2008.

¹⁹ H.R. Daeng Naja, *loc. cit.* hlm. 15.

industri perbankan secara umum, tetapi juga bagi Bank Indonesia sebagai otoritas pengawasnya.²⁰

Untuk mempermudah pencapaian visi API maka ditetapkan beberapa pilar sasaran yang ingin dicapai, yaitu:²¹

1. Menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan.
2. Menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional.
3. Menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi resiko.
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. Menciptakan pemberdayaan dan perlindungan konsumen jasa perbankan.

Guna mewujudkan visi API dan sasaran yang ditetapkan serta mengacu pada tantangan- tantangan yang dihadapi perbankan, maka keenam pilar API tersebut di atas akan dilaksanakan melalui beberapa program kegiatan sebagai berikut:²²

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 resiko, mengembangkan teknologi informasi,

²⁰ Aris Susanto, *loc. cit.* hlm. 18-19.

²¹ Arsitektur Perbankan Indonesia. <www.bi.go.id>. 30 Oktober 2008.

²² H.R Daeng Naja, *loc. cit.* hlm 19-21.

maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan. Implementasi program penguatan permodalan bank dilaksanakan secara bertahap.²³

Strategi peningkatan permodalan bank umum ini ditandai dengan penetapan pencapaian modal inti minimum secara bertahap, yaitu sebesar Rp. 80 Miliar pada akhir tahun 2007 dan sebesar 100 Miliar pada akhir tahun 2010. dengan strategi tersebut dalam waktu 10 (sepuluh) sampai 15 (lima belas) tahun ke depan program peningkatan permodalan bagi bank umum secara keseluruhan diharapkan dapat menciptakan struktur perbankan yang lebih optimal, yaitu terdapatnya:²⁴

- 2 sampai 3 bank yang memiliki potensi untuk menjadi bank internasional dengan kapasitas dan kemampuan beroperasi di wilayah internasional serta memiliki modal di atas Rp. 50 Triliun;
- 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;
- 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;
- Bank perkreditan rakyat (BPR) dan bank dengan kegiatan usaha terbatas yang memiliki modal dibawah Rp. 100 Miliar.

2. Program Peningkatan Kualitas Pengaturan Perbankan.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pengaturan serta memenuhi standar pengaturan yang mengacu pada

²³ Aris Susanto, *loc. cit.* hlm. 24.

Lebih Lanjut dalam upaya pencapaian secara bertahap maka dapat dilakukan melalui:

1. Penambahan modal baru baik dari pemegang saham lama maupun investor baru;
2. Merger dengan bank (atau beberapa bank) lain atau bank jangkar untuk mencapai persyaratan minimum baru; dan atau
3. Penerbitan saham baru atau *secondary offering* di pasar modal.

²⁴ Aris Susanto, *loc. cit.* Hlm. 25-26.

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 penerapan *international best practice* termasuk *25 basel core principles for effective banking supervision*. Dari sisi proses penyusunan kebijakan perbankan diharapkan dalam 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 efektifitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Hal ini dicapai dengan peningkatan koordinasi dengan pengawas lembaga lain, reorganisasi sektor perbankan di Bank Indonesia, penyempurnaan pengawasan berbasis resiko, dan peningkatan efektifitas *enforcement*. Dengan demikian jangka waktu dua sampai lima tahun ke depan fungsi pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia akan sejajar dengan pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pengawas di negara lain.

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 resiko) yang handal diharapkan dapat meningkatkan kinerja operasional perbankan. Dalam waktu dua sampai lima tahun ke depan diharapkan kondisi internal perbankan nasional menjadi kuat.

5. Program pengembangan infrastruktur perbankan.

Universitas Indonesia

Program ini bertujuan untuk mengembangkan sarana pendukung operasional perbankan yang efektif seperti *credit bureau* dan pengembangan skim penjaminan kredit. Pengembangan kredit bureau akan membantu perbankan dalam meningkatkan kualitas keputusan kredinya, 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- lembaga mediasi independen, peningkatan transparansi informasi produk perbankan dan edukasi bagi masyarakat. Dalam waktu dua sampai lima tahun ke depan diharapkan program- program tersebut dapat meningkatkan kepercayaan nasabah pada sistem perbankan.

2 Tahap- Tahap Implementasi API

Implementasi program API dilaksanakan bertahap dan dimulai pada tahun 2004 dengan perincian sebagai berikut:²⁵

1. Program penguatan struktur perbankan nasional.
 - a. Memperkuat permodalan bank.
 - Meningkatkan persyaratan modal inti minimum bagi bank umum konvensional maupun syariah (termasuk BPD) menjadi Rp. 80 Miliar dilaksanakan pada tahun 2007.
 - Meningkatkan persyaratan modal inti minimum bagi bank konvensional maupun syariah (termasuk BPD) menjadi Rp. 100 miliar dilaksanakan pada tahun 2010.

²⁵ Aris Susanto. *loc. cit.* Hlm. 29-37

- Mempertahankan persyaratan modal disetor minimum Rp. 3 Triliun untuk pendirian bank umum konvensional sampai dengan 1 Januari 2011.
 - Menetapkan persyaratan modal disetor minimum Rp. 1 triliun untuk pendirian bank umum syariah.
 - Menetapkan persyaratan modal sebesar Rp. 500 miliar bagi bank umum syariah yang berasal dari *spin off* unit usaha syariah.
 - Mempercepat batas waktu pemenuhan persyaratan minimum modal disetor BPR yang semula tahun 2010 menjadi tahun 2008.
- b. Memperkuat daya saing BPR dan BPRS
- Meningkatkan linkage program antara bank umum dengan BPR.
 - Implementasi program aliansi strategis lembaga keuangan syariah dengan BPRS melalui kemitraan strategis dalam rangka pengembangan UMKM.
 - Mendorong pendirian BPR dan BPRS di luar pulau Jawa dan Bali.
 - Mempermudah pembukaan kantor cabang BPR dan BPRS bagi yang telah memenuhi persyaratan.
 - Memfasilitasi pembentukan fasilitas jasa bersama untuk BPR dan BPRS.
- c. Meningkatkan akses kredit dan pembiayaan UMKM
- Memfasilitasi pembentukan dan monitoring skim penjaminan kredit dan pembiayaan.
 - Mendorong perbankan untuk meningkatkan pembiayaan kepada UMKM, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan di daerah pedesaan.
 - Meningkatkan akses pembiayaan syariah bagi UMKM dengan pengembangan skema jaminan bagi pembiayaan syariah.

- Mendorong bank- bank syariah untuk meningkatkan porsi pembiayaan berbasis bagi hasil.
2. Program peningkatan kualitas pengaturan perbankan nasional.
- a. Memformalkan proses sindikasi dalam menyusun kebijakan perbankan
- Melibatkan pihak III dalam setiap pembuatan kebijakan perbankan.
 - Membentuk panel ahli perbankan.
 - Memfasilitasi pembentukan lembaga riset perbankan di daerah tertentu maupun pusat.
- b. Implementasi secara bertahap *international best practises*.
- 25 Basel core principles for effective banking supervision.
 - Basel II
 - Islamic financial service board (IFSB) bagi bank syariah.
3. Program peningkatan fungsi pengawasan.
- a. Meningkatkan koordinasi dengan lembaga pengawas lain
- Membuat MoU dengan lembaga keuangan lain dalam rangka peningkatan efektifitas pelaksanaan pengawasan bank.
- b. Melakukan reorganisasi sektor perbankan di Bank Indonesia.
- Menyempurnakan *High Level Organization Structure (HLOS)* sektor perbankan Bank Indonesia.
 - Mengkonsolidasikan satker pengawasan dan pemeriksaan termasuk pembentukan pooling spesialis.
 - Mengkonsolidasikan direktorat pengawasan BPR dan biro kredit di Bank Indonesia termasuk mengalihkan fungsi.

- Menyempurnakan organisasi direktorat perbankan syariah.
- c. Menyempurnakan infrastruktur pendukung pengawasan bank.
- Meningkatkan kompetensi pengawasan bank umum dan BPR baik konvensional maupun syariah antara lain melalui program sertifikasi dan attachment di lembaga pengawas internasional.
 - Penyiapan SDM pengawas spesialis.
 - Menyempurnakan IT pengawasan bank.
 - Menyempurnakan sistem pelaporan BPR.
 - Menyempurnakan manajemen dokumen pengawasan bank.
- d. Menyempurnakan implementasi sistem pengawasan berbasis resiko
- Menyempurnakan pedoman dan alat bantu pengawasan dalam mendukung implementasi pengawasan berbasis resiko bank umum konvensional dan syariah.
- e. Meningkatkan efektifitas *enforcement*.
- Menyempurnakan proses investigasi kejahatan perbankan.
 - Meningkatkan transparansi pengawasan dalam mendukung efektifitas *enforcement*.
 - Meningkatkan perlindungan hukum bagi pengawas bank.
4. Program peningkatan kualitas manajemen dan operasional bank.
- a. Meningkatkan *Good Corporate Governance* (GCG)
- Menetapkan minimum standar GCG untuk bank umum konvensional dan syariah.
 - Mewajibkan bank untuk melakukan self assesment pelaksanaan GCG.
 - Mendorong bank- bank untuk go public.

- b. Meningkatkan kualitas manajemen resiko perbankan.
 - Mensyaratkan sertifikasi manajer resiko bank umum konvensional dan syariah.
 - Meningkatkan kualitas dan standar SDM BPR dan BPRS.
- c. Meningkatkan kemampuan operasional bank.
 - Mendorong bank- bank untuk melaksanakan sharing penggunaan fasilitas operasional guna menekan biaya.
 - Memfasilitasi kebutuhan pendidikan dalam rangka peningkatan operasional bank.
5. Program pengembangan infrastruktur perbankan.
 - a. Mengembangkan *credit bureau*.
 - Melakukan pembentukan *credit bureau*.
 - Mengembangkan sistem informasi debitur untuk lembaga keuangan non bank.
 - b. Mendorong pengembangan pasar keuangan syariah
 - Menyusun dan menyempurnakan peraturan pasar keuangan syariah.
 - Menyusun peraturan yang berkaitan dengan instrumen pasar keuangan syariah
 - c. Meningkatkan peran lembaga fatwa dan lembaga arbitrase syariah.
 - Meningkatkan peran lembaga fatwa dan lembaga arbitrase syariah sebagai bagian dari upaya peningkatan kepatuhan bank terhadap prinsip- prinsip syariah.
6. Program peningkatan perlindungan nasabah.
 - a. Menyusun standar mekanisme pengaduan nasabah.

- Menetapkan persyaratan minimum mekanisme pengaduan nasabah.
 - Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan ketentuan yang mengatur mekanisme pengaduan nasabah.
- b. Membentuk lembaga mediasi independen.
- Memfasilitasi pendidikan lembaga mediasi perbankan.
- c. Menyusun transparansi informasi produk.
- Memfasilitasi penyusunan standar minimum transparansi informasi produk bank.
 - Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan ketentuan yang mengatur transparansi informasi produk bank.

C. Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan

Bank Indonesia telah berupaya untuk menggerakkan industri perbankan ke arah yang lebih baik melalui program-program arsitektur perbankan Indonesia (API). Pilar I API mengenai penguatan struktur perbankan nasional dan pilar III API yaitu peningkatan fungsi pengawasan diimplementasikan dengan keluarnya Peraturan Bank Indonesia mengenai Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan dimana dalam kebijakan ini mengharuskan kepada semua pemilik bank khususnya pemegang saham pengendali untuk mengkonsolidasikan kepemilikannya di bank-bank yang dalam satu grup usahanya dengan batas waktu hingga tahun 2010.

Paket kebijakan oktober 2006 adalah kebijakan kepemilikan tunggal perbankan yang tertuang dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006, *juncto* kebijakan mengenai pemberian insentif dalam rangka konsolidasi perbankan sebagaimana diatur dalam Peraturan BI nomor 8/17/PBI/2006 tanggal 5 Oktober di rubah dengan peraturan BI nomor 9/12/PBI/2007.²⁶

²⁶ Johannes Ibrahim, *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 5.

Dalam kebijakan kepemilikan tunggal perbankan Bank Indonesia menawarkan tiga opsi yaitu:²⁷

1. Mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi Pemegang Saham Pengendali (selanjutnya disebut PSP) pada 1 (satu) Bank;
2. Melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-Bank yang dikendalikannya; atau
3. Membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan atau Bank Holding Company (BHC).

1. Pengaturan Kebijakan Tunggal Perbankan dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006

Untuk dapat memahami kebijakan kepemilikan tunggal perbankan maka perlu untuk diperhatikan beberapa pasal Peraturan Bank Indonesia yang penting untuk dicermati yaitu:

Bahwa bank yang akan terkena dampak kebijakan kepemilikan tunggal perbankan sesuai dengan pasal 1 Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 yaitu:²⁸

Bank adalah Bank Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, tidak termasuk kantor cabang bank asing.

Sedangkan yang dimaksud Kepemilikan Tunggal adalah suatu kondisi dimana suatu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) Bank.

²⁷ Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan. <www.bi.go.id>. di akses 31 Oktober 2008

²⁸ Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006. lebih lanjut dalam peraturan ini berisi 15 (lima belas pasal) yang mengatur tentang kebijakan kepemilikan tunggal perbankan.

Untuk Pemegang Saham Pengendali adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang:²⁹ *pertama*, memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara; *kedua*, memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

Untuk pembuatan *Bank Holding Company* BI mengaturnya dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 yaitu Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (*Bank Holding Company*) adalah badan hukum yang dibentuk dan atau dimiliki oleh Pemegang Saham Pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas Bank-bank yang merupakan anak perusahaannya

Di dalam Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 dikatakan bahwa satu pemegang saham pengendali hanya boleh menjadi pemegang saham pengendali pada satu bank saja, dimana pengertian ini mempunyai arti sampai dengan pemegang saham terakhir (*ultimate shareholder*) dari badan hukum yang bersangkutan.

Sejalan dengan itu, pengertian mengenai telah melakukan pengendalian baik secara langsung maupun tidak langsung juga mengacu kepada ketentuan Bank Indonesia yang berlaku tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*).

Pengecualian terhadap ketentuan tersebut berlaku bagi yaitu Pemegang Saham Pengendali pada 2 (dua) Bank yang masing-masing melakukan kegiatan usaha dengan prinsip berbeda, yakni secara konvensional dan berdasarkan prinsip Syariah, namun apabila Pemegang Saham Pengendali memiliki lebih dari 2 (dua) Bank dan diantaranya terdapat beberapa Bank yang memiliki prinsip kegiatan usaha yang sama, maka kepemilikan atas Bank-bank dengan prinsip kegiatan usaha yang sama tersebut tidak memperoleh pengecualian.

²⁹ Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, PBI Nomor 8/16/PBI/2006, TLN 4642.

Sebagai contoh: Pemegang Saham Pengendali yang telah memiliki 1 (satu) Bank konvensional dan 1 (satu) Bank berdasarkan Prinsip Syariah yang kemudian mengakuisisi Bank berdasarkan Prinsip Syariah, maka Pemegang Saham Pengendali tersebut wajib melakukan merger atau konsolidasi atas kedua Bank berdasarkan Prinsip Syariah tersebut.

Untuk Pemegang saham pengendali pada bank campuran maka Pemegang Saham Pengendali pada 2 (dua) bank yang salah satunya merupakan Bank Campuran (*Joint Venture Bank*) harus mengikuti regulasi ini yaitu yang dimaksud dengan Bank Campuran dalam ketentuan ini adalah Bank yang didirikan dan dimiliki oleh bank yang berkedudukan di luar negeri dan Bank di Indonesia yang telah memperoleh izin usaha sebelum mulai berlakunya Undang- Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan pada saat mulai berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini komposisi pemegang saham masih tetap bank yang berkedudukan di luar negeri dan Bank di Indonesia.

Sejalan dengan penjelasan diatas, apabila Pemegang Saham Pengendali Bank Campuran memiliki lebih dari 1 (satu) Bank lain bukan Bank Campuran, maka kepemilikan atas Bank- bank bukan Bank Campuran tersebut tidak memperoleh pengecualian.

Sebagai contoh: Pemegang Saham Pengendali yang telah memiliki 1 (satu) Bank Campuran dan 1 (satu) Bank lain bukan Bank Campuran yang kemudian mengakuisisi Bank lain, maka Pemegang Saham Pengendali tersebut wajib melakukan merger atau konsolidasi atas kedua Bank yang bukan Bank Campuran tersebut.

Penyesuaian peraturan ini dilakukan dengan mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) Bank atau melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-bank yang dikendalikannya atau membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (*Bank Holding Company*), dengan cara mendirikan

badan hukum baru sebagai *Bank Holding Company* atau menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai *Bank Holding Company*.

2. Insentif Dalam Kebijakan Tunggal Perbankan

Upaya BI dalam menerapkan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan memberikan insentif dengan menerbitkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/17/PBI/2006 tentang insentif dalam rangka konsolidasi perbankan sebagaimana telah diubah dalam peraturan Peraturan BI Nomor 9/12/PBI/2007. Adapun insentif yang diberikan berupa yaitu:³⁰ Kemudahan dalam pemberian izin menjadi bank devisa, kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan giro wajib minimum (GWM) rupiah, perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan kredit (BMPK) yang timbul sebagai akibat merger atau konsolidasi, kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang bank, penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence*, dan/ atau kelonggaran sementara atas pelaksanaan beberapa ketentuan dalam peraturan BI yang mengatur mengenai *Good Corporate Governance* bagi bank umum.

Insentif yang diberikan oleh BI diatas harus memenuhi persyaratan-persyaratan, di antaranya untuk izin bank devisa hanya berlaku 2 (dua) tahun sejak berlakunya izin merger atau konsolidasi bagi bank hasil merger atau konsolidasi dengan ketentuan telah memiliki modal inti minimum Rp. 100.000.000.000. (seratus milyar rupiah) peringkat komposit sekurang- kurangnya 2 (dua) dengan faktor manajemen sekurang-kurangnya 3 (tiga) pada 2 (dua) posisi penilaian terakhir.

Pemberian insentif ditujukan bagi percepatan konsolidasi perbankan sesuai dengan arsitektur perbankan Indonesia (API) dan stimulus (*sweetener*). Sebaliknya pemegang saham pengendali, komisaris dan direksi bank yang layak melakukan merger dan konsolidasi namun tidak bersedia untuk melakukannya

³⁰ Insentif dalam rangka penerapan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan. <www.bi.go.id>. di akses 31 Oktober 2008.

dapat dikenakan sanksi berupa teguran tertulis serta mempengaruhi penilaian integritas dalam penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).³¹

Insentif yang ditawarkan oleh bank Indonesia ada lima jenis seperti yang disebutkan diatas yaitu:³²

1. Kemudahan izin menjadi bank devisa bagi bank yang merger. BI pun menyusutkan modal bank yang ingin menjadi bank devisa menjadi Rp 100 miliar.
2. Kelonggaran 1% atas kewajiban pemenuhan giro wajib minimum (GWM) rupiah yang berlaku sementara, yakni 12 bulan.
3. Bank juga akan diberi perpanjangan waktu penyelesaian pelampauan BMPK sebagai akibat merger atau konsolidasi.
4. Bank hasil merger juga akan mendapat kelonggaran sementara untuk mematuhi tata kelola perusahaan atau good corporate governance (GCG). Utamanya, soal pemenuhan adanya komisaris independen paling sedikit 50% dari jumlah komisaris. BI melonggarkan kewajiban itu hingga enam bulan sejak izin merger keluar.
5. Penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence* dengan nilai maksimal Rp 1 miliar.

Untuk masalah perpajakan masih diatur dalam harmonisasi bersama antar Bank Indonesia dan Ditjen Pajak, dimana dalam hal perpajakan ini bank menginginkan pengaturan beberapa hal yang perlu untuk diberi insentif dalam hal merger antar bank yaitu:³³

1. Bank minta agar pemerintah mengurangi biaya Pajak Penghasilan atau PPh atas peningkatan nilai aktiva bank hasil merger (revaluasi aktiva) yang saat ini berlaku tarif sebesar 10%.

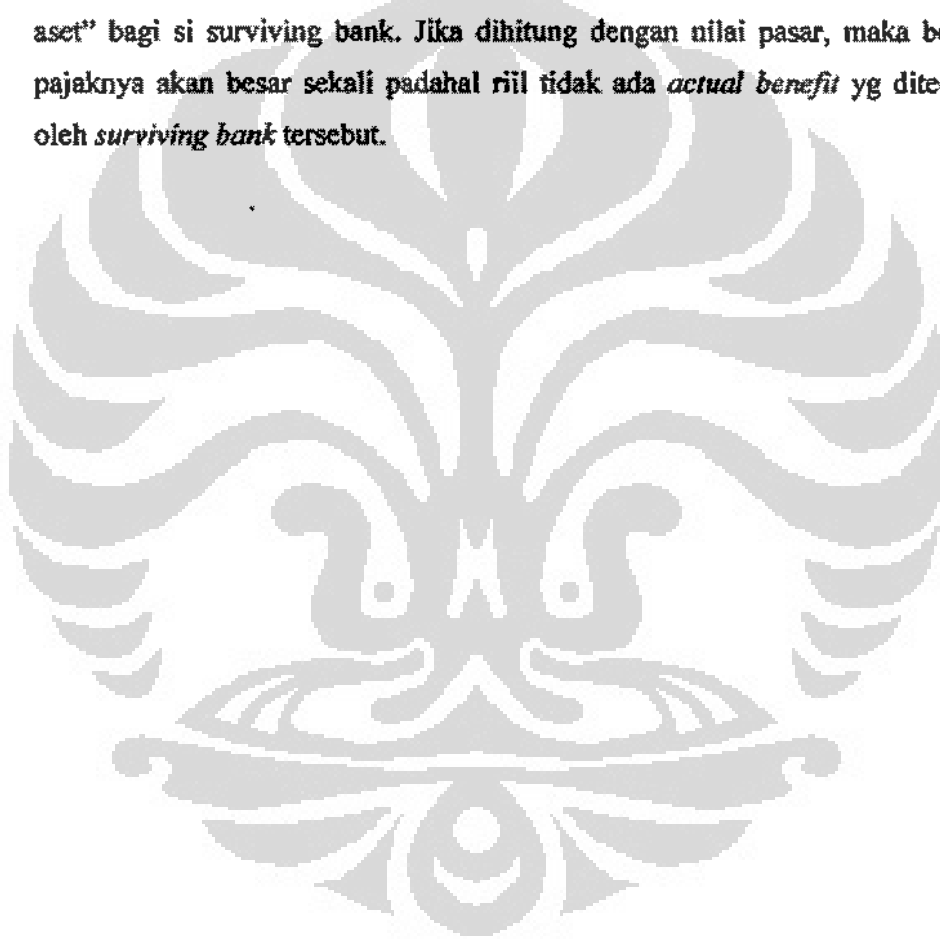
³¹ Johannes Ibrahim. *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008. hlm. 7-9.

³² http://www.pajak2000.com/news_print.php?id=2563 terakhir diakses 12 Desember 2008.

³³ *Ibid*, terakhir diakses 12 Desember 2008

2. Bank juga minta pajak pengurangan Bea Perolehan Hak atas Tanah Bangunan (BPHTB) sebesar 50% dari tarifnya saat ini, yakni sebesar 5%.
3. Bank minta agar PPN atas setiap penyerahan barang atau jasa kena pajak untuk bank merger dibebaskan.

Pada intinya, yang dimaksud dengan insentif pajak disini adalah dalam hal aset yg dimasukkan oleh bank yg meleburkan diri ke dalam bank penerima merger (*surviving bank*) bisa diperhitungkan dengan nilai buku, bukan nilai pasar, karena aset yg masuk tersebut akan diperlakukan sebagai "tambahan aset" bagi si *surviving bank*. Jika dihitung dengan nilai pasar, maka beban pajaknya akan besar sekali padahal riil tidak ada *actual benefit* yg diterima oleh *surviving bank* tersebut.



BAB III

Kebijakan Kepemilikan Tunggal Berbenturan Dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas Dan Undang-Undang Persaingan Usaha Tidak Sehat.

A. Opsi Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan.

Surat edaran Bank Indonesia mengatur No. 9/32/DPNP Jakarta, 12 Desember 2007 mengenai Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia Sehubungan dengan telah dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4642). Mengatur mengenai tata cara divestasi, merger atau konsolidasi dan *bank holding company*.

Dalam surat edaran tersebut beberapa hal tentang tata cara pengalihan saham (divestasi), merger atau konsolidasi dan *bank holding company*. Yaitu:¹

I. Pengalihan saham kepada pihak lain (*Divestasi*)

- A. Dalam hal PSP yang memiliki 2 (dua) Bank atau lebih tidak bermaksud untuk melaksanakan merger atau konsolidasi, atau membentuk BHC bagi Bank-Bank di bawah pengendaliannya, maka PSP dapat mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi PSP pada 1 (satu) Bank.
- B. Adapun yang dimaksud dengan pihak lain adalah pihak di luar kelompok usaha dan/atau keluarga sampai dengan derajat kedua dari PSP.

¹ Bank Indonesia, Surat Edaran Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia Sehubungan dengan telah dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4642). No. 9/32/DPNP Jakarta, 12 Desember 2007.

- C. Pengalihan sebagian atau seluruh saham PSP kepada pihak lain dimaksud dilakukan sesuai dengan ketentuan yang mengatur tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Umum atau ketentuan tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum.

II. Merger atau Konsolidasi.

- A. Salah satu cara yang dapat dipilih oleh PSP untuk melakukan penyesuaian struktur kepemilikan Bank adalah dengan melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-Bank yang dikendalikannya.
- B. Selain itu, Pasal 3 ayat (2) PBI juga telah menetapkan bahwa apabila setelah PBI dimaksud berlaku, pihak-pihak yang telah terkena kewajiban untuk melakukan penyesuaian struktur kepemilikan karena telah menjadi PSP pada lebih dari 1 (satu) Bank melakukan pembelian saham Bank lain atau menerima pengalihan saham Bank lain sehingga mengakibatkan yang bersangkutan memenuhi kriteria sebagai PSP Bank yang dibeli atau diterima pengalihannya, maka yang bersangkutan wajib melakukan merger atau konsolidasi atas Bank dimaksud dengan Bank yang telah dimiliki sebelumnya. Termasuk dalam pengertian ini adalah apabila seseorang atau badan hukum yang sebelumnya bukan merupakan PSP namun karena satu dan lain hal memenuhi kriteria sebagai PSP, maka yang bersangkutan wajib melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-Bank yang berada di bawah pengendaliannya.
- C. Dalam hal Bank akan melakukan merger atau konsolidasi, dimana untuk melancarkan proses merger atau konsolidasi dimaksud perlu didahului dengan akuisisi terhadap Bank yang akan dimerger atau dikonsolidasi maka Bank Indonesia hanya dapat memberikan persetujuan apabila Bank yang diakuisisi tersebut langsung dimerger atau dikonsolidasi dengan Bank yang telah dikendalikan oleh PSP. Dengan demikian, proses merger atau konsolidasi yang

didahului dengan akuisisi tersebut merupakan satu kesatuan proses tanpa jeda, yang dalam hal ini tercermin dalam rencana pelaksanaan proses dimaksud (*action plan*).

- D. Dalam rangka memperlancar proses merger atau konsolidasi dimaksud Bank Indonesia dapat tidak melakukan penilaian kemampuan dan *kepatutan (fit and proper test)* terhadap PSP dan/atau pengurus Bank- Bank yang melakukan proses tersebut di atas, apabila yang bersangkutan telah memenuhi syarat penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).

III. Perusahaan induk di bidang perbankan.

- A. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c PBI, alternatif lain untuk melakukan penyesuaian struktur kepemilikan Bank adalah dengan membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan atau *Bank Holding Company (BHC)*, yang pembentukannya dapat dilakukan dengan cara:
- a. mendirikan badan hukum baru bukan bank yang akan bertindak sebagai BHC; atau
 - b. menunjuk salah satu Bank yang dikendalikannya sebagai BHC.
- B. BHC wajib memberikan arah strategis dan mengkonsolidasikan laporan keuangan dari Bank-Bank yang menjadi anak perusahaannya. Dengan demikian, maka BHC mempunyai tugas untuk
- 1) menetapkan program kerja strategis BHC;
 - 2) memberikan arah strategis untuk jangka waktu paling sedikit 3 (tiga) tahun ke depan, dan mengkonsolidasikan program kerja Bank-Bank yang menjadi anak perusahaan;

- 3) menyetujui program kerja strategis Bank-Bank yang menjadi anak perusahaan. Jangka waktu program kerja strategis tersebut paling sedikit 3 (tiga) tahun ke depan;
- 4) mengawasi pelaksanaan program kerja strategis; dan
- 5) mengkonsolidasikan laporan keuangan anak perusahaan dengan laporan keuangan BHC serta membuat laporan konsolidasi lainnya sesuai Peraturan Bank Indonesia.

C. Pembentukan BHC Bukan Bank

- 1) Perusahaan yang akan bertindak sebagai BHC harus berbentuk hukum Perseroan Terbatas yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia, sehingga tata cara pendiriannya mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas.
- 2) Jumlah modal disetor perusahaan tersebut paling kurang sebesar jumlah seluruh nilai nominal saham yang ditanamkan PSP pada bank. Dalam hal pada saat pembentukan BHC jumlah modal disetornya lebih kecil daripada jumlah seluruh nilai nominal saham yang ditanamkan PSP pada Bank yang diwajibkan untuk dilakukan penyesuaian struktur kepemilikannya, maka penambahan modal disetor oleh PSP dapat dilakukan melalui pengalihan saham PSP di Bank-Bank dimaksud kepada BHC. Adapun kepemilikan saham Bank oleh BHC tersebut paling tinggi sebesar modal sendiri bersih BHC. Yang dimaksud dengan modal sendiri bersih adalah penjumlahan dari modal disetor, cadangan dan laba, dikurangi penyertaan dan kerugian.²

² Lebih lanjut mengenai pengaturan pengalihan, merger atau konsolidasi dan bank *holding company* lihat dalam Bank Indonesia, Surat Edaran Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia Sehubungan dengan telah dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4642). No. 9/32/DPNP Jakarta, 12 Desember 2007.

1. Divestasi

Divestasi merupakan salah satu strategi untuk mengecilkan bisnis yang juga merupakan penjualan saham atau aset, pemisahan atau penghapusan unit bisnis, lini produk atau penjualan perusahaan anak. Beberapa alasan mengapa perusahaan melakukan divestasi adalah:³ *pertama*, daripada mempertahankan unit usaha yang tidak menguntungkan atau berpotensi untuk menggerogoti keuntungan perusahaan, maka lebih baik unit bisnis tersebut dijual atau ditutup sama sekali sehingga sumber daya yang ada dapat dialihkan ke unit bisnis lain yang lebih bermanfaat⁴; *kedua* jika perusahaan dalam suatu industri berada dalam posisi yang lemah, tidak ada harapan untuk melangsungkan hidupnya secara menguntungkan, dan pasar dalam industri tersebut tidak lagi menjanjikan, maka jalan yang ditempuh adalah meninggalkan industri tersebut.

Dalam melakukan divestasi perusahaan akan menghadapi hambatan dan tantangan dan kesempatan. Oleh karena hal tersebut maka perusahaan-perusahaan termasuk bank sekalipun sebagai bagian dari pergerakan ekonomi harus mempunyai strategi untuk melakukan divestasi. Beberapa strategi tersebut yaitu:⁵

1. Strategi penyehatan.

Strategi penyehatan (*Turn Around Strategy*) adalah langkah-langkah taktis dalam rangka mentransformasi dan membangun kembali kekuatan bersaing perusahaan dari kondisi yang kurang sehat mejadi perusahaan yang lebih efisien dan sehat. Beberapa langkah taktis yang dapat diambil oleh perusahaan antara lain adalah melakukan efisiensi biaya, memangkas pengeluaran atau biaya *overhead*, mengurangi tenaga kerja sekaligus meningkatkan produktivitas tenaga kerja yang masih ada, memotong gaji, tunjangan

³ Moin, Abdul. *Merger, Akuisisi dan Divestasi*. (Yogyakarta : Ekonisia, 2007). hlm. 330.

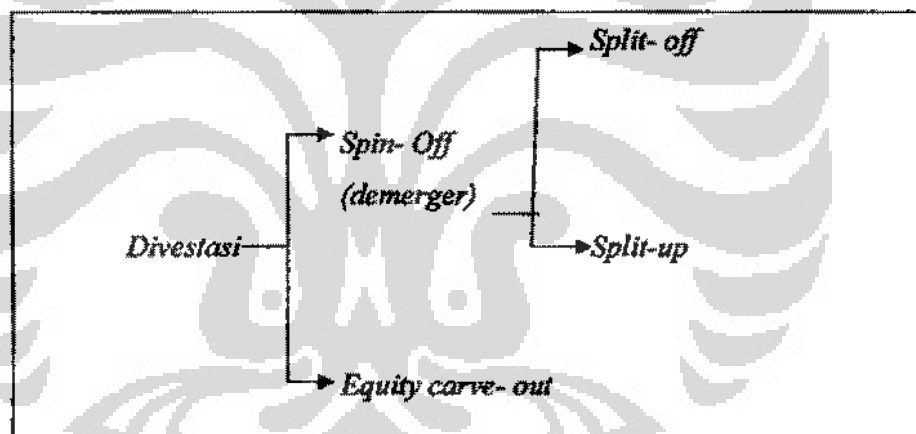
⁴ Gordon Bing. *Corporate Acquisition*. (Houston: Gulf Publishing Company, 1980). hlm 10. dalam Moin, Abdul. *Merger, Akuisisi dan Divestasi*. Yogyakarta : Ekonisia, 2007. hlm. 330

⁵ Moin, Abdul. *Op.cit.*, hlm. 331- 333.

atau fasilitas lain atau dengan menjual unit bisnis dan lini produk yang tidak menguntungkan.

2. Divestasi (*Divestment*).

Jika perbaikan dari sisi internal sebagaimana dilakukan melalui strategi penyehatan (*turn around*) tersebut tidak berhasil maka strategi divestasi layak diambil. Divestasi berarti menjual sebagian unit bisnis atau anak perusahaan kepada pihak lain untuk mendapatkan dana segar dalam rangka menyehatkan perusahaan secara keseluruhan. Sebagai contoh pada awal tahun 1980an perusahaan mobil chrysler di Amerika serikat menjual divisi Air Conditioning (AC), menjual semua pabrik mobil di luar Amerika serikat, menjual divisi kapal pesiar dan menjual divisi bisnis pertahanan. Dalam arti luas, divestasi memiliki variasi sebagai berikut:



3. Likuidasi (*liquidation*).

Likuidasi merupakan langkah terakhir yang bisa dilakukan manajemen setelah semua strategi penyelamatan tidak ada hasilnya. Sebelum dilikuidasi ini dilakukan sebenarnya perusahaan bisa menyatakan bangkrut yang diputus melalui pengadilan. Setelah perusahaan dinyatakan bangkrut oleh pengadilan, perusahaan berhenti sementara waktu untuk menyelesaikan klaim atas kreditor dan pemegang saham. Akan tetapi perusahaan masih akan tetap bisa berdiri dan melanjutkan usahanya. Namun apabila ternyata dalam sekian

waktu perusahaan terus mengalami kesulitan- kesulitan sedemikian rupa sehingga tidak mampu melanjutkan usahanya maka langkah terakhir yang ditempuh adalah dengan melikuidasi perusahaan.

Dalam melakukan divestasi setiap perusahaan termasuk didalamnya bank mempunyai berbagai macam motif, dan dibawah ini adalah motif yang umum menjadi pendorong pelaku usaha baik perusahaan maupun bank untuk berdivestasi, yaitu:⁶

1. Kembali ke kompetensi awal (*core competence*);
2. Menghindari sinergi negatif;
3. Tidak menguntungkan secara ekonomis;
4. Kesulitan keuangan;
5. Perubahan Strategi perusahaan;
6. Memperoleh tambahan dana;
7. Mendapatkan uang kas dengan segera dalam kasus LBO;
8. Alasan individu pemegang saham;
9. Permintaan pemerintah;
10. Permintaan Kreditor.

Dalam divestasi erat kaitannya dengan akuisisi perbankan maka harus pengertian mengenai akuisisi harus dimunculkan agar terjadi harmonisasi dalam

⁶ Moin, Abdul. *Op.cit.*, hlm. 334-336.

Lebih jauh mengenai menghindari sinergi yang negatif dan mendapatkan uang kas dengan segera dalam kasus LBO (*leverage buy-out*) yaitu :

- 1) Menghindari sinergi negatif: yaitu divestasi dilakukan dalam rangka mencari sinergi sebagaimana merger dan akuisisi. Jika dalam merger dan akuisisi sinergi digambarkan dalam angka $2+2=5$, maka divestasi juga memberikan pengertian $2-1=2$. artinya adalah divestasi akan meningkatkan nilai perusahaan meskipun ukuran perusahaan semakin kecil. Jika tidak dilakukan divestasi, yang terjadi justru sinergi yang negatif (*anergi*), yaitu gabungan dari perusahaan atau unit- unit bisnis bukannya memberikan hasil yang lebih besar, tetapi justru memberikan hasil yang lebih kecil atau digambarkan $2+2=3$.
- 2) Mendapatkan uang kas dengan segera dalam kasus LBO: LBO adalah akuisisi yang sebagian besar dananya berasal dari hutang yang bunganya relatif tinggi. Karena dibiayai hutang, maka perusahaan secepatnya harus melunasi dana untuk LBO tersebut dengan menjual (mendivestasi) aset- aset perusahaan yang baru saja di akuisisi.

pelaksanaan divestasi. Secara umum akuisisi dapat dikatakan adalah perbuatan memiliki harta benda tertentu.⁷ Di Dalam Undang- Undang Tentang Perseroan Terbatas (UUPT) Nomor 40 Tahun 2007 maka akuisisi ini diterjemahkan sebagai pengambilalihan perusahaan sebagaimana di katakan dalam Bab VIII pasal 125 UUPT.⁸ Karena kata akuisisi mengandung makna memiliki atau mengambil alih (*take over*), maka untuk dapat dikatakan akuisisi perusahaan dalam arti pengambilalihan saham. Pengambil alihan tersebut mestilah paling tidak pengambil alihnya dapat menjadi pemegang suara yang paling besar (pemegang mayoritas dan atau pemegang saham pengendali), sehingga dapat memutus sendiri tanpa ikut campur pihak pemegang saham lain, misalnya, misalnya dengan mayoritas biasa (*simple majority*), yaitu minimal 51% (lima puluh satu persen) dari seluruh saham perusahaan lain diambil. Dalam kasus akuisisi melalui divestasi maka tidak ada perusahaan yang melebur kedalam perusahaan lain, namun yang terjadi adalah bahwa kedua perusahaan atau bank tersebut tetap exist, hanya kepemilikannya telah berubah kepada pengakuisisi (*aquisitor*). Menurut pasal 9 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1999 tentang merger, konsolidasi, dan akuisisi bank maka yang dikatakan akuisisi adalah:⁹ *Pertama*, Akuisisi bank dilakukan dengan cara mengambil alih seluruh atau sebagian saham yang mengakibatkan beralihnya pengendalian bank ke pihak yang mengakuisisi; *kedua* Pengambilalihan saham bank, baik secara langsung maupun melalui Bursa Efek yang mengakibatkan kepemilikan saham oleh pemegang saham perorangan atau badan hukum menjadi lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari saham bank yang telah dikeluarkan dan mempunyai hak suara, dianggap mengakibatkan beralihnya pengendalian bank sebagaimana dimaksud ayat (1), kecuali yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya; *ketiga*, Pengambilalihan saham bank yang mengakibatkan kepemilikan saham oleh pihak yang mengambil alih menjadi 25 % (dua puluh lima persen) atau kurang dari saham bank yang telah dikeluarkan dan mempunyai hak suara dianggap tidak

⁷ Munir Fuadi. *Hukum Perbankan Modern (buku kesatu)*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003). hlm. 37.

⁸ Indonesia. *Undang- Undang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756. Pasal. 125.

⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN 3840, pasal 9.

mengakibatkan beralihnya pengendalian bank, kecuali yang bersangkutan menyatakan kehendaknya untuk mengendalikan atau dapat dibuktikan bahwa yang bersangkutan secara langsung atau tidak langsung mengendalikan bank tersebut.

Dalam hal bank melepaskan kepemilikannya melalui divestasi maka cara mendivestasikan yang ideal adalah melalui pasar modal. Karena melalui pasar modal maka akan terjadi *go public* sehingga terjadi keterbukaan dan penyebaran kepemilikan sehingga dengan terjadinya keterbukaan maka peran serta masyarakat akan lebih meningkat dalam melakukan pengawasan terhadap industri perbankan (*market discipline*).¹⁰

2 Merger atau Konsolidasi

Bentuk penggabungan perusahaan yang pada umumnya terjadi adalah merger yaitu dimana dua perusahaan berbeda menggabungkan diri menjadi satu dengan tetap mempertahankan salah satu tetap berdiri. Menurut William L. Cary & Melvin A. Eisenberg, dalam "*corporation, case and materials*" memberikan definisi merger sebagai berikut:

*"although 'merger' is often use by non lawyers to discrete any form of combination, to a lawyer it normally means a combination involving the fusion of two constituent corporations, pursuant to a formal agreement executed with reference to specific statutory merger previsions, order which the stock of one corporation (the transferor) is converted into stock if the other (the survivor). The survivor then succeeds the transferor's assets and liabilities by operation of law"*¹¹

Sementara Byron E. Fox & Elanor E. Fox, dalam bukunya "*Corporate Acquisition and Merger*" berpendapat:

¹⁰ Zulkarnain Sitompul. *Merger, Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. (Jurnal Hukum Bisnis. Volume 27, No. 2 Tahun 2008), hlm. 24

¹¹ William L. Cary & Melvin A. Eisenberg. *Corporation, Case and Materials*, 5th Edition-Abridged (Mineola N.Y. The Foundation Press. Inc. 1980), P. 842. dalam Agus Budianto, *Merger Bank Di Indonesia (Beserta Akibat- Akibat Hukumnya)*. (Bogor: Ghelia Indonesia, 2004). hlm. 86-87.

"The term merger refers to the combinations of two corporations after which one of the corporations carries on the combined business and the others cease to exist in separate form."¹²

Black's law Dictionary (7th Edition) mengatakan bahwa merger sebagai berikut:

"Merger is the fusion or absorption of one thing or right into another; generally spoken of case where one the subject is of less dignity or importance than the other. Here the less important ceases to have an independent existence"¹³.

Menurut Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas maka merger dimasukan ke dalam arti penggabungan dan peleburan yang terdapat dalam pasal 122 ayat (1) yaitu bahwa penggabungan dan peleburan mengakibatkan perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri berakhir karena hukum.¹⁴ Dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, konsolidasi dan Akuisisi Bank mengatakan bahwa merger adalah:¹⁵ Penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih, dengan cara tetap memperatahkan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank- bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu.

¹² Byron E & Eleanor. E. Fox, *Corporate Acquisition And Merger*, (N.Y., Methew Bender, 1990), P. 2, dalam Agus Budianto, *Merger Bank Di Indonesia (Beserta Akibat- Akibat Hukumnya)*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004). hlm. 87.

¹³ Johannes Ibrahim. *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 16

¹⁴ Indonesia. *Undang- Undang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756. Pasal. 122. lebih lanjut dalam pasal tersebut dikatakan pada ayat selanjutnya yaitu:

- 1) Penggabungan dan peleburan mengakibatkan perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri berakhir karena hukum
- 2) Berakhirnya perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terjadi tanpa dilakukan likuidasi terlebih dahulu.
- 3) Dalam hal berakhirnya perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (2),
 - a. Aktiva dan passiva Perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima penggabungan atau perseroan hasil peleburan;
 - b. Pemegang saham Perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri karena hukum menjadi pemegang saham perseroan yang menerima penggabungan atau perseroan hasil peleburan; dan
 - c. Perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri berakhir karena hukum terhitung sejak tanggal penggabungan atau peleburan mulai berlaku.

¹⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN 3840, pasal 1 ayat (2).

Tujuan Merger sendiri dapat dibagi menjadi dua macam yaitu *rescue program* dan *improving business*.¹⁶ Target umum merger yaitu sebagai berikut:¹⁷(1). Untuk meningkatkan konsentrasi pasar, (2). Untuk meningkatkan efisiensi, (3). Untuk mengembangkan inovasi baru, (4). Sebagai alat investasi, (5). Sebagai sarana teknologi, (6). Mendapatkan akses internasional, (7). Untuk meningkatkan daya saing, (8). Memaksimalkan sumber daya, (9). Menjamin Pasokan bahan baku.

Dalam dunia perbankan sendiri merger diatur dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor. 32/51/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 Tentang Persyaratan dan tata cara merger, konsolidasi dan akuisisi bank umum. Dimana dalam pasal 4 dikatakan bahwa:¹⁸

"Izin merger atau konsolidasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) dapat diberikan apabila dipenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Telah memperoleh persetujuan dari rapat umum pemegang saham;
- b. Pada saat telah terjadinya merger atau konsolidasi jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi setinggi- tingginya 20% (dua puluh per seratus) dari jumlah aktiva seluruh Bank di Indonesia;
- c. Permodalan Bank hasil merger atau konsolidasi memenuhi ketentuan rasio kewajiban pemenuhan modal minimum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
- d. Calon Dewan komisaris dan direksi bank hasil merger atau konsolidasi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam surat keputusan direksi Bank Indonesia yang mengatur kepengurusan Bank."

Dengan demikian maka merger antar bank adalah penggabungan 2 (dua) bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank- bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu. Melalui merger dan/ atau peleburan 2 (dua) atau lebih bank akan bergabung baik dengan nama baru maupun tidak. Pada beberapa kasus merger dilakukan untuk

¹⁶ Munir Fuadi. *Loc. cit.*, hlm. 41. dikatakan lebih lanjut bahwa merger dalam rangka *rescue program* yakni merger dengan atau antara bank yang kurang/ tidak sehat, dan merger dalam rangka *improving business*, yakni merger antara bank- bank yang sehat.

¹⁷ Munir Fuadi. *Hukum Tentang Merger*. (Bandung: Citra Aditya Bakti. 2002), hlm. 57.

¹⁸ Bank Indonesia, *Surat Keputusan Direksi Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum*. SK No. 32/51/Kep/Dir/1999. Pasal 4.

memperbaiki kinerja bank atau bahkan untuk menyeleksi keberadaan bank- bank yang tidak efisien tanpa harus melikuidasi yang bisa menimbulkan efek biaya cukup tinggi. Permasalahannya tidak semua tujuan merger dapat tercapai. Justru banyak permasalahan yang muncul pada saat akan dan sesudah merger yang mengarah ke arah kegagalan merger. Diantaranya adalah karena biaya tinggi sehingga *target return* sulit tercapai dan kegagalan menciptakan sinergi antara *corporate resources*. Karena merger ini bukanlah suatu penghasil profit yang instan maka para penggagas merger haruslah membuat *strategic plan* yang berlandaskan pemikiran berhati- hati terhadap berbagai perubahan aspek legal dan financial yang implementasinya harus dilakukan secara konsisten .

Konsolidasi terdapat dalam Undang- Undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007 pasal 122 ayat (1) yang mengaplikasikan kata **konsolidasi** ini dengan kata peleburan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Mengenai Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank maka konsolidasi diartikan dalam pasal 1 ayat (2) sebagai penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih, dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank- bank tersebut tanpa melikuidasi terlebih dahulu.¹⁹

Dalam konsolidasi maka tidak ada perusahaan yang bertahan karena kedua perusahaan tersebut dilebur dan tidak ada yang hidup terus dan muncul perusahaan baru sama halnya dalam dunia perbankan maka dua bank yang berkonsolidasi akan membentuk bank baru yang berbeda dari bank-bank semula.²⁰ Dengan demikian merger dan konsolidasi memiliki pengertian yang sama, namun dalam hukum bisnis hanya berbeda pada akibat hukum yang ditimbulkan. Dengan mengacu kepada pengertian merger atau konsolidasi, penggunaan pola ini memberikan persoalan dilematis. Di satu sisi modal aset dari beberapa bank akan bersatu dan menjadi besar. Namun disisi lainnya, upaya ini penuh resiko dan

¹⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN 3840, pasal 1 ayat (3).

²⁰ Munir Fuadi. *Loc.cit.*, *Hukum Perbankan Modern (Buku Kesatu)*, hlm. 38. dikatakan lebih lanjut bahwa konsolidasi perusahaan menurut (Abdurahman, A., 1991:679) dikatakan bahwa konsolidasi perusahaan itu terjadi jika yang didalamnya itu telah dilebur 2 (dua) maskapai atau lebih yang sama pentingnya menjadi 1 (satu) maskapai yang seluruhnya baru, dengan tidak adanya maskapai- maskapai yang semula hidup terus. Istilah konsolidasi sering juga sebagai gantinya amal- gamation.

mahal. Dampak yang ditimbulkannya pun akan besar terutama dari segi ketenagakerjaan yang kemudian berujung kepada pengangguran dan gangguan ekonomi.²¹

Peraturan perundang-undangan dalam bidang perbankan yang mengatur tentang merger dan konsolidasi dan akuisisi adalah:

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseoran Terbatas;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998;
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang pasar modal;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseoran terbatas;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi, dan akuisisi;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tentang pembelian saham bank umum;
7. Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 222/KMK.017/1993 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger Konsolidasi dan Akuisisi Bank.

Merger merupakan pilihan opsi yang terbaik sebab opsi ini sejalan dengan kondisi perbankan di Indonesia yang terfragmentasi dalam kaitannya dengan jumlah dan ukuran, struktur kepemilikan, keuntungan dan daya saing serta penggunaan teknologi modern.²²

Tidak jarang tiga atau empat bank besar berusaha berdampingan dengan bank kecil dan bank perkreditan rakyat yang banyak diantaranya dimiliki oleh keluarga. Sangat jarang terdapat bank yang telah *go public*.

²¹ Johannes Ibrahim. *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). him. 7.

²² Zulkarnain Sitompul. *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008. him. 23.

Dengan kondisi demikian maka merger merupakan solusi terbaik sebagai alat untuk meningkatkan struktur dan efisiensi industri perbankan.²³

Secara tersirat Bank Indonesia menghendaki agar opsi merger yang dipilih oleh pemegang saham pengendali. Rendahnya permodalan bank di Indonesia telah menimbulkan masalah karena perbankan merupakan industri padat modal dengan resiko usaha tinggi. Kecilnya modal bank menimbulkan masalah skala ekonomi (*economic scale*).²⁴

Pilihan yang terbaik untuk opsi yang diambil adalah putusan yang harus berdasarkan keputusan bisnis yang artinya harus dapat sejalan dengan strategi pengembangan perusahaan. Opsi yang dipilih oleh kalangan perbankan tercermin dari mergernya salah satu bank umum swasta yaitu bank Niaga dan Lippo bank sehingga menjadikan bank yang bertahan Niaga.²⁵

Dalam kasus bank Niaga seperti yang diberitakan dalam situs Lippo bank dikatakan bahwa alasan penggabungan kedua bank tersebut adalah merger pertama bank setelah keluarnya kebijakan kepemilikan tunggal perbankan (*single presence policy*). Penggabungan yang dilakukan oleh Lippo bank dan bank Niaga menjadi *Commerce International Merchant Bankers* (CIMB) adalah selain berdasarkan adanya kebijakan kepemilikan tunggal di bidang perbankan namun juga untuk membuat bank ini menjadi lebih besar

²³ Dubravko, Mihaljek. *Privatisation, Consolidation and Increased Role of Foreign Banks, The Banking System in Emerging Economies: How Much Progress Has Been Made*. (Bank For International Settlement: August 2006). Hlm. 47. Dalam Zulkarnain Sitompul. *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 24- 25.

²⁴ Inga Walter. *Mergers and Acquisitions in Banking and Finance What Works, What Fails, and Why*. (New York: Oxford University Press, 2004). Hlm. 65. Dalam Sitompul, Zulkarnain. *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 24.

²⁵ Merger Bank Niaga dan Lippobank. <<http://www.info-saham.com/node/271>> Diakses 9 november 2008. lebih lanjut diberitakan bahwa Mergernya Bank Niaga dan Lippobank menjadi PT. CIMB Niaga Tbk, menjadikan bank baru tersebut memiliki total aset sekitar Rp95.2 triliun dan 650 cabang. Kondisi ini membuat bank baru tersebut nantinya menduduki peringkat kelima terbesar di Indonesia.

Opsi bagi para pemegang saham di masyarakat, bisa tetap memegang saham tersebut dimana setiap 1 saham LPBN setara dengan 2,882 saham BNGA. Selain itu pemegang saham juga diberikan opsi untuk menjual sahamnya dimana sudah ada standby buyer, BNGA dihargai Rp1052 dan LPBN di harga Rp2969.

dan kuat serta memberikan pelayanan dan produk yang lebih beragam kepada masyarakat.²⁶

3. Bank Holding Company

Holding company atau sering diterjemahkan langsung dengan perusahaan *holding* adalah terminologi yang tidak diatur secara tegas dalam khazanah hukum Indonesia tetapi dalam praktek konglomerasi justru sudah dikenal. Dibawah ini akan diberikan beberapa pengertian mengenai holding dan bank holding company. Menurut *black's law dictionary* maka *holding company* adalah:

*"Holding company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of, others company. A holding company usually owns a controlling interest in the companies whose stocks it holds. In order for corporation to gain the benefits of tax consolidation, including tax free dividends and the ability to share operating losses, the holding company must own 80% or more the voting stock of the corporation. "*²⁷

Bank holding company dianggap menjadi opsi lain yang dapat menjadi jalan keluar setelah pengalihan saham dan merger atau konsolidasi karena dinilai lebih murah. Pengertian *bank holding company* atau perusahaan induk di bidang perbankan adalah: badan hukum yang dibentuk dan/ atau dimiliki oleh pemegang

²⁶ Bank CIMB Niaga Resmi Merger Menjadi bank yang lebih besar dan kuat dengan lebih banyak produk dan jasa yang ditawarkan. <<http://www.lippoBank.co.id/>> Diakses 9 november 2008. lebih lanjut dikatakan bahwa PT Bank CIMB Niaga Tbk hari ini mengumumkan bahwa merger dengan PT Bank Lippo Tbk telah resmi berlangsung pada tanggal 1 November 2008. Merger ini dilakukan setelah CIMB Group Sdn Bhd membeli 51% saham LippoBank dari Santubong Investments BV pada tanggal 28 Oktober 2008. Diikuti dengan saham LippoBank ditukarkan dengan saham Bank CIMB Niaga. Mulai hari ini saham LippoBank tidak lagi tercatat dan diperdagangkan di Bursa Efek Indonesia.

Pemegang saham Bank CIMB Niaga dan LippoBank yang menyatakan kehendak untuk menjual sahamnya kepada CIMB Group (cash options) akan menerima pembayaran tunai pada tanggal 7 November 2008. Dengan suksesnya proses merger ini, CIMB Group menjadi pemegang saham pengendali Bank CIMB Niaga dengan kepemilikan sekitar 77,75%.

"Dengan ini kami umumkan bahwa merger Bank CIMB Niaga ini adalah merger pertama yang dijalankan setelah kebijakan *Single Presence Policy* dikeluarkan Bank Indonesia. Penggabungan ini bertujuan menciptakan bank yang lebih kuat dan lebih besar serta mampu menawarkan produk maupun layanan yang lebih lengkap dan beragam kepada para nasabah," jelas Arwin Rasyid, Presiden Direktur Bank CIMB Niaga yang baru dalam acara peresmian logo baru Bank CIMB Niaga hari ini.

²⁷ Henry Campbell Black's. *Black's Law Dictionary (6th edition)* . (St. Paul Minn: West Publishing, 1990). hlm. 731.

saham pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung aktivitas bank- bank yang merupakan anak perusahaannya.²⁸

Alasan- alasan bagi pembentukan *holding company* dalam praktik bisnis adalah:²⁹

- a. Untuk mempermudah pemantauan atas perusahaan dan afiliasi perseroan dalam satu grup sehingga perseroan- perseroan dalam satu grup tidak berjalan sendiri- sendiri;
- b. Untuk menaikkan produktivitas perseroan, anak perusahaan dan afiliasinya. Artinya dengan pembentukan *holding company*, manajemen perusahaan lebih mudah memantau kinerja keseluruhan investasi yang dilakukan;
- c. Untuk menyederhanakan pengelolaan perusahaan. Begitu banyaknya diversifikasi usaha, sehingga share holder dan manajemen perseroan sering kali sulit untuk mengukur dan menentukan kinerja perseroan- perseroan dalam satu grup. Dengan pembentukan *holding, share holder* dan manajemen perseroan lebih mudah menentukan apakah perseroan tersebut dapat lebih menguntungkan atau tidak, sedangkan anak perseroan dan afiliasinya lebih berkonsentrasi pada pemuasan konsumen (*consumer satisfaction*);
- d. Pembentukan *holding* pun dilakukan demi kepentingan anak perusahaan dan afiliasinya dalam menciptakan hubungan yang erat antara perseroan manufaktur dan perseroan distribusi serta perseroan di bidang keuangan. Dengan di ikatnya perseroan manufaktur dan perseroan distribusi lebih mudah teratasi karena berada dalam satu kontrol. Kebutuhan dana lebih mudah diisi oleh anak perusahaan atau afiliasinya yang bergerak di bidang jasa keuangan. Dengan demikian sinergitas antara anak perusahaan satu dengan yang lain dapat mendatangkan keuntungan yang

²⁸ Johannes Ibrahim. *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 13.

²⁹ Winarta, Hendra. *Aspek Hukum Pembentukan Holding dan Implementasinya bagi Perseroan*. Bandung: Pro Justitia Tahun XIV, Nomor 4, Hlm. 79 dalam Johannes Ibrahim. *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm 17

lebih besar jika dibandingkan jika kekuatan- kekuatan diantaranya tidak terfokus;

- e. Pembentukan *holding* pun dilakukan untuk menghadapi persaingan yang bersifat global. Dengan adanya holding kelemahan pada perseroan yang lain dapat ditutup oleh perseroan yang dianggap cukup sehat. Demikian pun dalam pinjaman dana atau proses tender, sering kali kehadiran *holding* lebih membantu anak perseroan dan afiliasinya memenangkan persaingan bisnis yang kian kompetitif.

Bank Holding Company di definisikan sebagai bank yang mempunyai kontrol atas banyak bank dibawahnya.³⁰ Dengan menjadikannya *Bank Holding Company* maka memudahkan bagi perusahaan untuk meningkatkan modal dibandingkan jika tetap menjadi bank tradisional, dan menjadi BHC memudahkan untuk pengaturan masalah pinjaman uang, pajak, pemegang saham dan stok saham dan dengan menjadi BHC maka bank memiliki kewenangan hukum lebih besar.³¹

Bank Holding Company pertama kali dikenalkan di Amerika Serikat pada saat dikeluarkannya *The Bank Holding Company Act* pada tahun 1956. menurut undang- undang- undang ini BHC adalah setiap perusahaan yang memiliki saham minimal 25% pada suatu bank. BHC dimaksudkan untuk menghindari pembatasan pendirian cabang antar negara bagian (*interstate branching*) yang pada waktu itu diterapkan di Amerika Serikat dan juga untuk kepentingan pajak.³²

³⁰ *Bank holding company (BHC) definition*, <http://www.investmentsandincome.com/banks-banking/banking_terms.html>. Di akses 8 November 2008. lebih lanjut dikatakan mengenai BHC adalah *Any corporation that controls one or more banks. The corporation is subject to the Bank Holding Company Act, administered by the Federal Reserve Board.*

³¹ *What's a bank holding company*. <<http://www.businesspundit.com/whats-a-bank-holding-company/>>. Diakses 8 November 2008. lebih lanjut dikatakan bahwa *Becoming a bank holding company makes it easier for the firm to raise capital than if it remained a traditional bank. It can assume debt of shareholders on a tax free basis, borrow money, acquire other banks and non-bank entities more easily, and issue stock with greater ease. It also has a greater legal authority to repurchase its own stock once issued. In return, bank holding companies agree to increased regulation and examination by not only the SEC, but several other branches of the government. Their ability to take risks will be vastly diminished, and they'll be required to hold more capital on reserve.*

³² *The Bank Holding Company Act 1956*. <<http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6000-300.html#6000sec.2>> . Diakses 8 November 2008. lebih lanjut section 2 dari *The Bank Holding*

Konsep *bank holding company* kemudian di perluas menjadi *financial holding company* melalui Gramm Leach Bliley Act yang ditandatangani presiden Clinton pada november 1999. Baik *Bank holding company* maupun *Financial Holding Company* berada dibawah pengawasan bank sentral Amerika serikat yaitu *The Federal Reserve*.

Pendirian *Bank Holding Company* di Indonesia akan menimbulkan kerumitan hukum karena Undang- Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007 mewajibkan setiap perusahaan memiliki kegiatan usaha.³³ Sedangkan didalam ketentuan Bank Indonesia dikatakan bahwa perusahaan holding tidak boleh melakukan kegiatan usaha selain menjadi pemegang saham bank.³⁴ *Bank holding company* wajib bertindak sebagai penentu arah strategis bagi bank- bank yang menjadi anak perusahaannya dan sekaligus mengkonsolidasikan laporan keuangan bank- bank tersebut. Perusahaan holding dapat berupa hasil pendirian badan hukum baru atau menunjuk salah satu bank menjadi *holding*. Kerumitan yang lain adalah memperpanjang birokrasi berupa tambahan biaya. Opsi pemilihan *Bank holding company* yang mengacu pada undang- undang perseroan terbatas akan menimbulkan ketidakpastian hukum karena terjadi kerancuan sebab belum diakomodirnya tentang *holding company* dalam undang- undang tersebut. Dengan demikian pembentukan *holding company* dari sudut substansi menjadi

Company Act dikatakan bahwa definisi *bank holding company* adalah : *Any company has control over a bank or over any company if*

- A. *the company directly or indirectly or acting through one or more other persons owns, controls, or has power to vote 25 per centum or more of any class of voting securities of the bank or company;*
- B. *the company controls in any manner the election of a majority of the directors or trustees of the bank or company; or*
- C. *the Board determines, after notice and opportunity for hearing, that the company directly or indirectly exercises a controlling influence over the management or policies of the bank or company.*

³³ Indonesia, *Undang- Undang Tentang Perseroan Terbatas*. No. 40 Tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No 4756. lebih lanjut dalam penjelasan dikatakan bahwa hakikat perseroan dalam undang- undang ini ditegaskan bahwa perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian , melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang di tetapkan dalam undang- undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

³⁴ Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, PBI Nomor 8/16/PBI/2006, TLN 4642, Pasal 5 ayat 2. lebih lanjut isi pasal tersebut adalah *Bank Holding Company* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c angka 1) dilarang melakukan kegiatan usaha lain selain menjadi pemegang saham Bank.

tidak jelas arahnya dan dari undang-undang yang memayunginya (*umbrella act*) tidak diatur, sehingga menimbulkan kesulitan dalam implementasinya.³⁵

B. Konsistensi Opsi Tersebut dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1. Undang-Undang Perseroan Terbatas

Peraturan Bank Indonesia Nomor Nomor: 8/16/PBI/2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia dalam pasal 5 ayat (1) mengatakan bahwa *Bank Holding Company* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c angka 1) harus merupakan badan hukum Perseroan Terbatas yang didirikan di Indonesia dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Dengan demikian jelas bahwa salah satu opsi dari kebijakan tunggal perbankan Indonesia ketentuan pelaksanaannya mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Namun yang menjadi persoalan adalah tidak adanya ketentuan yang mengatur salah satu opsi akan menjadikan opsi yang diberikan Bank Indonesia menjadi tidak jelas arahnya.

Untuk opsi yang pertama dan kedua yaitu mengenai pengalihan saham sehingga menjadi satu pemegang saham pengendali dan opsi yang kedua mengenai merger telah diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas yang baru walaupun dalam proses pelaksanaan yaitu peraturan pemerintah belum ada yang baru masih mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Hal yang perlu dicermati adalah bahwa dalam permasalahan penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan saham bank telah diatur secara tersendiri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi bank dengan demikian maka opsi merger dan

³⁵ Johannes Ibrahim. *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 15.

konsolidasi telah konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia baik dari Undang-Undang Perseroan Terbatas maupun Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan hal tersebut.

Inkonsistensi terjadi pada opsi yang ketiga dari Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan mengenai opsi *Bank Holding Company*, sebab dalam opsi ini masalah Perusahaan yang akan menjalankan holding itu sendiri belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007. Walaupun Johannes Ibrahim dalam artikelnya yang dimuat dalam Jurnal Hukum Bisnis mengatakan bahwa:

"Pengertian *Holding Company* dalam Khazanah hukum Indonesia Tidak diatur secara tegas, akan tetapi di dalam praktik bisnis para konglomerasi telah mengenalnya."³⁶

Dengan demikian dapat ditarik benang merah bahwa praktik *holding* yang telah terjadi di kalangan konglomerasi bukan berarti dapat dilegalkan jika peraturan yang ada mengenai perseroan terbatas belum mengakomodirnya. Hal ini perlu diperhatikan sebab akan berkaitan dengan masalah akuisisi, sebab yang dapat mengakuisisi saham bank bukan hanya bank saja namun perusahaan yang bukan bank atau bank yang merupakan anak perusahaan dan berada dibawah holding suatu perusahaan besar yang bukan bergerak di bidang perbankan. Hal ini akan menjadi rumit dan menarik karena akan menimbulkan polemik seputar siapa sebenarnya pemilik bank tersebut dikaitkan dengan kewajiban bahwa *Bank Holding Company* harus menentukan arah dan kebijakan.

2. Undang-Undang Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Amanat yang terkandung dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan pelaksanaannya merupakan ketentuan normatif yang memberikan kesempatan kepada warga negara untuk dapat melakukan kegiatan usaha secara sehat dan benar, sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat dan terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu.

³⁶ Johannes Ibrahim. *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 13.

Persaingan usaha yang sehat merupakan pemikiran Adam Smith yang menyatakan bahwa sistem monopoli itu tidak baik dalam perekonomian karena dengan sistem monopoli ini para konsumen dipaksa harus membayar harga lebih tinggi dari yang sebenarnya, oleh karena itu maka monopoli merupakan hal yang tidak adil.³⁷ Pendapat Adam Smith sejalan dengan filosofi hukum persaingan usaha yang sehat atau kompetisi yang menekankan terhadap penghormatan kebebasan individu dan hak-hak asasi ekonominya, penghormatan dan mempertahankan prinsip kebebasan bersaing, mensejahterakan konsumen, perlindungan terhadap pelaku ekonomi yang berada pada posisi lemah dan menciptakan perekonomian yang efisien untuk kesejahteraan bersama.

Pelaksanaan kepemilikan tunggal perbankan membatasi hak pelaku usaha melalui kepemilikan saham (*Market structure*) yang ditetapkan di dalam Undang-Undang Anti Monopoli, khususnya pasal 27³⁸ yang berlaku juga bagi industri perbankan. Pasal ini membatasi kepemilikan saham mayoritas seseorang atau suatu pelaku usaha pada beberapa perusahaan yang bergerak di bidang usaha yang sama, bukan melalui kepemilikan saham mayoritas, tetapi dengan suatu batasan presentasi pangsa pasar yang dikuasainya, untuk satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha tertentu tidak menguasai lebih dari 50% (lima puluh perseratus) pangsa pasar satu jenis barang dan jasa tertentu dan untuk dua atau

³⁷ *Modern History Sourcebook: Adam Smith: The Wealth of Nations, 1776.* <<http://www.fordham.edu/halsall/mod/adamsmith-summary.html>>. Diakses 8 November 2008. lebih lanjut dikatakan bahwa *A monopoly granted either to an individual or to a trading company has the same effect as a secret in trade or manufactures. The monopolists, by keeping the market constantly understocked, by never fully supplying the effectual demand, sell their commodities much above the natural price, and raise their emoluments, whether they consist in wages or profit, greatly above their natural rate. The price of monopoly is upon every occasion the highest which can be got. The natural price, or the price of free competition, on the contrary, is the lowest which can be taken, not upon every occasion, indeed, but for any considerable time together. The one is upon every occasion the highest which can be squeezed out of the buyers, or which, it is supposed, they will consent to give: the other is the lowest which the sellers can commonly afford to take, and at the same time continue their business.*

³⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 27. lebih lanjut dikatakan dalam pasal tersebut Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan:

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

tiga pelaku usaha tidak menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima perseratus) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Ketentuan dalam pasal 1 ayat (3), Pasal 3 ayat (1) dan (2) inkonsistensi dan membatasi hak otonom (kebebasan) dari pelaku usaha sebagaimana diatur dalam pasal 27 Undang- Undang Tentang Larangan Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.³⁹ Pembatasan hak pelaku usaha dilakukan melalui kepemilikan saham (*market structure*) dan dikenakan sanksi bila tidak mematuhi akan dibatasi kepemilikannya dengan hak suara sebesar 10% (sepuluh perseratus) dan harus segera mengalihkan kelebihan kepemilikan dari sahamnya selambat- lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah berakhirnya jangka waktu penyesuaian struktur kepemilikan hal ini terdapat dalam PBI Nomor Nomor 8/16/PBI/2006 pada pasal 9 dan 10. Pelanggaran yang dilakukan dalam struktur kepemilikan ini dikenakan denda sebesar Rp. 500.000.000, (lima ratus juta rupiah) dan sanksi administratif berupa larangan

³⁹ Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, PBI Nomor 8/16/PBI/2006, TLN 4642, Pasal 1 ayat (3), pasal 3 ayat (1) dan (2) lebih lanjut dikatakan Dalam pasal 1 ayat (3):

Pemegang Saham Pengendali adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang:

- i. memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara;
- ii. memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam pasal 3 ayat (1) dan (2):

Pasal 3

1. Sejak mulai berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini, pihak-pihak yang telah menjadi Pemegang Saham Pengendali pada lebih dari 1 (satu) Bank wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan sebagai berikut:

- a. mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) Bank; atau
- b. melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-bank yang dikendalikannya; atau
- c. membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company), dengan cara :
 - a) mendirikan badan hukum baru sebagai Bank Holding Company; atau
 - b) menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai Bank Holding Company.

2. Dalam hal setelah berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini pihak-pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pembelian saham Bank lain dan mengakibatkan yang bersangkutan memenuhi kriteria sebagai Pemegang Saham Pengendali Bank yang dibeli, maka yang bersangkutan wajib melakukan merger atau konsolidasi atas Bank dimaksud dengan Bank yang telah dimiliki sebelumnya.

menjadi pemegang saham pengendali selama jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.⁴⁰

Kepemilikan saham seseorang atau suatu pelaku usaha pada beberapa bank tidak dilarang. Yang dilarang adalah kepemilikan saham mayoritas suatu pelaku usaha (baca: bank) yang mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% untuk satu pelaku usaha dan untuk dua atau tiga pelaku usaha mengakibatkan menguasai pangsa pasar lebih dari 50%. Larangan kepemilikan saham mayoritas di dua bank yang melakukan kegiatan usaha yang sama baru dilarang apabila kepemilikan saham mayoritas tersebut mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% pada pasar yang bersangkutan.⁴¹

Kebijakan kepemilikan tunggal perbankan tidak selaras dan inkonsisten dengan ketentuan hukum larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat

⁴⁰ Johannes Ibrahim, *Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008), hlm. 12, lebih lanjut pasal yang berkaitan dengan kewajiban dan sanksi pelaksanaan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan yaitu:

Pasal 9

1. Pemegang Saham Pengendali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 yang tidak melakukan penyesuaian struktur kepemilikan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dilarang melakukan pengendalian dan dilarang memiliki saham dengan hak suara pada masing-masing Bank lebih dari 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham Bank.
2. Bank-bank dengan Pemegang Saham Pengendali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib:
 - a. mencatat kepemilikan saham dengan hak suara bagi yang bersangkutan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham Bank;
 - b. memberikan hak suara bagi yang bersangkutan dalam Rapat Umum Pemegang Saham paling tinggi sebesar 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham Bank.
3. Bank-bank sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menatausahakan jumlah kelebihan saham di atas 10% (sepuluh perseratus) milik Pemegang Saham Pengendali sebagai saham tanpa hak suara sampai dengan saham dimaksud dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 10

Pemegang Saham Pengendali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) wajib mengulihkan saham tanpa hak suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) kepada pihak lain paling lambat 1 (satu) tahun setelah berakhirnya jangka waktu penyesuaian struktur kepemilikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.

Pasal 12

Bank yang melanggar ketentuan dalam Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) dikenakan sanksi administratif berupa kewajiban membayar sebesar Rp500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 13

1. Pemegang Saham Pengendali yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dikenakan sanksi administratif berupa larangan menjadi Pemegang Saham Pengendali pada seluruh bank di Indonesia untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.
2. Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghilangkan kewajiban Pemegang Saham Pengendali dimaksud untuk tetap mengalihkan saham tanpa hak suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10.

⁴¹ Udin M. Silalahi, *Single Presence Policy Ditinjau Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008), hlm 40.

karena satu sisi kebijakan tersebut meningkatkan efisiensi perbankan namun disisi lain dapat mengakibatkan peningkatan konsentrasi perbankan (*dominant position*) oleh satu pelaku.

Roscoe pound mengatakan bahwa *law as a tool of social engineering* pun berlaku dalam bidang perbankan yaitu pada saat hukum yang dibuat oleh pembuat kebijakan yang sah dibuat dan diberlakukan maka semua yang berada dibawah kendali kebijakan tersebut pun harus melaksanakan walau dengan motivasi yang berbeda- beda. Dalam bidang perbankan hukum yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia sebagai produk yang dinamakan Peraturan Bank Indonesia yang mewajibkan dua bank berbeda dengan *Ultimate Shareholder* yang sama diwajibkan melakukan satu dari tiga opsi yang ditawarkan oleh Bank Indonesia. Dengan demikian maka terlepas apakah bank tersebut sehat atau tidak sehat namun bila dua bank berbeda dengan pemegang saham pengendali yang sama diharuskan oleh produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia untuk memilih dan melaksanakan peraturan sebagai akibat dari produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia sebagai pemegang Kekuasaan yang sah untuk mengatur perbankan di Indonesia.

BAB IV

Kepemilikan Tunggal Perbankan Memperkuat Prudential Banking

A. Kepemilikan Silang Bank (*Cross Ownership*).

Keluarnya kebijakan kepemilikan tunggal perbankan adalah karena terjadinya krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 dan 1998 dimana ini merupakan imbas dari kebijakan sebelumnya yaitu dengan dikeluarkannya paket deregulasi 27 Oktober 1988 (Pakto 88), antara lain berupa relaksasi ketentuan permodalan untuk pendirian sejumlah bank umum berskala kecil dan menengah. Pada puncaknya jumlah bank di Indonesia membengkak dari 111 bank menjadi 240 bank pada tahun 1994- 1995, sementara jumlah bank perkreditan rakyat (BPR) meningkat drastis dari 8.041 pada tahun 1988 menjadi 9.310 BPR pada tahun 1996.¹ Pertumbuhan tersebut berbalik arah pada periode 1997- 1998 karena terbentur pada krisis keuangan dan perbankan.

Maka untuk menjaga agar krisis tersebut tidak terulang kembali pemerintah melalui Bank Indonesia mengupayakan kebijakan yang mendorong dan menjaga kesehatan perbankan yaitu dengan kepemilikan tunggal perbankan dimana dalam kepemilikan tunggal tersebut diwajibkan kepada dua bank dengan pemilik saham terbesar yang sama untuk melakukan pengambilalihan saham, merger atau konsolidasi maupun dengan *bank holding company*.

Bank- Bank Swasta maupun BUMN di Indonesia beberapa diantaranya memiliki ultimate shareholder yang sama pada beberapa bank yang berbeda seperti yang dilansir dalam harian kompas 7 juli 2006 jauh sebelum akhirnya bank Niaga dan Lippo bank merger yaitu:

Ini berarti sejumlah PSP bank akan terkena kebijakan kepemilikan tunggal. Contoh, Bumiputra *Commerce Asset-Holding Berhad* (BCHB) yang menguasai 63,35 persen saham Bank Niaga dan

¹ Rio Frilina. *Peranan Arsitektur Perbankan Indonesia Dalam Mewujudkan Sistem Perbankan yang Sehat, Kuat dan Efisien*. (Tesis Universitas Indonesia, Jakarta 2008). hlm. 25.

Santubong Investment BV yang menguasai 90 persen saham Bank Lippo. Ini karena Santubong maupun Commerce dikendalikan perusahaan Malaysia, Khazanah Asset Berhad. Hal yang sama juga berlaku untuk *United Overseas Bank (UOB)* Singapura yang menjadi PSP di Bank Buana dan UOB Indonesia. Bank Permata dan Standard Chartered Bank Indonesia juga terkena aturan ini.²

Sedangkan untuk pemerintah yang memiliki empat bank BUMN, yakni seperti Bank Mandiri, BNI, BRI, dan BTN, diberikan tiga opsi yang harus diselesaikan paling lambat akhir Desember 2008. Selain bank BUMN, sejumlah bank nasional kini sudah dimiliki investor asing. Mereka menjadi pemegang saham pengendali bukan hanya pada satu bank, tetapi pada beberapa bank. Selain kepemilikan langsung, juga kepemilikan silang. Kebijakan kepemilikan tunggal tidak berlaku untuk Pemegang Saham Pengendali yang memiliki sekaligus bank umum konvensional dan bank umum syariah.

Liberalisasi perbankan telah memfasilitasi pertumbuhan perbankan yang cepat sehingga memberi peluang untuk masuknya individu yang tidak bermutu ke dalam bisnis perbankan. Sistem dan struktur perbankan yang dihasilkan oleh perubahan regulasi tersebut mengakibatkan dimungkinkannya terjadinya kepemilikan silang (*interlocking ownership*) dan *lending pattern* serta kemungkinan dimilikinya satu bank secara mayoritas mutlak.

Menurut Widigdo Sukarman, salah satu penyebab buruknya kondisi perbankan di Indonesia adalah campur tangan pemilik yang berlebihan dalam manajemen bank, bahkan tidak sedikit pemilik yang merangkap jabatan sebagai pengurus bank.³ Bank-bank swasta hampir seluruhnya dimiliki oleh atau merupakan bagian dari konglomerat besar yang bergerak di bidang usaha non bank seperti properti dan manufaktur. Dengan struktur kepemilikan seperti itu, peran komisaris yang berdasarkan undang-undang bertugas mengawasi kebijaksanaan direksi dalam menjalankan perusahaan menjadi tidak efektif. Kedudukan komisaris diisi oleh pemilik bank atau diangkat sebagai jabatan

² BI Larang Kepemilikan Ganda <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0607/07/utama/2790761.htm>>. Diakses 9 November 2008.

³ Widigdo Sukarman, *Upaya Penyehatan Perbankan dan Sektor Riil, Bisnis & Ekonomi Politik*. Quarterly Review of the Indonesia Economy, (Vol.3, No.1, Januari 1999), hal.21

kehormatan. Hal ini menyebabkan fungsi pengawasan internal bank tidak berjalan dan pengawasan terhadap jalannya perusahaan tersisa pada pengawasan eksternal oleh BI.

Efektifitas pengawasan terkait erat dengan pola dan struktur kepemilikan bank. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat kritis dalam mencapai praktek perbankan yang sehat. Kepemilikan secara mayoritas memungkinkan timbulnya campur tangan pemilik secara berlebihan dalam kepengurusan bank.⁴ Fungsi komisaris sebagai pengawas utama dari suatu perseroan menjadi tidak efektif sehingga pengawasan bank tergantung sepenuhnya kepada pengawas bank. Bahkan untuk pengawasan bisnis sehari-hari (*day to day business*).⁵

Pada hal komisaris memiliki peran strategis dalam mengawasi jalannya suatu perusahaan. Pentingnya fungsi komisaris pada suatu perusahaan secara khusus ditegaskan oleh OCC sebagai berikut:

*"a bank's board of directors is ultimately responsible for the conduct of the bank's affairs. The board controls the bank's direction and determines how the bank will go about its business... A board must be strong, independent, and actively involved in the bank's affairs. The long-term health of the institution depends on it."*⁶

⁴ Rizal Ramli, *Strategi Bersaing Perbankan Indonesia Pasca GATS*, makalah disampaikan pada Diskusi Pakar Hukum dan Ekonomi "Implikasi Liberalisasi Sektor Jasa Keuangan terhadap Perekonomian Indonesia," diselenggarakan Bank Indonesia, 1-2 September 1999 di Jakarta, hal. 16. dalam <http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/pembatasan-kepemilikan-bankihb_artikel.pdf> diakses 9 November 2008.

⁵ Indonesia. *Undang-Undang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756. Pasal. 108 menyatakan dewan komisaris:

1. Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai perseroan maupun usaha perseroan dan pemberian nasihat kepada direksi.
2. Pengawasan dan pemberian nasihat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan.
3. Dewan komisaris yang terdiri atas 1(satu) orang anggota atau lebih.
4. Dewan komisaris yang terdiri atas lebih dari 1 (satu) orang anggota merupakan majelis dan setiap anggota Dewan Komisaris tidak dapat bertindak sendiri-sendiri, melainkan berdasarkan keputusan dewan komisaris.
5. Perseroan yang kegiatan usahanya berkaitan dengan menghimpun dan/ atau mengelola dana masyarakat, perseroan yang menerbitkan surat pengakuan hutang kepada masyarakat atau perseroan terbuka wajib mempunyai paling sedikit 2(dua) orang anggota dewan komisaris.

⁶ *Office of the Comptroller of the Currency, Bank Failure an Evaluation of the Factors Contributing to the Failure of National Banks*, (Washington DC : 1988), hal. 5. <http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/pembatasan-kepemilikan-bankihb_artikel.pdf> diakses 9 November 2008.

Penelitian yang dilakukan oleh *Comptroller of the Currency* (Lembaga Pengawas Bank di Amerika Serikat) menunjukkan salah satu penyebab kebangkrutan perbankan di Amerika Serikat pada tahun 1980-an (*Saving & Loan Scandal*) di antaranya disebabkan oleh komisaris yang tidak memiliki pengetahuan perbankan atau pasif dalam melakukan pengawasan kegiatan bank.⁷

Jalan keluar yang dapat dilakukan untuk mengefektifkan pengawasan internal sebagai upaya meningkatkan kesehatan perbankan adalah dengan menghilangkan benturan kepentingan antara pemegang saham dan atau pengurus bank. Benturan kepentingan ini dapat terjadi sebagai akibat adanya *cross-ownership* atau *cross management* antara bank dengan usaha lain baik di sektor finansial maupun sektor riil.

Benturan kepentingan juga dapat terjadi karena konsentrasi kepemilikan. Dengan demikian terbuka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan bank untuk mendukung kepentingan usaha pribadi pemegang saham maupun pengurus.⁸ Untuk mencegah hal tersebut Bank Indonesia telah mengeluarkan ketentuan untuk membatasi kemungkinan terjadinya kepemilikan⁹ dan kepengurusan silang.¹⁰

⁷ *Ibid*, Hlm. 7.

⁸ PT. Pacific International Finance (PIF) menerbitkan Commercial Paper (CP) yang dijamin oleh PT. Bank Pacific (BP) sebesar USD 5 juta. CP ini kemudian dibeli oleh PT. Wicaksana Overseas International (WOI). Pada saat jatuh tempo CP tidak dapat dibayar baik oleh PIF maupun BP. BP menolak pembayaran dengan alasan CP dimaksud tidak tercatat dalam pembukuan BP. Antara BP dan PIF terdapat hubungan kepemilikan (*cross ownership*) dan hubungan kepengurusan (*cross management*). Presiden Direktur BP dan sekaligus Presiden Komisaris dan pemegang saham PIF. Majelis Hakim Pengadilan negeri Jakarta Pusat melalui putusan No.350/SAL.KEP/1996 tanggal 28 Nopember 1996 menghukumi BP dan PIF membayar CP dimaksud. Hakim berpendapat tidak dicatatnya CP dalam administrasi BP tidak dapat dijadikan alasan untuk menolak pembayaran karena hal tersebut merupakan persoalan intern BP dan pembeli yang beriktikad baik (*holderin due course*) harus dilindungi.

⁹ Peraturan Bank Indonesia No.2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum Pasal 24 ayat (3) menetapkan: Anggota Direksi baik secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dilarang memiliki saham melebihi 25% (dua puluh lima perseratus) dari modal disetor pada suatu perusahaan lain.

¹⁰ Pasal 22 ayat (5) Peraturan Bank Indonesia Nomor : 2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum menetapkan Anggota

dewan Komisaris hanya dapat merangkap jabatan sebagai:

- a. anggota dewan Komisaris sebanyak-banyaknya pada 1 (satu) bank lain atau Bank Perkreditan Rakyat; atau
- b. anggota dewan Komisaris, Direksi, atau Pejabat Eksekutif yang memertukan tanggung jawab penuh sebanyak-banyaknya pada 2 (dua) lembaga/perusahaan lain bukan bank atau bukan Bank Perkreditan Rakyat.

Pasal 22 ayat (6) : Mayoritas anggota dewan Komisaris dilarang saling memiliki hubungan keluarga sampai derajat kedua dengan sesama anggota dewan Komisaris.

Bank Indonesia memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank.¹¹ Pentingnya persetujuan Bank Indonesia dilatarbelakangi pengalaman bahwa pemilik, direksi dan pejabat eksekutif bank merupakan penanggung jawab utama menjaga bank tetap sehat dan kuat. Secara bersama-sama pemilik dan pengurus harus menciptakan kerangka pengawasan internal dalam menjalankan operasional bank dan memastikan bahwa kegiatan usaha bank sejalan dengan praktik perbankan yang sehat dan aman.¹² Struktur kepemilikan bank dapat menjadi insentif bagi pemilik bank untuk melakukan kegiatan yang tidak sehat dan tidak aman. Bank dapat disalahgunakan menjadi sumber dana bagi pemilik. Pinjaman kepada orang dalam merupakan faktor penyebab utama terjadinya bank bermasalah di banya negara.¹³

Bilamana motivasi memiliki bank adalah untuk merampoknya maka internal governance semata tidak akan dapat mencegah hal tersebut.¹⁴ Soal penting tentang kepemilikan bank adalah menjawab pertanyaan siapa sebenarnya pemilik bank. Pertanyaan tersebut timbul karena dalam hal kepemilikan terdapat dualisme pengertian yaitu *legal owner* (pemilik yang tercatat menurut hukum) dan *beneficial owner* (pihak yang menikmati manfaat ekonomis dari benda yang dimiliki legal owner). Sebagian ahli hukum perusahaan menyatakan bahwa sistem hukum Indonesia yang mewarisi tradisi hukum kontinental tidak mengenal adanya dualisme kepemilikan.

Selanjutnya Pasal 24 ayat (2) menetapkan: **Anggota Direksi dilarang merangkap jabatan sebagai anggota dewan Komisaris, Direksi atau Pejabat Eksekutif pada lembaga perbankan, perusahaan atau lembaga lain.**

¹¹ Indonesia, *Undang- Undang Tentang Bank Indonesia* No. 23 Tahun 1999, LN No. 66 Tahun 1999, TLN No 3843. Sebagaimana telah diubah dengan *Undang- Undang Tentang Bank Indonesia* No.3 Tahun 2004, LN No. 7, TLN No. 4357. lebih lanjut dikatakan dalam pasal tersebut bahwa berkaitan dengan kewenangan di bidang perizinan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24, Bank Indonesia:

- a. Memberikan dan mencabut izin usaha bank;
- b. Memberikan izin pembukaan, penutupan dan, pemindahan kantor bank;
- c. Memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan usaha- usaha tertentu.

¹² Carl- Johan Lindgren, et. Al. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. (International Monetary Fund, 1996). Hlm . 105. dalam Sitompul, Zulkarnain. *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008. hlm. 19.

¹³ Zulkarnain Sitompul, *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 19

¹⁴ Carl- Johan Lindgren, et. Al. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. (International Monetary Fund, 1996). Hlm . 109. dalam Zulkarnain Sitompul. *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 19.

Adanya dualisme kepemilikan adalah akibat dianutnya konsep trust yang berasal dari tradisi *common law*. *Legal owner* berfungsi sebagai pihak yang melakukan pemeliharaan atau penguasaan suatu harta benda tertentu.¹⁵ Dalam menetapkan pemilik bank, Bank Indonesia menerapkan konsep *Ultimate Owner*. Berdasarkan konsep ini pemilik bank adalah pihak yang menerima manfaat atas kepemilikan tersebut (*beneficial owner*). Pihak yang menerima manfaat tersebut dapat berbeda dengan *legal owner*. Oleh karena itu pihak yang menerima manfaat dari kepemilikan bank wajib diungkapkan. Kepemilikan bank wajib diungkapkan. Kewajiban untuk mengungkapkan juga berlaku untuk perusahaan terbuka. Hampir di semua negara majuditerdapat ketentuan yang mewajibkan untuk mengungkapkan kepentingan substantif suatu pihak terhadap perusahaan terbuka.

Pada tahun 1972 Australia misalnya telah memberlakukan kewajiban agar suatu pihak yang memiliki substantif saham suatu perusahaan publik untuk mengungkapkan kepemilikannya kepada perusahaan dan kepada bursa dimana saham tersebut diperdagangkan. Berdasarkan ketentuan tersebut kewajiban muncul bilamana suatu pihak memiliki hak suara pada suatu perusahaan sebesar 5%.¹⁶

Kewajiban untuk mengungkapkan kepemilikan dilandasi beberapa alasan. Pertama identitas pemegang saham pengendali atau calon pemegang saham pengendali suatu perusahaan merupakan informasi investasi yang penting, kedua, dalam rangka akuisisi keterbukaan informasi atas kepemilikan dimaksudkan untuk menjamin agar peralihan pengendalian perusahaan berlangsung secara terbuka dan efisien. Ketiga, untuk mencegah terjadinya insider trading dalam pasar.¹⁷

Penentuan bentuk hubungan hukum antara *legal owner* dengan *beneficial owner* terkadang sulit dilakukan. Diketuinya bentuk hubungan hukum perlu untuk menetapkan bentuk tanggung jawab masing- masing pihak. Ada beberapa

¹⁵ Gunawan Widjaja, *Transplantasi Trust dalam KUH Perdata dan Undang-Undang Pasar Modal*. (Jakarta: Rajawali Press, 2008). Hlm. 4

¹⁶ David A Chaikin. *Penetrating Foreign Nominees: A Failure of Strategic Regulation?*, *Australian Journal of Corporate Law* (2006) dalam Zulkarnain Sitompul, *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 20.

¹⁷ *Ibid*, David A Chaikin.

kemungkinan tentang hubungan hukum antara *legal owner* dengan *beneficial owner* yaitu *nominee* atau hubungan pengurusan, perwakilan atau keagenan. Masing-masing bentuk hubungan hukum tersebut membawa konsekuensi hak dan tanggung jawab yang berbeda. Masalah lain yang timbul dalam penentuan *ultimate shareholder* terjadi pada perusahaan dengan struktur kepemilikan yang kompleks yang melibatkan perusahaan khusus (*special purpose vehicle*) atau pada kepemilikan yang melibatkan *investment bank*.¹⁸

Konsep kepemilikan perusahaan ini sering menimbulkan pertanyaan apakah badan hukum (*legal personality*) dapat dimiliki dalam segala bentuk dan cara yang efektif. Akan selalu ada biaya keagenan dalam setiap struktur perusahaan dimana seseorang selain manajemen memiliki modal. Perusahaan terbuka memiliki pengurus dengan agenda yang dapat berbeda dengan pemilik. Tantangan terhadap penerapan *good corporate governance* adalah memastikan penyelesaian perselisihan diantara organ perusahaan adalah suatu proses terbuka dan adil. Tantangan ini utamanya dijawab oleh hukum dengan menerapkan standar prosedur yang tinggi dan pengaturan tentang standar *fiducia*.¹⁹

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apa yang dimaksudkan dengan memiliki sebagian dari sesuatu. Pemegang saham (*stockholder*) misalnya dianggap "memiliki" perusahaan tempat mereka berinvestasi. Tetapi bagian dari modal tidak dapat diterjemahkan dengan memiliki sebagian dari harta perusahaan, kecuali bila perusahaan tersebut bubar dan masih tersisa harta untuk dibagi diantara sesama pemegang saham. Terbatasnya tanggung jawab pemegang saham

¹⁸ *Special Purpose Vehicle/Entity* - SPV/SPE. <<http://www.investopedia.com/terms/s/spv.asp>>. Diakses 10 November 2008. lebih lanjut dikatakan bahwa, *Special Purpose Vehicle/Entity*:

1. Also referred to as a "bankruptcy-remote entity" whose operations are limited to the acquisition and financing of specific assets. The SPV is usually a subsidiary company with an asset/liability structure and legal status that makes its obligations secure even if the parent company goes bankrupt.
2. A subsidiary corporation designed to serve as a counterparty for swaps and other credit sensitive derivative instruments. Also called a "derivatives product company."
Thanks to Enron, SPVs/SPEs are household words. These entities aren't all bad though. They were originally (and still are) used to isolate financial risk.

A corporation can use such a vehicle to finance a large project without putting the entire firm at risk. Problem is, due to accounting loopholes, these vehicles became a way for CFOs to hide debt. Essentially, it looks like the company doesn't have a liability when they really do. As we saw with the Enron bankruptcy, if things go wrong, the results can be devastating.

¹⁹ Zulkarnain Sitompul. *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008). hlm. 20.

terbatas mengandung arti membatasi tanggung jawabnya atas kesalahan perusahaan.²⁰

Dalam kepengurusan selalu muncul pertanyaan bentuk kepengurusan seperti apa yang ideal untuk perusahaan. Jawaban atas pertanyaan tersebut penting karena sejarah perkembangan perusahaan memperlihatkan bahwa perusahaan telah banyak berubah dalam beberapa dekade terakhir. Profil rata-rata perusahaan lima puluh tahun silam misalnya berbeda jauh dengan profil perusahaan saat ini. Namun demikian, beberapa prinsip dasar pengurusan perusahaan seperti prinsip *fiducia* masih tetap relevan dengan masalah *self dealing* oleh pengurus terlepas dari perkembangan dan perubahan yang telah terjadi pada perusahaan. Wiraswastawan pada generasi awal umumnya memiliki dan mengurus sendiri perusahaannya. Profil perusahaan tradisional adalah kecil dan dikelola oleh pemiliknya sendiri.²¹

Sejalan dengan pertumbuhan perusahaan maka jumlah pemegang saham pun turut bertambah. Masing-masing pemegang saham tersebut memiliki jumlah saham-saham yang kecil. Dengan kata lain, tidak terdapat konsentrasi kepemilikan saham yang konsekuensi kewenangan pengurusan dilakukan oleh pihak lain. Dengan demikian terjadi peralihan kewenangan pengurusan perusahaan dari pemegang saham kepada pengurus perusahaan. Pada perusahaan publik, manajemen puncak sering kali hanya memiliki jumlah saham yang sedikit. Namun demikian, karena jumlah pemegang saham tersebar luas di masyarakat maka pengurus perusahaan mampu memiliki fungsi kontrol terhadap perusahaan. Telah lama diskusi mengenai perusahaandimulai dari pendapat bahwa pengurus perusahaan memiliki kekuasaan dan dapat menggunakannya untuk mengeksploitasi investor, konsumen atau keduanya. Para pengurus perusahaan mengetahui dengan tepat kondisi perusahaan dan dapat menyembunyikan kondisi perusahaan dari investor. Informasi tentang kualitas pengelolaan perusahaan juga mudah dirahasiakan. Dipersenjatai dengan pengetahuan pribadi dan kemampuan menciptakan investor dalam kegelapan, pengurus perusahaan memberntuk opini untuk kepentingan mereka dan sekaligus mencuri dan melakukan kesalahan

²⁰ *Ibid*, Zulkarnain Sitompul.

²¹ *Ibid*.

pengelolaan.²² Di Amerika Serikat sistem pengelolaan perusahaan dilakukan secara *outsider/arm's-length* yaitu pengelolaan yang dilakukan oleh orang luar (*outsider*) perusahaan. Sistem ini terjadi karena tersebarunya kepemilikan suatu perusahaan. Perusahaan-perusahaan besar di AS hampir seluruhnya adalah perusahaan terbuka dan hanya segelintir perusahaan yang sahamnya masih berada di tangan pengendali perusahaan. Kepemilikan saham yang besar apalagi kepemilikan saham mayoritas adalah suatu hal yang tidak lazim di AS. Terminologi *arm's length* tepat untuk konteks AS karena pemegang saham menjaga jarak dan membiarkan pengurus bebas melakukan pengelolaan perusahaan.

Pendekatan ini berhasil karena dalam situasi normal investor lebih tertarik pada kinerja umum portfolio saham yang mereka miliki dibandingkan perkembangan yang melibatkan satu perusahaan tertentu. Gejala pemisahan antara kepemilikan dan kepengurusan inilah diidentifikasi oleh Adolf Berle dan Gardiner Means di awal tahun 1930an yang kemudian dikenal dengan "*Berle-Means Corporation*."

Analisis Adolf Berle dan Gardiner Means ini telah menimbulkan perdebatan panjang. Akan tetapi para ahli sependapat bahwa "*Berle-Means Corporation*" merupakan paradigma dominan dalam sistem ekonomi pasar. Pemisahan antara kepemilikan dan pengelolaan merupakan sistem yang menguntungkan karena pengurus dapat dipekerjakan semata-mata berdasar atas kompetensi yang mereka miliki. Hal ini dapat terjadi karena pengurus tidak diharapkan dapat memberikan kontribusi keuangan kepada perusahaan yang mempekerjakan mereka atau memiliki ikatan keluarga atau hubungan pribadi dengan pemegang saham pengendali. Berbeda dengan AS, di Jepang dan Eropa Kontinental, pengelolaan perusahaan dilakukan oleh *insider/control-oriented*. Berdasarkan sistem ini pasar modal misalnya hanya memainkan peran kedua dalam perekonomian. Perusahaan-perusahaan yang sahamnya dijual di bursa umumnya dimiliki oleh pemegang saham pengendali dan atau kreditur dominan

²² Frank H. Easterbrook and Daniel R. Fischel. *The Economic Structure of Corporate Law*. (Cambridge: Harvard University Press, 1996). P. 1. dalam ²² Zulkarnain Sitompul, *Merger Akuisisi, dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya Dengan Kebijakan Single Presence Policy*. (Jurnal Hukum Bisnis Vol. 27 No. 2 Tahun 2008), hlm. 20.

yang mempengaruhi manajemen.²³ Jerman dan Jepang menikmati kinerja ekonomi yang lebih baik dari AS selama tahun 1970an dan 1980an sehingga menimbulkan kesan bahwa system insider/control-oriented bekerja lebih baik. Kecenderungan perekonomian akhir-akhir ini memperlihatkan bahwa versi kapitalisme model AS lebih dominan dan "*Berle-Means Corporation*" menghasilkan

efisiensi sebagaimana yang diajarkan oleh teori dan juga kenyataannya perusahaan-perusahaan dengan orientasi insider/control mulai melakukan divestasi dan menghilangkan struktur kepemilikan silang yang rumit dan secara perlahan bergerak ke arah kepemilikan yang tersebar. Meskipun perubahan ke arah kepemilikan tersebar tersebut terjadi secara perlahan yang oleh Pimpinan Credit Lyonnais SA pada tahun 1999 digambarkan sebagai "*Darwinian evolution of the species*". Studi empiris menunjukkan bahwa pertama, tingkat proteksi yang diberikan oleh sistem hukum suatu negara kepada *outside investor* berdampak signifikan terhadap

regim pengelolaan perusahaan di negara tersebut. Hal ini terjadi di Amerika Serikat. Kedua, struktur institusi yang kuat juga dapat menciptakan sistem penyebaran kepemilikan perusahaan sebagaimana yang terjadi di Inggris. Proteksi hukum yang kuat bagi pemegang saham minoritas berkaitan erat dengan pertama, banyaknya jumlah perusahaan yang tercatat di bursa efek. Kedua, lebih bernilainya pasar modal. Ketiga, lebih rendah manfaat kontrol pribadi dan keempat, lebih terpecahnya kepemilikan saham. Dengan perkataan lain konsentrasi kepemilikan adalah konsekuensi lemahnya perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas.²⁴

Di lingkungan yang tidak diatur (*unregulated environment*), muncul bahaya dimana orang dalam (pemegang saham pengendali dan eksekutif senior) suatu perusahaan publik akan mengelabui *outside investor* yang memiliki saham perusahaan. Berdasarkan argumentasi "*law matters*", di suatu negara yang hukumnya lemah memberikan perlindungan terhadap investor dari kecurangan

²³ Brian R. Cheffins. *Does Law Matter? The Separation of Ownership and Control in The United Kingdom*. *Journal of Legal Studies*, Vol. XXX (June 2001), hal. 462

²⁴ *Ibid*, Brian R. Cheffins.

orang dalam menyebabkan investor potensial takut dieksploitasi. Oleh karena itu, investor enggan membeli saham perusahaan. Keengganan investor tersebut pada akhirnya membuat pemilik memutuskan untuk tidak menjual sahamnya kepada publik. Hasil yang berbeda akan terjadi apabila suatu negara mengatur sikap oportunistik para insider sehingga pemegang saham minoritas merasa aman. Dengan kondisi tersebut maka investor akan bersedia membeli dengan harga penuh saham yang dijual sehingga menurunkan biaya modal bagi perusahaan yang memilih menjual saham di pasar modal. Hal ini pada gilirannya akan meningkatkan penawaran umum saham dan sekaligus membangun pasar modal yang kuat dan menciptakan sistem kepemilikan perusahaan tersebar.

Mengenai pentingnya perlindungan terhadap pemegang saham minoritas terhadap terciptanya sistem kepemilikan saham perusahaan yang tersebar, ada baiknya melihat perkembangan yang terjadi di Inggris. Perkembangan di Inggris memperlihatkan bahwa perangkat hukum yang mengatur perusahaan dan pasar keuangan tidak harus ada untuk menciptakan penyebaran kepemilikan perusahaan. Pengalaman Inggris menunjukkan bahwa struktur kelembagaan dapat menggantikan peranan hukum dalam menciptakan suatu sistem yang dikehendaki.²⁵

Berbeda dengan Amerika Serikat, penyebaran kepemilikan saham perusahaan di Inggris bukan disebabkan kuatnya perlindungan yang diberikan hukum kepada pemegang saham minoritas. Hal ini terlihat pada tahun 1907 hampir 600 perusahaan tercatat pada *London Stock Exchange*. Jumlah ini meningkat menjadi 3500 perusahaan pada tahun 1951. Pada tahun-tahun sebelum tahun 1914, perusahaan-perusahaan terbuka (*public companies*) Inggris masih dimiliki dan dikelola secara dominan oleh keluarga. Pemisahan antara kepemilikan dan kepengurusan baru benar-benar terjadi pada tahun 1950an.

Meskipun hakim-hakim Inggris terkenal reputasinya sebagai *incorruptibility, impartiality and decisiveness*, namun demikian Inggris tidak termasuk negara yang

²⁵ *Ibid*, hal. 459.

memberikan perlindungan bagi investor. Hukum perusahaan yang berlaku atau prinsip common law yang secara tegas melindungi pemegang saham minoritas tidak dikenal. Hak gugat derivatif misalnya bukan suatu yang lazim dan pengadilan enggan memberi pemegang saham *minorits legal standing* untuk menggugat atas nama perusahaan.

Sampai pertengahan pertama abad 20, hukum perusahaan Inggris tidak mengatur *insider dealing*.²⁶ Berkembangnya pasar modal Inggris banyak dipengaruhi oleh pertama, *financial intermediaries*. Perusahaan-perusahaan yang ingin go publik harus melalui pemeriksaan yang ketat oleh *financial intermediaries*. Ketatnya pengawasan yang dilakukan oleh *financial intermediaries* adalah untuk menjaga reputasi lembaga keuangan tersebut. Kedua, *London Stock Exchange* juga memerankan peranan penting dalam mengembangkan pasar modal. Sebagai lembaga swasta, *London Stock Exchange* menetapkan aturan yang ketat bagi perusahaan yang ingin mencatatkan sahamnya. Dengan demikian, meskipun Inggris tidak mengenal rejim hukum yang memberikan perlindungan bagi pemegang saham minoritas akan tetapi kuatnya peranan yang diberikan oleh kedua lembaga ini membuat banyaknya investor yang menanamkan dananya dengan membeli saham perusahaan.²⁷

Di Indonesia kepemilikan bank di Indonesia diatur dalam pasal 22 sampai pasal 28 Undang- Undang Tentang Perbankan Nomor. 7 Tahun 1992, Sebagaimana telah diubah dengan Tentang Perbankan No.10 Tahun 1999. pada prinsipnya pendiri bank umum dan bank perkreditan rakyat bisa warga negara atau badan hukum Indonesia dan khusus bank perkreditan rakyat dapat dimiliki bersama oleh pendirinya. Di Indonesia bank tidak dapat didirikan oleh warga negara asing sendiri, kecuali didirikan secara kemitraan antara warga negara asing dan/ atau badan hukum asing.²⁸ Menurut Pasal 22 diubah Undang- Undang tentang perbankan maka yang dapat memiliki bank umum hanya warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia atau warga negara asing dan atau badan hukum

²⁶ *Ibid*, hal. 470

²⁷ *Ibid*, hal. 474

²⁸ Indonesia, *Undang- Undang Tentang Perbankan No. 7 Tahun 1992*, LN No.31 Tahun 1992, TLN No 3472. Sebagaimana telah diubah dengan *Undang- Undang Tentang Perbankan No.10 Tahun 1998*, LN No. 182, TLN No. 3790.

asing dengan cara kemitraan. Sedangkan untuk bank perkreditan rakyat maka yang dapat mendirikan adalah warga negara Indonesia, badan hukum Indonesia yang seluruh pemiliknya warga negara Indonesia, pemerintah daerah atau dapat dimiliki bersama diantara warga negara Indonesia, badan hukum Indonesia dan atau pemerintah daerah.

Dalam hukum Indonesia tidak dikenal *nominee* maupun adanya perusahaan *special purpose vehicle (SPV)*, karena menurut Undang-Undang perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007 dikatakan dalam pasal 48 ayat (1) bahwa saham perseroan dikeluarkan atas nama pemiliknya. Dengan demikian maka tanggung jawab maupun hak atas dividen hanya dapat dimintakan kepada nama dari pemilik saham tersebut.

Dengan demikian masalah kepemilikan silang perbankan harus ditentukan lebih dahulu siapa sebenarnya pemilik dari bank tersebut. Kepemilikan silang sendiri yang berarti adanya kepemilikan di dua perseroan terbatas maupun bank dengan pemilik yang sama. Istilah **Kepemilikan silang** hanya dapat ditemui pada bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, dimana dinyatakan bahwa kepemilikan silang terdiri dari dua jenis yaitu: kepemilikan silang secara langsung dan kepemilikan silang secara tidak langsung. Kepemilikan silang secara langsung adalah apabila Perseroan A memiliki saham pada Perseroan B secara langsung tanpa melalui kepemilikan pada suatu perseroan antara dan sebaliknya Perseroan B memiliki saham pada Perseroan A.

Sedangkan kepemilikan silang secara tidak langsung adalah kepemilikan saham Perseroan A pada Perseroan B melalui satu atau lebih perseroan antara dan sebaliknya Perseroan B memiliki saham pada Perseroan A. Larangan Kepemilikan silang hanya tersirat pada Pasal 36 yaitu mengenai saham perseroan. Pada Pasal 36 dinyatakan bahwa:

Perseroan dilarang mengeluarkan saham baik untuk dimiliki sendiri maupun dimiliki oleh Perseroan lain, yang sahamnya secara langsung atau tidak langsung telah dimiliki oleh Perseroan.

Pada penjelasan Pasal 36 dinyatakan bahwa larangan tersebut termasuk juga larangan kepemilikan silang (*cross holding*) yang terjadi apabila Perseroan memiliki saham yang dikeluarkan oleh Perseroan lain yang memiliki saham Perseroan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung. Penjelasan Pasal 36 ini memang tidak terlalu jelas, karena tidak menyebutkan alasan mengapa kepemilikan silang dilarang, pernyataan mengenai hal itu hanyalah bahwa: "Pada prinsipnya pengeluaran saham adalah suatu upaya pengumpulan modal, maka kewajiban penyeteroran atas saham seharusnya dibebankan kepada pihak lain. Demi kepastian, Pasal ini (36) menentukan bahwa Perseroan tidak boleh mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri".²⁹

Kemudian pada larangan tersebut diberikan pengecualian, yaitu pada ayat (2), yang berbunyi: (1) Ketentuan larangan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kepemilikan saham yang diperoleh berdasarkan peralihan karena hukum, hibah, atau hibah wasiat .

Larangan Cross Ownership/ Cross Holding Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Larangan Cross Ownership/ Cross Holding juga "tersirat" di dalam UU Nomor 5 Tahun 1999, yaitu pada Pasal 12 tentang Trust dan Pasal 27 tentang kepemilikan saham.

Pasal 12

"Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat"³⁰

Pasal 27

²⁹ Indonesia, *Undang- Undang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756. lebih lengkap bunyi pasal 36 ayat (1) dikatakan bahwa perseroan dilarang mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri maupun dimiliki oleh perseroan lain, yang sahamnya secara langsung atau tidak langsung telah dimiliki oleh perseroan.

³⁰ Indonesia, *Undang- Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No, 3817, Pasal. 12.

“Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan: *pertama*, satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; *kedua*, dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”³¹

B. Pengurangan Jumlah Bank di Indonesia

Jumlah bank di Indonesia pada tahun 1994-1995 terdapat 240 bank umum, sementara jumlah bank Perkreditan rakyat meningkat drastis dari 8.041 pada tahun 1988 menjadi 9.310 BPR pada tahun 1996.³² Sedangkan setelah krisis pada tahun 2008 jumlah bank yang beredar di Indonesia menjadi 132 buah bank.³³

Keinginan visi API untuk menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi resiko menjadikan bank memerlukan permodalan yang cukup dan kuat. Program penguatan struktur perbankan nasional bertujuan untuk memperkuat permodalan bank umum (konvensional dan syariah) dalam rangka meningkatkan kemampuan bank mengelola usaha maupun resiko, mengembangkan teknologi informasi, maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan. Implementasi program penguatan permodalan bank umum tersebut dilaksanakan secara bertahap. Upaya peningkatan bank- bank umum dilaksanakan melalui perencanaan yang matang dalam rencana bisnis dengan memuat target waktu, cara dan tahap pencapaian. Adapun cara pencapaiannya dapat dilakukan melalui:

³¹ Indonesia, *Undang- Undang Tentang Larangan Praktek Monopoly dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No, 3817, pasal 27.

³² Frilina Ria, *Arsitektur Perbankan Indonesia Dalam Mewujudkan Sistem Perbankan Yang Sehat, Kuat Dan Efisien*. Tesis Universitas Indonesia, Jakarta 2005. hlm. 24.

³³ Bank Indonesia Merevisi Arsitektur Perbankan Indonesia. <http://www.vibiznews.com/1new/news_financial_last.php?sub=news&month=Agustus&tahun=2008&page=banking>. Diakses. 10 November 2008.

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

Sebagaimana dikemukakan diatas sebelumnya, upaya peningkatan permodalan bank umum yang semula ditempuh melalui mekanisme pasar dipandang kurang efektif sehingga sejak pertengahan tahun 2005 dilakukan upaya yang lebih tegas melalui program percepatan konsolidasi perbankan yang bersifat *light handed directive approach*. Strategi ini pun bukan merupakan strategi akhir yang akan dilaksanakan bank Indonesia mengingat tidak tertutup kemungkinan untuk melangkah kepada pendekatan yang lebih tegas (*heavy handed directive approach*) apabila strategi peningkatan permodalan bank umum ini ditandai dengan penetapan pencapaian modal inti minimum secara bertahap, yaitu sebesar Rp. 80 Miliar pada akhir tahun 2007 dan sebesar Rp. 100 Miliar pada akhir tahun 2010.

Dengan strategi diatas, dalam waktu 10 (sepuluh) sampai 15 (lima belas) tahun ke depan program peningkatan permodalan bagi bank umum secara keseluruhan diharapkan dapat menciptakan struktur perbankan yang lebih optimal, yaitu terdapatnya:³⁴ *Pertama*, 2 sampai 3 bank yang memiliki potensi untuk menjadi bank internasional dengan kapasitas dan kemampuan untuk beroperasi di wilayah internasional serta memiliki modal di atas Rp. 50 Triliun; *Kedua*, 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; *Ketiga*, 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; *keempat*, Bank perkreditan rakyat (BPR) dan bank dengan kegiatan usaha terbatas yang memiliki modal dibawah Rp. 100 Miliar.

³⁴ Aris Susanto, *Arsitektur Perbankan Indonesia Dan Implementasinya Terhadap Dunia Perbankan*. (Tesis Universitas Indonesia, Jakarta 2008), hlm. 25-26.

Law as a tool of social engineering seperti yang dikatakan Roscoe Pound merupakan hal yang dapat diterapkan dalam sistem perbankan di Indonesia. Keluarnya Arsitektur Perbankan Indonesia dengan jangkauan lima sampai sepuluh tahun telah membuat dunia perbankan bergeliat dan mulai menunjukkan perhatian yang serius. Sehingga beberapa bank mulai melakukan pembenahan. Yang telah terlihat nyata adalah dengan pilihan merger yang diambil oleh Bank Niaga dengan Lippo Bank sehingga menjadi CIMB NIAGA. Dalam hal ini penggabungan kedua bank besar tersebut melalui merger menjadikan hanya satu bank yang tetap berdiri yaitu Niaga dengan nama baru CIMB NIAGA sehingga membuat jumlah bank yang ada di Indonesia berkurang satu bank besar yaitu Lippo Bank.³⁵ Bank CIMB (*Commerce International Merchant Bankers*) Niaga sendiri merupakan CIMB Group merupakan anak perusahaan *Bumiputra-Commerce Holdings Bhd*, dan sahamnya tercatat di Bursa Malaysia dengan kapitalisasi pasar mencapai lebih dari US\$ 10 miliar. Sedangkan Lippo bank merupakan bank yang didirikan oleh grup Lippo oleh Mochtar Riyadi dengan cara kepengurusan perbankan yang masih dengan sistem kekeluargaan (*family business*). Dan mengalami perpindahan kepengurusan dan kepemilikan pada tahun 2004 dengan dibelinya saham lippo bank sebesar 52,05 persen oleh Swissasia yang dananya berasal dari konsorsium ini sendiri dengan anggotanya adalah Konsorsium Swissasia terdiri dari RZB Ag dari Austria dan Swissfirst Bank Ag dari Swiss. Keduanya masing-masing menguasai 24,5 persen saham Konsorsium Swissasia, sedangkan sisanya dipegang Matrix Asia Holding Limited, ASM Investment, dan Ferrell Opportunity.³⁶

³⁵ *Bank CIMB NIAGA Completes legal merger.* <<http://www.cimbniaga.com/index.asp?idm=11&id=NN00000334>>. Diakses 10 November 2008. Lebih lanjut mengenai mergernya bank Niaga *Bank CIMB Niaga was established in 1955. In November 2008, Bank CIMB Niaga merged with PT Bank Lippo Tbk and about 77.75% shares of merged bank are owned by CIMB Group. This bank offers a comprehensive banking product and services, both conventional and sharia, through 650 branches in 120 cities in Indonesia. Bank CIMB Niaga has almost 11.000 employees from both Bank CIMB Niaga and LippoBank. CIMB group is Malaysia's second largest financial service provider and one of southeast Asia's leading universal banking group. Headquartered in Kuala Lumpur, its key regional offices are located in Singapore, Indonesia and Thailand. CIMB Group is owned by Bumiputra-Commerce Holdings Bhd, which is listed on Bursa Malaysia with a market capitalization of over US\$10 billion. The Group has over 24.000 employees located in 9 countries.*

³⁶ *Yang baru dan lama di lippo.* <<http://majalah.tempointeraktif.com/id/email/2004/03/01/EB/mbm.20040301.EB89290.id.html>> . diakses 10 November 2008.

Alasan mergernya kedua bank tersebut bukan hanya terkait struktur permodalan yang lebih besar dan lebih kuat namun berkaitan dengan *ultimate shareholder* yang ada pada kedua bank tersebut sama yaitu khazanah berhad merupakan pemegang saham pengendali Bank Lippo dan Bank Niaga. Khazanah melalui Santubong Investments BV dan Greatville Pte Ltd memiliki sekitar 93 persen saham di Bank Lippo. Sementara itu, Bank Niaga baru saja berganti nama menjadi CIMB Niaga karena CIMB Group mempunyai 62,41 persen saham bank itu. CIMB Group yang merupakan kelompok penyedia jasa keuangan terbesar kedua di Malaysia dimiliki Bumiputera-Commerce Holdings Berhad (BCHB), yang notabene kendaraan dari Khazanah.³⁷

Bank umum yang terkena dampak Kepemilikan Tunggal perbankan mulai berbenah diri dengan melirik siapa sebenarnya pemilik saham pengendali di dalam bank tersebut, dan kasus Bank CIMB Niaga mencerminkan bahwa bukan Santubong Investments BV dan Greatville Pte Ltd yang dilihat pemerintah sebagai pemegang sahamnya namun dilihat lagi siapa yang *beneficial owner*nya yaitu Khazanah Berhad sehingga jika tidak segera mengambil tindakan untuk ikut kebijakan maka akan terkena sanksi karena kebijakan kepemilikan tunggal perbankan tersebut. Untuk data bank perkreditan rakyat sendiri sampai November 2008 masih berjumlah 1785 buah bank.³⁸ Jumlah bank umum di Indonesia sejumlah 125 buah menurut data BI.³⁹ Pengurangan jumlah bank semenjak dikeluarkannya arsitektur perbankan Indonesia mulai dirasakan dampaknya dan tentu hal ini akan sangat terlihat memasuki awal tahun 2010

³⁷ Lippo bank dan Niaga Merger .<<http://husnur.blog.unair.ac.id/2008/06/05/lippobank-bank-niaga-merger/>>. Diakses 10 November 2008. lebih lanjut dikatakan bahwa Merger kedua bank tersebut terkait aturan kepemilikan tunggal (single presence policy/SPP) yang ditetapkan Bank Indonesia (BI). Dalam aturan SPP dinyatakan, suatu pihak diperbolehkan menjadi pemilik saham pengendali pada satu bank saja. Untuk itu bila ada pihak yang terkena ketentuan tersebut, maka diberikan tiga opsi untuk merestrukturisasi kepemilikannya. Opsi pertama adalah melalui pengalihan saham, kedua melalui merger atau akuisisi, dan yang terakhir melalui pembentukan perusahaan induk (holding company).

³⁸ Jumlah bank perkreditan rakyat. <<http://www.bi.go.id/web/id/Publikasi/Laporan+Keuangan+Publikasi+Bank/Alamat+Bank/Alamat+bp+rekan.htm>>. Diakses 10 November 2008.

³⁹ Bank Umum Di Indonesia. <<http://www.bi.go.id/web/id/Publikasi/Laporan+Keuangan+Publikasi+Bank/Alamat+Bank/Alamat+bank+Umum/>>. Diakses 10 November 2008.

dimana jika bank- bank yang terkena kebijakan kepemilikan tunggal perbankan tidak melaksanakan maka akan terkena sanksi.

Untuk bank milik pemerintah yang berjumlah empat bank maka pilihan yang ideal adalah dengan melepaskan kepemilikan saham, karena segmen dari setiap bank pemerintah berbeda- beda. Sebab penggabungan ke empat bank pemerintah menjadi satu bank adalah hal yang rumit dan memakan banyak biaya kemasyarakatan diantaranya adalah efisiensi karyawan yang tentu akan menimbulkan potensi pengangguran besar- besaran. Namun bukan berarti dengan pelepasan saham kepada investor maka akan membuat masalah selesai dengan sendirinya karena bagaimanapun dengan beralihnya kepemilikan maka kebijakan dalam internal bank pun dapat berubah sesuai dengan keinginan pemilik yang baru dimana akan diasumsikan dapat membuat rasionalisasi dan efisiensi karyawan yang pada akhirnya tetap membuat repot pemerintah juga. Namun opsi pelepasan saham dirasakan lebih ideal dibandingkan harus dimerger ke empat bank tersebut.⁴⁰

C. Pengawasan Bank Indonesia

Bank dalam melaksanakan aktivitasnya wajib melaksanakan prinsip kehati- hatian namun bukan berarti prinsip ini dapat diterapkan begitu saja tanpa adanya pengawasan baik dari dalam bank secara internal maupun dari luar secara external.

Kembali ke kasus-kasus perbankan yang marak akhir-akhir ini, ditengarai bahwa salah satu penyebab utama terjadinya kasus-kasus tersebut adalah lemahnya pengawasan internal bank. Hal ini bisa disebabkan oleh tiga hal:⁴¹ *Pertama*, ketidak-telitian dalam melakukan pengawasan. Mengingat besarnya

⁴⁰ Bank BUMN. <http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_bank_di_Indonesia> . Diakses 10 November 2008. lebih lanjut keempat bank milik pemerintah dan bank BUMN lain dimana pemerintah sebagai pemegang saham adalah:

- PT Bank Ekspor Indonesia (Persero)
- PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk.
- PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk.
- PT Bank Tabungan Negara (Persero)
- PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk.

⁴¹ Pengawasan bank. <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/Keuangan/2004/0105/keu3.html>> . Diakses 10 November 2008.

jumlah transaksi harian di bank dan kantor cabang, terbuka kemungkinan pengawas internal bank tidak melakukan tugasnya sebagaimana seharusnya. Pasalnya, pemeriksaan atas transaksi harian oleh pengawan internal dilakukan secara sampling; *Kedua*, ketidaktahuan dalam teknik pengawasan internal bank. Faktor ini lebih disebabkan pengawas internal tidak mau meningkatkan kualitas dirinya, sehingga yang bersangkutan “kalah cerdas” dengan oknum-oknum pelaku kejahatan perbankan yang terus memperbaharui teknik pembobolan. Lebih-lebih apabila praktik curang itu melibatkan oknum orang dalam. Pemahaman atas jenis transaksi dan produk dinilai lemah sehingga pengawas internal tidak mampu mendeteksi adanya potensi pelanggaran sistem dan prosedur; *Ketiga*, adanya unsur *moral hazard*, di mana pengawas internal bank melakukan kolusi dengan oknum petugas bank dan penjahat perbankan dari luar untuk melakukan tindak kejahatan perbankan. Faktor ketiga inilah yang seringkali menjadi biang keladi terjadinya *fraud* yang berpotensi merugikan bank secara finansial dan reputasi.

Jika demikian, peningkatan kualitas pengawasan internal bank mutlak harus dilakukan. Kalau pun tenaga pengawas internal dirasakan masih kurang, maka tak ada jalan lain bank harus menambah jumlah tenaga pengawas internal. Peningkatan kualitas *banking products and services knowledge* juga harus ditingkatkan melalui pelatihan internal sehingga pengawas internal mampu mengendus secara dini ada tidaknya potensi *fraud* di banknya.

Peningkatan kualitas pengawas bank juga ditingkatkan melalui pelatihan khusus yang terkait dengan teknik pengawasan yang efektif. Bahkan dipandang perlu diterapkan sistem brevet atau sertifikasi bagi pengawas internal bank sesuai dengan level atau tingkat jabatannya. Untuk setiap jangka waktu tertentu, pengawas internal bank harus diuji kecakapannya, baik untuk kebutuhan uji kemampuan dan kelayakan maupun untuk peningkatan level.

Tak kalah pentingnya adalah penempatan pejabat bank diusahakan berlandaskan prinsip *the right man on the right job* berdasarkan assessment dari internal bank. Banyaknya jenis transaksi perbankan, tidaklah mungkin seorang karyawan bank mampu menguasai semua jenis transaksi tersebut. Misalkan saja,

Si A menguasai bidang keuangan, lalu si B menguasai bidang kredit, dan si C menguasai bidang treasury dan luar negeri.

Dengan melihat kompetensi inti masing-masing orang, maka penempatan Si A, pada unit keuangan tentu tepat. Hal ini akan berdampak positif baik bagi si A maupun banknya. Akan terjadi sebaliknya apabila si B yang memiliki kompetensi inti di bidang kredit, justru ditempatkan di unit luar negeri yang menangani transaksi internasional yang membutuhkan keahlian khusus.

Kalau pun seseorang akan ditempatkan pada unit tertentu, sebaiknya dilakukan pelatihan yang cukup terhadap yang bersangkutan ditambah dengan proses *on the job training* sebelum penempatan yang permanen. Terkait dengan aspek pengawasan, maka langkah yang paling ideal dan efektif untuk mencegah terjadinya fraud di bank adalah meningkatkan fungsi pengawasan melekat (*built in control*) pada setiap diri pejabat bank. Apabila fungsi pengawasan melekat ini berjalan baik, maka peluang sekecil apapun bagi terjadinya tindakan *fraud* akan dapat ditangkal sejak dini.

Tak kalah pentingnya adalah saling mengingatkan di antara jajaran internal bank sehingga kalau ada seseorang akan berbuat tidak baik akan dapat diingatkan oleh koleganya tanpa yang bersangkutan harus merasa malu. Dalam hal ini dibutuhkan kepedulian yang tinggi dari setiap unsur manusianya.

Apabila saluran komunikasi internal tersumbat, misalnya bawahan takut menegur atau mengingatkan atasannya, perlu dibuat saluran *hotline* khusus pada nomor telepon atau alamat surat elektronik (*e-mail*) tertentu atau kotak surat — semacam PO Box 5000 waktu dulu— untuk menampung laporan dari dalam dengan merahasiakan nama pelapor.⁴²

Peningkatan kualitas pengawasan internal juga harus dibarengi dengan penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) dan sistem manajemen risiko yang handal. Tanpa dukungan ini semua, tak ada gunanya pengawasan internal bank ditingkatkan.

⁴² Pengawasan bank. <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/Keuangan/2004/0105/keu3.html>>. Diakses 10 November 2008

Yang terakhir adalah perlunya penegakan hukum yang tegas berupa sanksi yang sekeras-kerasnya sebagai *shock therapy* untuk membuat jera yang bersangkutan dan mencegah yang lain berbuat sama.

Bank Indonesia sebagai bank sentral dalam Bab VI pasal 24- 35 secara garis besar menyangkut tentang Bank Indonesia (BI) sebagai lembaga yang bertugas mengatur dan mengawasi bank. Dimana dalam pasal 24 dikatakan:

"Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf c, Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan, dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank dan mengenakan sanksi terhadap Bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan."⁴³

Dan selanjutnya dalam pasal 25 dikatakan bahwa:

1. Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur Bank, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian.
2. Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.⁴⁴

Dengan demikian maka Bank Indonesia sebagai pengawas perbankan berwenang untuk menetapkan ketentuan- ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati- hatian. Bank Indonesia merupakan pengawas perbankan secara external dari semua bank yang beroperasi dalam wilayah republik Indonesia. Dan Bank Indonesia mempunyai kewenangan untuk memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank yang melanggar dan tidak mengikuti semua peraturan yang dikeluarkan oleh bank Indonesia sebagai regulator dari bank- bank yang beroperasi di seluruh wilayah Indonesia.

Tujuan dari pengaturan dan pengawasan bank adalah untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia sebagai:⁴⁵ Lembaga kepercayaan masyarakat dalam kaitannya sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana

⁴³ Indonesia, *Undang- Undang Tentang Bank Indonesia* No. 23 Tahun 1999, LN No. 66 Tahun 1999, TLN No 3843. Sebagaimana telah diubah dengan *Undang- Undang Tentang Bank Indonesia* No.3 Tahun 2004, LN No. 7, TLN No. 4357. pasal. 24

⁴⁴ Indonesia, *Undang- Undang Tentang Bank Indonesia* No. 23 Tahun 1999, LN No. 66 Tahun 1999, TLN No 3843. Sebagaimana telah diubah dengan *Undang- Undang Tentang Bank Indonesia* No.3 Tahun 2004, LN No. 7, TLN No. 4357. pasal 25.

⁴⁵ TUJUAN PENGATURAN DAN PENGAWASAN BANK. <<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/ikhtisar+Perbankan/Pengaturan+dan+Pengawasan+Bank/Tujuan+dan+Kewenangan/>> . Diakses 10 November 2008.

Pelaksana kebijakan moneter; Lembaga yang ikut berperan dalam membantu pertumbuhan ekonomi serta pemerataan; agar tercipta sistem perbankan yang sehat, baik sistem perbankan secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Untuk mencapai tujuan tersebut pendekatan yang dilakukan dengan menerapkan: ⁴⁶ *pertama*, Kebijakan memberikan keleluasaan berusaha (*deregulasi*); *kedua*, Kebijakan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*); dan *ketiga*, Pengawasan bank yang mendorong bank untuk melaksanakan secara konsisten ketentuan intern yang dibuat sendiri (*self regulatory banking*) dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya dengan tetap mengacu kepada prinsip kehati-hatian.

1. Kewenangan Pengaturan dan Pengawasan Bank.

Pengaturan dan pengawasan bank oleh BI meliputi wewenang sebagai berikut:⁴⁷

1. Kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tatacara perizinan dan pendirian suatu bank. Cakupan pemberian izin oleh BI meliputi pemberian izin dan pencabutan izin usaha bank, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.
2. Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yaitu kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan dalam rangka menciptakan perbankan sehat yang mampu memenuhi jasa perbankan yang diinginkan masyarakat.

⁴⁶ TUJUAN PENGATURAN DAN PENGAWASAN BANK. <<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Pengaturan+dan+Pengawasan+Bank/Tujuan+dan+Kewenangan/>> . Diakses 10 November 2008.

⁴⁷ *Ibid*.

3. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yaitu kewenangan melakukan pengawasan bank melalui pengawasan langsung (*on-site supervision*) dan pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*). Pengawasan langsung dapat berupa pemeriksaan umum dan pemeriksaan khusus, yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang keadaan keuangan bank dan untuk memantau tingkat kepatuhan bank terhadap peraturan yang berlaku serta untuk mengetahui apakah terdapat praktik-praktik yang tidak sehat yang membahayakan kelangsungan usaha bank. Pengawasan tidak langsung yaitu pengawasan melalui alat pemantauan seperti laporan berkala yang disampaikan bank, laporan hasil pemeriksaan dan informasi lainnya. Dalam pelaksanaannya, apabila diperlukan BI dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank termasuk pihak lain yang meliputi perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi dan debitur bank. BI dapat menugasi pihak lain untuk dan atas nama BI melaksanakan tugas pemeriksaan.
4. Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*), yaitu kewenangan untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memenuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat.

SISTEM PENGAWASAN BANK OLEH BANK INDONESIA

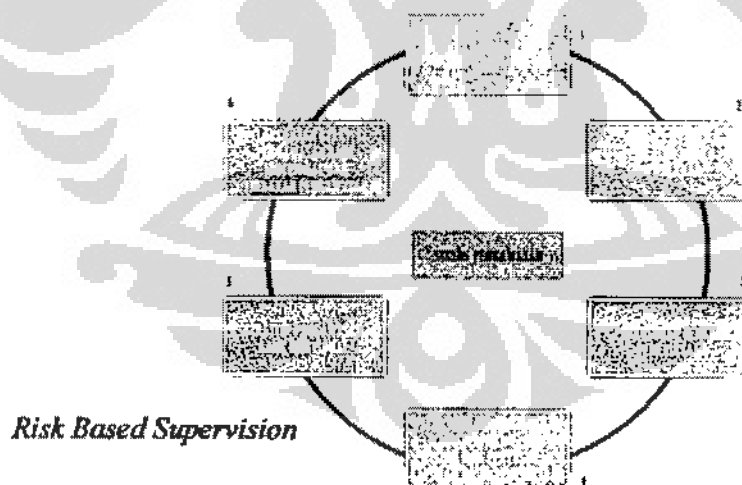
Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini BI melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan 2 pendekatan yakni pengawasan berdasarkan kepatuhan (*compliance based supervision*) dan pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision/RBS*). Dengan adanya pendekatan RBS tersebut, bukan berarti mengesampingkan pendekatan berdasarkan kepatuhan, namun merupakan upaya untuk menyempurnakan sistem pengawasan sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengawasan perbankan. Secara bertahap, pendekatan pengawasan yang diterapkan oleh BI akan beralih menjadi sepenuhnya pengawasan berdasarkan risiko.

1. **Pengawasan Berdasarkan Kepatuhan (*Compliance Based Supervision*).**

Pendekatan pengawasan berdasarkan kepatuhan pada dasarnya menekankan pemantauan kepatuhan bank untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan operasi dan pengelolaan bank. Pendekatan ini mengacu pada kondisi bank di masa lalu dengan tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelola secara baik dan benar menurut prinsip-prinsip kehati-hatian.

2. **Pengawasan Berdasarkan Risiko (*Risk Based Supervision*).**

Pendekatan pengawasan berdasarkan risiko merupakan pendekatan pengawasan yang berorientasi ke depan (*forward looking*). Dengan menggunakan pendekatan tersebut pengawasan/pemeriksaan suatu bank difokuskan pada risiko-risiko yang melekat (*inherent risk*) pada aktivitas fungsional bank serta sistem pengendalian risiko (*risk control system*). Melalui pendekatan ini akan lebih memungkinkan otoritas pengawasan bank untuk proaktif dalam melakukan pencegahan terhadap permasalahan yang potensial timbul di bank. Pendekatan pengawasan berdasarkan risiko memiliki siklus pengawasan sebagai berikut :



Jenis-Jenis Risiko Bank :⁴⁸

1. Risiko Kredit : Risiko yang timbul sebagai akibat kegagalan *counterparty* memenuhi kewajibannya.
2. Risiko Pasar : Risiko yang timbul karena adanya pergerakan variabel pasar (*adverse movement*) dari portofolio yang dimiliki oleh Bank, yang dapat merugikan Bank. Variabel pasar antara lain adalah suku bunga dan nilai tukar.
3. Risiko Likuiditas : Risiko yang antara lain disebabkan Bank tidak mampu memenuhi kewajiban yang telah jatuh waktu.
4. Risiko Operasional : Risiko yang antara lain disebabkan adanya ketidakcukupan dan atau tidak berfungsinya proses internal, kesalahan manusia, kegagalan sistem, atau adanya problem eksternal yang mempengaruhi operasional Bank.
5. Risiko Hukum : Risiko yang disebabkan oleh adanya kelemahan aspek yuridis. Kelemahan aspek yuridis antara lain disebabkan adanya tuntutan hukum, ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mendukung atau kelemahan perikatan seperti tidak dipenuhinya syarat sahnya kontra.
6. Risiko Reputasi : Risiko yang antara lain disebabkan adanya publikasi negatif yang terkait dengan kegiatan usaha Bank atau persepsi negatif terhadap Bank.
7. Risiko Strategik : Risiko yang antara lain disebabkan adanya penetapan dan pelaksanaan strategi Bank yang tidak tepat pengambilan keputusan bisnis yang tidak tepat atau kurang responsifnya Bank terhadap perubahan eksternal.
8. Risiko Kepatuhan : Risiko yang disebabkan Bank tidak mematuhi atau tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku.

⁴⁸ Pengawasan Bank Di Indonesia oleh BI. <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Iktisar+Perbankan/Pengaturan+dan+Pengawasan+Bank/Sistem+Pengawasan+Bank/>. Diakses 10 November 2008.

Moral hazard atau diterjemahkan aji mumpung/ keadaan yang dapat dimanfaatkan seseorang untuk mengambil keuntungan tanpa memikirkan adanya kerugian terhadap kepentingan orang lain melalui tindakannya tersebut, merupakan indikator yang sulit diukur dikarenakan *good will* merupakan sesuatu yang tidak bisa dilihat dengan kasat mata. Masalah *moral hazard* dan pengawasan perbankan terhadap direksi dan pemilik bank merupakan satu paket yang rumit untuk diawasi namun tetap bisa dilakukan pengawasannya. Kasus dibawah ini merupakan satu contoh kasus yang dapat merepresentasikan *moral hazard* yang terjadi dalam kasus perbankan:

"Kembali BNI dibobol oleh penjahat kerah putih untuk kesekian kalinya. Kasus yang berawal dari pemberian Wesel Ekspor Berjangka (WEB) oleh BNI Cabang Utama Kebayoran Baru kepada 8 perusahaan -PT Metrutama, PT Basso Masindo, PT Seri Master Indonesia dan lain-lain- yang diberikan secara bertahap dari Juli 2002 hingga Juli 2003, paling tidak telah mengagetkan kita semua. Banyak pihak telah menganggap krisis perbankan yang telah terjadi, dan ditambah dengan kondisi Bank Indonesia yang independen seperti sekarang ini adalah mustahil bahwa aksi-aksi pembobolan bank dengan jumlah triliunan rupiah itu akan dapat terulang lagi. Dengan kondisi BI yang sudah independen ini dianggap telah ada jaminan bahwa pengawasan yang dilakukannya akan berjalan secara efektif. Karena seperti didengar sebelumnya bahwa krisis perbankan yang sudah-sudah, terjadi karena lemahnya pengawasan BI, dan itu terjadi karena banyaknya intervensi dari pemerintah. Tetapi yang terjadi dengan BNI baru-baru ini seolah-olah telah menampar kembali wajah Bank Indonesia.

Sebetulnya sejak BI independen, banyak perubahan yang telah dilakukan terutama dalam hal pengawasan. Setiap bank, terutama bank-bank pemerintah diawasi secara intensif dengan alasan karena mereka telah go public dan di samping itu juga untuk tetap mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Pertemuan-pertemuan selalu dilakukan sesering mungkin guna memantau perkembangan perbankan, di mana banyak membicarakan hal-hal yang menyangkut tingkat kesehatan bank seperti CAMEL (*capital, asset, management, earning dan likudity*) dan tingkat kepatuhan (*compliance*). Dalam hal ini penyaluran kredit sangat dipantau guna menghindari pelanggaran BMPK (Batas Minimum Pemberian Kredit). Bahkan BI juga telah menempatkan personelnnya secara langsung ke bank-bank yang sedang dalam proses rekap, yang biasa disebut dengan *On-Site Supervision Presence (OSP)*. Dan di situ diawasi dengan ketat aliran kas bank (*treasury*), baik sumber maupun penggunaannya.

Karenanya, sangat tidak diduga dengan pengawasan yang sudah demikian ketat BNI masih juga kecolongan. Menjadi tanda tanya

besar mengapa sistem pengawasan yang telah dikonsepsikan demikian baik tidak berjalan sebagaimana mestinya?"⁴⁹

Kasus "pembobolan" BNI ini dapat dilihat sebagai pertandingan antara kekuatan *moral hazard* dan pengawasan. Dan di sini kembali dibuktikan bahwa kekuatan *moral hazard* yang menang. Kekuatan ini bisa menang karena beberapa sebab. Pertama, kaidah-kaidah hukum yang berjalan masih lemah dan rapuh. Kedua, rendahnya motivasi untuk berkompetisi. Ketiga, orientasi jangka pendek dan kepentingan individu atau kelompok yang sangat kuat. Keempat, rendahnya tanggung jawab pengawas dalam melakukan tugasnya.⁵⁰

Dengan kejadian yang berulang seperti itu telah membuktikan bahwa pengawasan terhadap industri keuangan, terutama perbankan, memang masih mengkhawatirkan. Padahal kalau mau tahu bahwa pengawasan perbankan yang berjalan saat ini menerapkan pengawasan yang berlapis (*stratified supervision*). Lihat saja seperti BNI, secara internal ia memiliki pengawasan di pusat yang disebut dengan SPI (Satuan Pengawas Internal), dan di tingkat wilayah dan cabang ada KIW (Kesatuan Internal Wilayah) dan KIC (Kesatuan Internal Cabang). Sementara di tingkat eksternal, ada pengawasan yang dilakukan BI seperti pengawasan tak langsung (*off-site supervision*) dan pengawasan langsung (*on-site supervision*). BI melakukan pemeriksaan langsung ke bank-bank setiap tahun untuk mencocokkan hasil-hasil laporan yang disampaikan, dan sekaligus memonitor tingkat kepatuhan yang dilakukan. Bahkan, atas tuntutan kepatuhan ini, bank belakangan telah memiliki direktur kepatuhan (*compliance director*).

Jadi mustahil kalau pembobolan bank BNI itu disebabkan oleh sistem pengawasan yang buruk. Secara logis tidak mungkin dengan model pengawasan seperti di atas menciptakan pembobolan bank. Apalagi belakangan dengan *go public*-nya BNI, keterlibatan Akuntan Publik pun menjadi dibutuhkan. Dengan kondisi yang demikian sulit untuk menjelaskan

⁴⁹ Kasus BNI. <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0311/04/opi01.html>> Diakses 10 November 2008.

⁵⁰ Kasus BNI. *Loc.cit.*,

dengan kaca mata pengawasan mengapa kasus seperti BNI dapat terjadi. Dan yang lebih mengherankan lagi mengapa aksi penarikan dana hingga 50 kali dari Juli 2002 hingga Juli 2003 tidak mampu terdeteksi maksud-maksud penggunaannya. Padahal modus operandi seperti itu telah terjadi berulang-ulang, dan bank maupun BI sudah harus mengantisipasinya.

Dengan demikian, tidaklah mengada-ada kalau ada dugaan bahwa kejadian ini melibatkan orang dalam. Karena sulit aksi-aksi manipulasi uang atau proyek dapat terjadi tanpa fasilitas orang dalam. Dulu hal ini dapat terjadi -seperti kasus Edi Tansil- karena adanya memo dari pejabat. Tapi situasi sekarang sulit bagi pejabat untuk menerapkannya kembali. Sehingga yang paling mungkin adalah kejadian itu merupakan kolusi antara nasabah dengan pihak bank.

Tambahan lagi bahwa orang-orang yang memperoleh kredit BNI itu sebagian besar masuk dalam DOT (Daftar Orang Tercela). Pertanyaan kemudian mengapa kok mereka dapat memperoleh kredit sebesar itu (1,7 triliun)? Padahal menurut ketentuan bank orang seperti itu tidak akan mungkin lagi mengakses kepentingannya di bank. Meskipun mereka mengelabui dengan menggunakan orang lain atau perusahaan lain, seharusnya tindakan ini bisa terdeteksi.

Tindakan terhadap *moral hazard* memang tidak bisa diselesaikan dengan hanya mengandalkan hukum yang keras. Otoritas pengawas seperti BI dan Depkeu harus mulai mencoba merumuskan blue print pengawasan di sektor keuangan. Seperti banyak pihak menyoroti hingga saat ini fungsi pengawasan dan regulasi masih bercampur menjadi satu. Sehingga tidak ada *segregation of function*. Dengan mengumpulkannya fungsi perizinan, pembinaan, pengawasan dan regulasi dalam satu badan, hal ini sering menciptakan banyak kecurigaan banyak kalangan akan timbulnya berbagai penyelewengan di dalam lembaga tersebut.⁵¹

Dengan tidak fokusnya pengawasan, seperti BI harus disibukkan dengan aktivitas untuk mengontrol moneter, aktivitas kliring dan mengatur

⁵¹ Kasus BNI, *Loc.cit.*

sistem pembayaran. Sementara, Depkeu yang disibukkan dengan kegiatan menjalankan kebijakan fiskal, mengawasi Bapepam dan lembaga keuangan non bank lainnya, maka tidaklah mungkin pengawasan yang dilakukannya selama ini akan memberikan dampak efektif.

Mengingat sama-sama pentingnya antara pengawasan dan berbagai kebijakan itu, maka tidak dapat ditawar-tawar lagi bahwa pengawasan yang dilakukan di sektor industri keuangan harus fokus. Pengertian fokus di sini adalah BI dan Depkeu harus lebih berkonsentrasi di bidang moneter dan fiskal. Pengawasan kemudian diserahkan ke lembaga lain yang bertugas khusus untuk mengawasi kegiatan industri keuangan. Memang kita sudah merencanakan mendirikan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK) seperti yang diamanatkan oleh UU BI No. 23 tahun 1999. Tetapi lagi-lagi terjadi kebuntuan. Semula lembaga ini hanya berfungsi sebagai pengawas, tetapi tiba-tiba berubah menjadi OJK (Otoritas Jasa Keuangan), di mana fungsinya tidak sekedar sebagai pengawas namun melebar ke fungsi lain seperti perizinan, pembinaan, regulasi dan eksekusi. Jadi di sini jelas bahwa paradigma para regulator ini masih menganut cara pikir lama. Padahal mereka harus sadar cara pikir seperti itu tidak produktif dan mengakibatkan sektor keuangan tidak tumbuh dengan sehat.

Apa pun alasannya, apa pun lembaganya, *segregation of function* itu sudah sangat mendesak. Hal ini dikarenakan alasan-alasan berikut: pertama, mencegah terjadinya *conflict of interest* dalam tubuh lembaga-lembaga otoritas yang ada; kedua, dapat menciptakan pengawasan yang efektif sehingga dapat mencegah *moral hazard*; ketiga, masing-masing lembaga otoritas dapat berkonsentrasi di bidang moneter dan fiskal secara penuh; dan keempat, industri keuangan dapat tumbuh dengan sehat dan dipercaya oleh masyarakat, yang pada akhirnya peran intermediasi dapat dijalankan sebagaimana mestinya.⁵²

Pengawasan bank merupakan hal yang sulit dilakukan terutama jika jumlah bank terlalu banyak. Bank Indonesia sebagai Regulator dan pengawas

⁵² Kasus BNI. *Loc.cit.*

setiap bank yang beroperasi di wilayah Indonesia tidak mungkin mengawasi *day to day business* setiap bank tersebut. Oleh karena itu adanya direktur kepatuhan dirasakan sebagai perpanjangan tangan dari kehadiran BI dalam bank tersebut. Hal tersebut pun bukan jaminan bahwa bank tersebut *secure* dari kemauan si pemilik maupun pengurus bank untuk merampok bank itu sendiri. Sebab jika *internal secure* pun ditembus oleh si pengawas sendiri bagaimana *external secure* dapat bertindak cepat. Bank Indonesia sebagai lembaga pengawas perbankan sudah menetapkan cara dan peraturan untuk menerapkan perbankan dengan prinsip kehati-hatian termasuk dengan keluarnya kebijakan kepemilikan tunggal perbankan diharapkan membantu mengurangi kejahatan perbankan terkait keadaan *cross ownership* oleh pemiliknya karena dengan disatukannya bank tersebut maka resiko untuk melarikan dana ke bank lain miliknya maupun untuk mengorbankan bank yang satu dan menyelamatkan bank yang lainnya telah tereliminasi.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebagaimana diuraikan pada bab- bab terdahulu, maka penulis merumuskan kesimpulan, sebagai berikut:

1. Arsitektur Perbankan Indonesia (API) merupakan kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh untuk rentang waktu lima sampai sepuluh tahun ke depan. Segala aspek yang berkaitan dengan berlangsungnya industri perbankan itu sendiri akan ditampung dalam API, sehingga benar- benar mencerminkan seluruh kegiatan yang hendak dicapai oleh industri perbankan ke depan. Kebijakan kepemilikan tunggal perbankan (*single presence policy*) merupakan kebijakan yang diterapkan oleh Bank Indonesia dalam rangka mendorong konsolidasi perbankan agar dapat mewujudkan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat. Prinsip kehati- hatian bank (*prudential regulation*) bertujuan untuk mencapai sistem perbankan yang sehat dan efisien. Sehubungan dengan keluarnya kebijakan bahwa ultimate *shareholder* hanya boleh menjadi pemegang saham pengendali pada satu bank maka menunjukkan bahwa kebijakan kepemilikan tunggal perbankan Indonesia sudah sejalan dengan arsitektur perbankan Indonesia dan prinsip kehati- hatian dengan dasar bahwa tujuan dari ketiganya adalah untuk membentuk perbankan yang kuat dan efisien baik dari segi permodalan maupun struktur.
2. Kebijakan kepemilikan tunggal perbankan yang memberikan opsi berupa pelepasan saham kepada pihak lain (*divestasi*), merger atau konsolidasi dan pembentukan *bank holding company* membuat kerancuan hukum. Kerancuan hukum tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yaitu mengenai opsi *bank holding company* (BHC) dimana dalam Undang-

Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007 tidak memberikan pengaturan tentang perusahaan *holding*. Bahkan dalam undang-undang tersebut mewajibkan Perseroan Terbatas untuk melakukan kegiatan usaha tertentu. Hal ini membuat kerancuan hukum yaitu pembentukan BHC hanya boleh sebagai pemegang saham dan tidak boleh melakukan kegiatan usaha. Kebijakan kepemilikan tunggal perbankan membatasi kepada pemegang saham baik perorangan maupun badan hukum untuk hanya boleh menjadi satu pemegang saham pengendali pada satu bank telah inkonsisten dengan Undang-Undang larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yaitu bahwa pembatasan tersebut dapat membuat penyalahgunaan posisi dominan dan membatasi ruang gerak pelaku usaha serta dapat menghilangkan iklim kompetisi.

3. Kebijakan kepemilikan Tunggal perbankan mewajibkan dua bank berbeda dengan pemegang saham pengendali yang sama untuk melakukan pilihan divestasi, merger atau konsolidasi maupun membuat bank holding company. Terkait keadaan kepemilikan silang (*cross ownership*) maka kebijakan kepemilikan tunggal perbankan dapat mengurangi keadaan penyalahgunaan keadaan terkait kepemilikan silang, karena pemilik bank akan berkonsentrasi pada satu bank saja tidak pada dua bank sehingga unsur untuk memajukan satu bank dan tidak memajukan bank yang lain sudah tereliminir dengan kebijakan ini.

B. Saran

1. Pemerintah perlu merevisi Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007 dan menambahkan pengaturan mengenai *holding company*, karena *holding company* ini sudah dipakai sebagai unit usaha di banyak negara dan juga berkaitan dengan kebijakan kepemilikan tunggal perbankan dimana salah satu opsinya mengenai bank holding company tidak bisa dijalankan dikarenakan tidak ada peraturan yang menaunginya.

2. Bank Indonesia Untuk ke depan dalam mengeluarkan peraturan-peraturan agar merujuk kepada Undang- Undang yang sudah ada yang berkaitan dengan perbankan juga termasuk Undang- Undang Perseroan Terbatas dan Anti Monopoli, dengan timbulnya kerancuan hukum akan membuat investor maupun pemilik dan pengurus bank menjadi ragu mengambil keputusan dan pelaksanaan terhadap peraturan yang dikeluarkan Bank Indonesia tersebut .

3. Perlu dibentuknya badan Pengawas perbankan selain Bank Indonesia untuk mengawasi bank- bank dibawahnya. Lembaga ini harus dapat bersinergi dengan Bank Indonesia agar Bank Indonesia lebih terfokus dalam mengurus moneter. Untuk pengawasan keseharian eksternal bank-bank umum di bawah Bank Indonesia maka lembaga baru inilah yang akan melaksanakan sehingga fungsi pengawasan yang seharusnya diemban Bank Indonesia dapat dilaksanakan secara maksimal oleh lembaga baru ini sehingga kasus- kasus perbankan yang berkaitan dengan pemilik dan pengurus bank yang mempunyai *moral hazard* dapat di kurangi.

2. Bank Indonesia Untuk ke depan dalam mengeluarkan peraturan-peraturan agar merujuk kepada Undang- Undang yang sudah ada yang berkaitan dengan perbankan juga termasuk Undang- Undang Perseroan Terbatas dan Anti Monopoli, dengan timbulnya kerancuan hukum akan membuat investor maupun pemilik dan pengurus bank menjadi ragu mengambil keputusan dan pelaksanaan terhadap peraturan yang dikeluarkan Bank Indonesia tersebut .

3. Perlu dibentuknya badan Pengawas perbankan selain Bank Indonesia untuk mengawasi bank- bank dibawahnya. Lembaga ini harus dapat bersinergi dengan Bank Indonesia agar Bank Indonesia lebih terfokus dalam mengurus moneter. Untuk pengawasan keseharian eksternal bank- bank umum di bawah Bank Indonesia maka lembaga baru inilah yang akan melaksanakan sehingga fungsi pengawasan yang seharusnya diemban Bank Indonesia dapat dilaksanakan secara maksimal oleh lembaga baru ini sehingga kasus- kasus perbankan yang berkaitan dengan pemilik dan pengurus bank yang mempunyai *moral hazard* dapat di kurangi.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Budianto, Agus, *Merger Bank Di Indonesia (Berserta Akibat-Akibat Hukumnya)*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004
- Dendawijaya, Lukman, *Managemen Perbankan*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2005.
- Dewi, Gemala, *Aspek- Aspek Hukum Dalam Perbankan Dan Perasuransian syariah*, Jakarta: Kencana, 2007.
- Fuady, Munir, *Hukum Perbankan Modern (Buku Satu)*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003.
- , *Doktrin- Doktrin Modern Dalam Corporate Law Dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002.
- , *Hukum Tentang Merger*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002
- H.R Daeng Naja, *Hukum Kredit dan Bank Garansi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Ibrahim, Johannes, *Pengimpasan Pinjaman (Kompensasi) Dan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Perjanjian Kredit Bank*, Bandung: CV Utomo, 2003.
- , *Bank Sebagai Lembaga Intermediasi Dalam Hukum Positif*, Bandung: CV Utomo, 2004.
- , Lindawaty Sewu, *Hukum Bisnis Dalam Persepsi Manusia Modern*, Jakarta: Refika Aditama, 2004.
- , *Mengupas tuntas Kredit Komersial Dan Konsumtif dalam Perjanjian Kredit Bank*, Bandung: Mandar Maju, 2004.
- , *Hukum Organisasi Perusahaan (Pola Kemitraan dan Badan Hukum)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2006.
- Keraf, Sonny, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*. Yogyakarta: Kanisius, 1996.

- Margono, Sujud, *Hukum Perusahaan Indonesia (Catatan atan UJ Perseroan Terbatas)*, Jakarta: Novindo Pustaka Utama, 2008
- Moin Abdul, *Merger, Akutansi, Dan Divestasi*, Yogyakarta : Ekonisia, 2007
- Pardede, Marulak, *Likuidasi Bank dan Perlindungan Nasabah*, Jakarta : Sinar Harapan, 1998.
- Samsul, Inosentius, *Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004.
- Sitompul, Zulkarnain, *Problematika Perbankan*, Bandung: BooksTerrace & Library, 2005.
- Suhardi, Gunarto, *25 Langkah Bijaksana Mengelola Bank*, Yogyakarta: universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2007.
- Sutedi, Adrian, *Hukum Perbankan (Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan Kepailitan)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007
- Usman, Rachmadi, *Aspek- Aspek Hukum Perbankan Di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003
- Valerine, J.L.K, *Penelitian Hukum*, Jakarta: FHUI, 2005
- Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan Di Indonesia*, Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 2003
- Wijaya, Krisna & Djoko Retnadi, *Konsolidasi Perbankan Nasional (Dari Rekapitalisasi Menuju Arsitektur Perbankan Indonesia API)*, Jakarta: Masyarakat Profesional Madani, 2005.

B. TESIS

- Susanto, Aris, *Arsitektur Perbankan Indonesia Dan Implementasinya Terhadap Dunia Perbankan*. Tesis Universitas Indonesia, Jakarta 2008.
- Frilina, Ria *Peranan Arsitektur Perbankan Indonesia Dalam Mewujudkan Sistem Perbankan yang Sehat, Kuat dan Efisien*. Tesis Universitas Indonesia, Jakarta 2008

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Indonesia, *Undang- Undang Tentang Perubahan Atas Undang- Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*, Nomor 3 Tahun 2004, LN No 7 Tahun 2004, TLN No. 4357.
- Indonesia, *Undang- Undang Tentang Bank Sentral*, Nomor 13 Tahun 1968, LN. No 63 Tahun 1968, TLN No. 2865
- Indonesia, *Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan* (LN Tahun 1992 Nomor. 31, TLN No. 3472) Sebagaimana diubah dengan Undang- Undang Nomor 10 Tahun 1998 (LN Tahun 1998 No. 182, TLN No. 3790)
- Indonesia, *Undang- Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No, 3817
- Indonesia, *Undang- Undang Tentang Perseroan Terbatas*. No. 40 Tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No 4756.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN No. 61, TLN No. 3840.
- Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum*, PBI No.2/27/PBI/2000, LN Tahun 2000 No. 234.
- Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia*, PBI No. 8/16/PBI/2006. LN. No.73, TLN No. 4642.

D. Internet

Djiwandono, Soedrajat "Menuju Sistem Perbankan Untuk Mendukung Pembangunan Nasional." <<http://www.kolompacifik.net.id,2004>>

Pengawasan bank. <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/Keuangan/2004>>.

Tujuan Pengaturan dan Pengawasan Bank.
<[http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/lkhtisar+Perbankan/Pengaturan+
dan+Pengawasan+Bank/Tujuan+dan+Kewenangan/](http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/lkhtisar+Perbankan/Pengaturan+dan+Pengawasan+Bank/Tujuan+dan+Kewenangan/)>

Yang baru dan lama di lippo. <<http://majalah.tempointeraktif.com/id/email/2004/>>

Bank CIMB NIAGA Completes legal merger. <<http://www.cimbniaga.com>>

Pembatasan kepemilikan bank, <<http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/>>

