

**PENILAIAN KEMAMPUAN DAN KEPATUTAN PEMEGANG  
SAHAM PENGENDALI BANK SEBAGAI SALAH SATU  
PENERAPAN PRINSIP KEHATI-HATIAN PERBANKAN**

**TESIS**

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

**DIKA PUTERA KESUMA  
0706175180**



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

**PENILAIAN KEMAMPUAN DAN KEPATUTAN PEMEGANG  
SAHAM PENGENDALI BANK SEBAGAI SALAH SATU  
PENERAPAN PRINSIP KEHATI-HATIAN PERBANKAN**

**TESIS**

**DIKA PUTERA KESUMA  
0706175180**

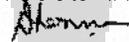


**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JULI 2009**



## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Dika Putera Kesuma  
NPM : 0706175180  
Tanda Tangan :   
Tanggal : 21 Juli 2009



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Dika Putera Kesuma  
NPM : 0706175180  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Penilaian Kemampuan dan Kepatutan Pemegang Saham Bank  
Sebagai Salah Satu Penerapan Kehati-hatian Perbankan

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

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H., LL.M (  )

Penguji/Ketua Sidang : Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H. (  )

Penguji : Abdul Salam, S.H., M.H. (  )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 13 Juli 2009

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada 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 pada program pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari 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. Zulkarnain Sitompul, S.H., L.L.M., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan Penulis dalam penyusunan tesis ini;
2. Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H., dan Abdul Salam, S.H., M.H., yang telah memenuhi undangan dalam rangka untuk menguji tesis ini;
3. Orang tua Penulis, yang telah memberikan dukungan material, moral dan tentunya kasih sayang yang tak pernah habis;
4. Tete Muti dan Uda, yang telah memberikan saran-saran dalam mengerjakan tugas kuliah;
5. Seluruh Dosen Pengajar di Universitas Indonesia Program Pascasarjana yang telah memberikan kontribusinya dalam tesis ini secara langsung maupun tidak langsung;
6. Sahabat-sahabat Penulis dari anggota tetap futsal dan kongkow bareng Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia kelas ekonomi pagi angkatan 2007, Agus, Amir, Damon, Ferdi, Kresna, Yuri, termasuk juga (L. Croft, yang telah memberikan semangat juang di saat-saat terakhir);
7. Sahabat-sahabat Penulis dari anggota tidak tetap futsal (bahkan ada yang tidak pernah datang) Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia kelas ekonomi pagi angkatan 2007, Arif, Doni, Luckman Santio dan redi;

8. Sahabat-sahabat Penulis lainnya diluar anggota futsal Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia kelas ekonomi pagi angkatan 2007, Dian, Halida, Honnie, Kumalasari, Alim, Lili, Lala, dan Umae, yang telah mendukung dalam penulisan tesis ini dan menemani penulis selama bertahun-tahun kebersamaan yang indah dan ceria di kelas pagi;
9. Staff Biro Pendidikan/Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Ruang Baca dan Perpustakaan Universitas Indonesia untuk segala kelancaran dalam proses kesekretariatan selama Penulis berkuliah, juga atas keramahan dan kehangatan bapak-bapak semua.

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.

Jakarta, Juli 2009

Penulis

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

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

Nama : Dika Putera Kesuma  
NPM : 0706175180  
Program Studi : Ilmu Hukum  
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:

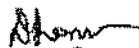
“Penilaian Kemampuan dan Kepatutan Pemegang Saham Pengendali Bank Sebagai Salah Satu Penerapan Prinsip Kehati-hatian Perbankan”

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

Dibuat di : Jakarta

Tanggal : 22 Juli 2009

Yang menyatakan



(Dika Putera Kesuma)

## ABSTRAK

Nama : Dika Putera Kesuma  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Penilaian Kemampuan dan Kepatutan Pemegang Saham  
Pengendali Bank Sebagai Salah Satu Penerapan Kehati-hatian  
Perbankan

Tesis ini membahas alasan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan yang dilakukan Bank Indonesia kepada Pemegang Saham Pengendali dan soal teknis dalam menentukan pengendalian oleh badan hukum yang dinyatakan sebagai Ultimate Shareholder, serta legalitas dalam hal perwakilan saham dalam perbankan (nominee shareholder). Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif dan mencoba mencari pemecahan masalah dalam permasalahan hukum yang ada. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali sangatlah penting karena peran dan kedudukannya dalam suatu Bank; menentukan Ultimate Shareholder pada Badan Hukum dapat ditempuh dengan 2 cara, yaitu dengan cara mencari orang-perseorangan yang menjadi pengendali dari badan hukum tersebut, jika badan hukum tersebut berbentuk perseroan terbatas, atau menjadikan Badan Hukum tersebut yang harus dinilai kemampuan dan kepatutan, jika badan hukum itu bukan berbentuk perseroan terbatas. Sedangkan, kepemilikan Pemegang Saham Perwakilan Bank tetap dinilai kemampuan dan kepatutannya. Namun, pemilik modal sesungguhnya dari saham tersebut pada dasarnya tidak mempunyai kekuatan hukum yang kuat dalam hukum Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, Peraturan Bank Indonesia menyediakan sarana dalam berinvestasi dengan modal besar di dunia perbankan, yaitu dengan membentuk Bank Holdings Company.

Kata kunci:

Pemegang Saham, Pemegang Saham Pengendali, penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali.

## ABSTRACT

Name : Dika Putera Kesuma  
Study Program : Law  
Title : Fit and Propert Test Bank's Controlling Shareholder As One  
Either Prudencial Banking Principle

The focus of this study is the reasons for fit and proper test Bank's Controlling Shareholder and technical problems in determining the legal control by the right person as Ultimate Shareholder, and the legality nominee shareholder. The purpose of this study concluded that fit and proper test Bank's Controlling Shareholder is important because the role and position in a Bank; Ultimate Shareholder determine the Corporation may be adopted with 2 ways, with how to find those individuals who became leader of a legal entity, if shaped body of law is limited, or the Corporation's ability to be fit and prospered tested, if it is not a legal form (right person) of limited company. Meanwhile, ownership of the Bank Shareholders Representative fixed fit and proper test. However, surely the owners of capital stock is basically not have force of law is strong in Indonesian law. Based on that, Bank Indonesia Regulations provide a means to invest in the big capital of the bank, namely the shape of Bank Holdings Company. This research is a qualitative research design with descriptive and try to find the problem-solving in the existing legal.

**Keywords:**

Shareholder, Controlling Shareholder, Fit and Proper test Bank's Controlling Shareholder

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Permasalahan.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Manfaat Penelitian.....	6
1.5 Kerangka Teori.....	7
1.6 Kerangka Konsepsional.....	12
1.7 Metode Penelitian.....	15
1.8 Sistematika Penulisan.....	18
<b>BAB 2 DASAR KETENTUAN PENILAIAN KEMAMPUAN DAN KEPATUTAN PEMEGANG SAHAM PENGENDALI</b>	20
2.1 Tata Kelola Perusahaan yang baik dalam Perbankan Indonesia.....	22
2.2 Kedudukan Pemegang Saham Bank Berbentuk Perseroan Terbatas.....	26
2.2.1 Kewenangan Pemegang Saham Pengendali.....	27
2.2.2 Pemegang Saham Bank Dalam Kaitannya Ketika Bank Bermasalah.....	34
2.2.3 Keberadaan Kepemilikan Nomine Saham Dalam	

Bank.....	40
2.3 Pendekatan Hukum Tentang Tanggung Jawab Pemegang Saham Pengendali.....	46
<b>BAB 3 PENILAIAN KEMAMPUAN DAN KEPATUTAN PEMEGANG SAHAM PENGENDALI SEBAGAI BENTUK KEHATI-HATIAN PERBANKAN</b>	49
3.1 Peran dan Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank.....	52
3.2 Penilaian Kemampuan dan Kepatutan sebagai Usaha Mewujudkan Perbankan yang Sehat.....	57
3.2.1 Persyaratan Menjadi Pemegang Saham Pengendali.....	58
3.2.2 Predikat Penilaian.....	63
3.2.3 Keputusan Final dan Kerahasiaan.....	64
3.3 Relevansi Pelaksanaan Penilaian Kemampuan dan Kepatutan Terhadap Terlaksananya Kehati-hatian Perbankan.....	65
<b>BAB 4 PENTINGNYA PENILAIAN KEMAMPUAN DAN KEPATUTAN TERHADAP PEMEGANG SAHAM PENGENDALI BANK</b>	68
4.1 Pemegang Saham Pengendali Sebagai Penyebab Bank Bermasalah.....	69
4.2 Menentukan Pemegang Saham Pengendali dalam Bank Umum	73
4.2.1 Badan Hukum Sebagai Pemegang Saham Pengendali.....	75
4.2.2 Negara Sebagai Pemegang Saham Dalam Kaitannya Dengan Penilaian Kemampuan dan Kepatutan.....	78
4.2.3 Pemegang Saham Menjabat Sebagai Direksi.....	79
4.3 Batasan Dalam Menjadi Pemegang Saham Pengendali Bank.....	81
4.3.1 Larangan Gadai Saham.....	81
4.3.2 Kepemilikan Saham Perwakilan Kaitannya dengan Penerapan Asas Kepemilikan Tunggal.....	83

**BAB 5 PENUTUP**

5.1 Kesimpulan.....	88
5.2 Saran.....	90

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>91</b>
----------------------------	-----------



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tantangan dunia usaha di Indonesia saat ini salah satunya ialah memulihkan kepercayaan investor dan masyarakat di sektor perbankan. Hal tersebut dikarenakan sejarah perekonomian kita menunjukkan bahwa ekonomi bangsa ini bergerak seiring dengan industri perbankan.<sup>1</sup>

Masalah kepercayaan masyarakat pada bank sangat erat kaitannya dengan pentingnya fungsi sektor perbankan dalam perekonomian. Secara umum, fungsi pokok bank ada 3 yaitu:<sup>2</sup>

1. menghimpun dana masyarakat;
2. menghimpun dana yang dikelolanya ke dalam berbagai aset produktif, misalnya dalam bentuk kredit dan;
3. memberikan jasa layanan lalu lintas pembayaran dan jasa layanan perbankan lainnya.

Berdasarkan hal tersebut, bank berperan sebagai lembaga intermediasi yang mempertemukan dua pihak yang berbeda kepentingannya, baik dalam penghimpunan dan penanaman dana, maupun dalam pelayanan transaksi keuangan dan lalu lintas pembayaran.

Dengan demikian, dapat diartikan Bank merupakan suatu lembaga kepercayaan, dimana eksistensi suatu bank sangat tergantung kepada kepercayaan masyarakat terhadap bank itu. Makin tinggi kepercayaan masyarakat, makin tinggi menggunakan jasa-jasa lain dari bank tersebut. Dengan adanya kepercayaan masyarakat tersebutlah Bank dapat menjalankan fungsinya.

Terpeliharanya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap bank, sangat tergantung bukan saja kepada keahlian pengelolanya, yaitu pengurus dari bank

---

<sup>1</sup> Gubernur Bank Indonesia, "Arah Kebijakan Perbankan (BEI NEWS Edisi 29 Tahun V, Januari-Februari 2006)" tulisan ini bagian dari pidato penulis berjudul "Mengelola Industri Perbankan Dalam Dinamika Baru Perekonomian Indonesia yang disampaikan dalam acara Pertemuan Tahunan Perbankan 2006, terdapat di situs <<http://www.bxi.co.id/images/res/perbankan-Arah%20Kebijakan%20Perbankan.pdf>>.

<sup>2</sup> Permadi Gandapradja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm 2.

tersebut, tetapi juga tergantung kepada integritas pengelolanya. Pengelolaan yang baik dan hati-hati akan membawa bank tersebut menjadi baik sehingga dipercaya masyarakat, sedangkan pelanggarannya akan membuat suatu kondisi perbankan yang tidak stabil dan ketidakpercayaan masyarakat pada dunia perbankan.

Di tahun 2008 dan 2009, terdapat masalah perbankan yang mencuat di beberapa media. Hal tersebut diantaranya yaitu pengambilalihan Bank Century oleh Lembaga Penjamin Simpanan pada November 2008<sup>3</sup> dan dilikuidasinya Bank IFI pada April 2009.<sup>4</sup> Pengambilalihan Bank Century dan likuidasi Bank IFI tentu saja dengan alasan untuk mengamankan pelayanan bagi para nasabah, yang fungsinya untuk menjaga agar masalah tersebut tidak menyebar ke bank-bank lain sehingga dapat menyebabkan rush seperti pengalaman tahun 1998 lalu.<sup>5</sup>

Menanggapi permasalahan tersebut, Menko Ekonomi yang juga Menteri Keuangan, Sri Mulyani, menjelaskan bahwa Bank IFI sudah masuk pengawasan sejak September 2008. Sebelumnya, Bank IFI sudah bermasalah namun pemiliknya (Pemegang Saham Pengendali) tidak mau menambah modal. Demikian juga dengan Bank Century, yang jika ditelusuri sudah mengidap penyakit dalam tata kelola kinerja perusahaan.<sup>6</sup> Berdasarkan Sumber Bank Indonesia yang dikutip di dalam Hukumonline, pemiliknya (Pemegang Saham Pengendali) tidak segera menyelesaikan permasalahan surat-surat berharga valuta asing diikuti dengan permasalahan lainnya mengenai permodalan bank.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Kompas, Bisnis & Keuangan, "Akhirnya, Bank Century Diambil Alih LPS," Jumat, 21 November 2008, Laporan wartawan Kompas Tjahja Gunawan Diredja, terdapat di situs <<http://www.kompas.com/read/xml/2008/11/21/09481797/akhirnya.bank.century.diambil.alih.lps>>

<sup>4</sup> Kompas, Bisnis & Keuangan, "Nasabah Bank IFI Panik, Investor Cuek," Jumat, 17 April 2009, terdapat di situs <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2009/04/17/18120364/nasabah.bank.ifi.panik.investor.cuek>>.

<sup>5</sup> Steve Susanto, Lima Tahun Setelah Krisis, Mei 1998-Mei 2003, Senin 12 Mei 2003, terdapat di situs <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0305/12/finansial/306559.htm>>.

<sup>6</sup> Harian Umum Pelita, "Kasus Bank Century dan Bank IFI Bukan Akibat Krisis," Ekonomi dan Keuangan, Rabu 27 Mei 2009, terdapat di situs <<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=68921>>.

<sup>7</sup> Hukumonline.com, "Bank Indonesia Dituntut Lebih Transparan Kasus Bank Century," Berita, 27 Mei 2009, terdapat di situs <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=20676&cl=Berita>>.

Berbicara mengenai pemegang saham maka tidak lain mengacu kepada bukti kepemilikan perseroan. Jika dilihat pada pasal 21 Undang-Undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan yang kemudian telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 10 tahun 1998 selanjutnya disebut Undang-Undang Perbankan, bentuk bank umum bisa berbentuk perseroan, koperasi atau perusahaan daerah. Sebagaimana bentuk hukum bank, khususnya perseroan terbatas dan perusahaan daerah, maka kepemilikan dari bank tersebut bisa terbagi atas saham yang juga diatur berdasarkan Undang-Undang 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Peraturan tersebut tidak terlepas dengan keberadaan organ dari persero yaitu direksi, komisaris dan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Di dalam Persero, RUPS merupakan organ perseroan yang menentukan manajemen bank akan berjalan. RUPS memiliki wewenang antara lain untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Dewan Komisaris dan Direksi, mengevaluasi kinerja Dewan Komisaris dan Direksi berkaitan dengan pencapaian tujuan-tujuan Bank, menyetujui perubahan Anggaran Dasar, menyetujui laporan tahunan dan perhitungan tahunan yang diserahkan oleh Direksi, persetujuan penggunaan laba serta penunjukan akuntan publik.

Hakekatnya RUPS terdiri dari para pemegang saham dengan kepemilikan saham yang bisa bervariasi. Hal tersebut menimbulkan adanya struktur kepemilikan pemegang saham mayoritas dan minoritas. Dengan mekanisme pemilikan yang demikian, pemegang saham mayoritas menjadi pihak yang "diuntungkan" dengan sendirinya. Semakin banyak saham yang dimilikinya, maka makin dapat mendominasi dalam menentukan keputusan mengenai keberadaan dan jalannya suatu perseroan terbatas.

Namun, tidak seperti pengaturan pemegang saham persero pada umumnya, calon dan Pemegang Saham Pengendali bank memiliki kewajiban mengikuti penilaian kemampuan dan kepatutan sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan. Berdasarkan hal tersebut, sejauh ini hanya peraturan perbankan yang jelas-jelas mempersoalkan kepemilikan saham dalam suatu Bank.

Secara umum, pemegang saham (shareholder atau stockholder), adalah seseorang atau badan hukum yang secara sah memiliki satu atau lebih saham pada perusahaan. Konsep pemegang saham dapat diartikan bahwa perusahaan hanya memiliki tanggung jawab kepada para pemegang sahamnya (pemiliknya), dan seharusnya bekerja demi keuntungan mereka.

Pada dasarnya para pemegang saham adalah para penanam modal (investor) yang berinvestasi atau menaruh uangnya untuk mendapatkan deviden. Pemegang saham diberikan hak khusus tergantung dari jenis saham termasuk hak untuk memberikan suara (biasanya satu suara per saham yang dimiliki). Hak tersebut dapat digunakan dalam hal seperti pemilihan direktur, hak untuk pembagian dari pendapatan perusahaan, hak untuk membeli saham baru yang dikeluarkan oleh perusahaan, dan hak terhadap aset perusahaan pada saat liquidasi perusahaan.

Bila dilihat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas, maupun Undang-Undang Perbankan, Pengertian Pemegang Saham Pengendali sejauh ini tidak dapat ditemukan. Istilah "Pemegang Saham Pengendali" dapat ditemukan dalam Peraturan BAPEPAM (untuk saham *go public*), Undang-Undang No. 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan peraturan-peraturan Bank Indonesia.

Pengertian Pemegang Saham Pengendali menurut Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (fit and proper test) Pasal 1 angka 4, yaitu:

- Pemegang Saham Pengendali adalah badan hukum, orang perseorangan dan atau kelompok usaha yang:
- a. memiliki saham perusahaan atau Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara;
  - b. memiliki saham perusahaan atau Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara namun yang bersangkutan dapat dibuktikan telah melakukan Pengendalian perusahaan atau Bank, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Begitu pentingnya status Pemegang Saham Pengendali dikarenakan tidak hanya kepemilikan jumlah saham dalam bank saja, namun juga terdapatnya pengertian "pengendalian" terhadap bank, yaitu secara langsung dan tidak

langsung menjalankan manajemen dan/atau mempengaruhi kebijakan Bank.

Namun, ketentuan mengenai istilah "pengendali" oleh pemegang saham juga bisa menjadi persoalan yang mengarah pada pasal 92 ayat 1 Undang-undang Perseroan Terbatas, dimana direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan. Berdasarkan hal tersebut, direksi yang harus dinilai kemampuan dan kepututannya, karena melihat peran yang dimilikinya dalam perseroan. Adanya pengawasan mengenai kepemilikan saham dalam bank menimbulkan suatu persepsi bahwa di satu sisi terdapat direksi yang menjalankan perseroan dan di sisi lain terdapat pemegang saham dengan status "pengendali."

Hal lain yang dapat dicermati juga ialah pada penjelasan mengenai pemegang saham yang berstatus sebagai badan hukum pada Peraturan Bank Indonesia No.5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Keapatutan. Peraturan ini menyebutkan mengenai Pemegang Saham Terakhir (*Ultimate Shareholder*). Sesuai PBI No. 5/25/2003 tersebut, penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon dan Pemegang Saham Pengendali Bank yang berupa Badan Hukum dilakukan terhadap pihak-pihak yang berdasarkan penilaian Bank Indonesia merupakan pemilik dan pengendali terakhir dari badan hukum itu (*ultimate shareholders*). Hal ini mengacu pada soal penting tentang kepemilikan, yaitu menjawab pertanyaan siapa sebenarnya pemilik bank. Hal tersebut dikarenakan dimungkinkannya kepemilikan berjenjang pada bank yang dimiliki oleh Badan Hukum yang mengakibatkan adanya pengendalian terhadap badan hokum yang berjenjang tersebut.

Masalah lain mengenai kepemilikan yang menjadi persoalan juga bisa dilihat dari terdapatnya dualisme pengertian dalam kepemilikan bank yaitu legal owner (pemilik yang tercatat menurut hukum) dan beneficiary owner (pihak yang menikmati manfaat ekonomis dari benda yang dimiliki oleh legal owner).<sup>8</sup> Dengan dualisme tersebut harus ditentukan siapa-siapa saja yang berkewajiban mengikuti penilaian kemampuan dan kepatutan.

---

<sup>8</sup> Zulkarnaen Sitompul, Merger, "Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy," Jurnal Hukum Bisnis, volume 27 – No.2 tahun 2008, hlm 20.

Tesis ini selanjutnya akan difokuskan pada pembahasan mengenai pemegang saham pengendali pada Bank Umum yang berbentuk Persero yang diatur juga dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.

## **1.2 Pokok Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat dikemukakan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa Pemegang Saham Pengendali harus dinilai kemampuan dan kepatutannya oleh Bank Indonesia?
2. Bagaimana Bank Indonesia menentukan kepemilikan terakhir pemegang saham pengendali (ultimate shareholder) yang akan dinilai kemampuan dan kepatutan?
3. Bagaimana status keberadaan pemegang saham pengendali yang merupakan perwakilan atau nominee shareholder?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

1. Mengetahui fungsi dan tujuan dilakukannya penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali,
2. Menganalisa siapa yang mempunyai kewajiban untuk dipenilaian kemampuan dan kepatutan sebagai pemegang saham bank jika pemegang saham bank tersebut adalah berupa badan hukum,
3. Mengetahui status hukum keberadaan pemegang saham nominee dalam konstruksi hukum perbankan.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Secara teoritis, memberikan manfaat akademis dalam bentuk pembahasan mengenai relevansi teori-teori terhadap ketentuan perbankan beserta

permasalahan yang ada di Indonesia sehingga bisa memberikan kontribusi dalam pengembangan hukum pengawasan perbankan;

2. Secara praktis, memberikan informasi, wawasan dan pengetahuan serta sangat diharapkan bisa menjadi bahan rujukan dalam berinvestasi di sektor perbankan.

### 1.5 Kerangka Teori

Ulasan dalam tesis ini akan dikaitkan pada teori-teori yang berkaitan dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sebagaimana yang menjadi dasar dari penilaian kemampuan dan kepatutan pemilik dan manajemen suatu bank. Penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* yaitu *fairness, transparency, accountability, dan responsibility* merupakan upaya agar terciptanya keseimbangan antar kepentingan para *stakeholder* yaitu pemegang saham mayoritas, pemegang saham minoritas, kreditor, manajemen perusahaan, karyawan perusahaan, *suppliers*, pemerintah, konsumen dan tentunya para anggota masyarakat yang merupakan indikator tercapainya keseimbangan kepentingan, sehingga benturan kepentingan yang terjadi dapat diarahkan dan dikontrol serta tidak menimbulkan kerugian bagi masing-masing pihak. Karena itu, untuk membahas tesis ini, akan digunakan teori agen dan teori stakeholder.

#### 1. Teori agen (*agency theory*)

Teori ini muncul pasca paradigma keterpisahannya kepemilikan perusahaan dengan pengelolaan, terutama terhadap perusahaan yang besar dan modern. Konsep pemisahan antara kepemilikan (*ownership*) para pemegang saham dan pengendali (*control*) para manajemen dalam korporasi telah dikaji sejak tahun 1930.<sup>9</sup> Permasalahan yang kemudian timbul dari konsep pemisahan ini adalah, apakah para dewan benar-benar

---

<sup>9</sup> Debat klasik mengenai *shareholder primacy* dan *director primacy* antara Adolph A. Berle & Gardiner C. Means, terdapat di Adolf A. Berle & Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, (Harvest Books, 1932), hlm 66, sebagaimana dikutip oleh Stephen M. Bainbridge, "Director vs Shareholder Primacy in The Convergence Debate," (makalah disampaikan pada Symposium: The Globalization of Corporate And Securities Law in The Twenty-First Century, 2002, dibuat dalam bentuk artikel dalam *Transnational Lawyer*, yang diterbitkan oleh University of The Pacific, McGeorge School of Law), hlm 45-46.

bertindak untuk kepentingan para pemegang saham? Jawaban terhadap permasalahan tersebut diargumentasikan oleh penganjur *agency theory* pada tahun 1970-an<sup>10</sup> yang mengatakan bahwa, para dewan (*agent*) secara profesional akan bertindak bagi kepentingan mereka, dan bukan bijaksana dan adil bertindak bagi kepentingan para pemegang saham. Oleh karena itu, diperlukan suatu sistem *check and balances* untuk mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan.<sup>11</sup>

Teori agen menekankan pentingnya pemilik perusahaan (pemegang saham) menyerahkan pengelolaan perusahaan kepada tenaga-tenaga profesional (disebut *agent*) yang lebih mengerti dalam menjalankan bisnisnya sehari-hari.<sup>12</sup> Berdasarkan teori ini, para pendiri perseroan dapat membuat perjanjian yang seimbang antara *principal* (pemegang saham) dengan *agent* (direktur).

## 2. Teori Stakeholder (*stakeholder theory*)

Teori Stakeholder dikembangkan oleh Standford Research Institute (SRI) pada tahun 1960, sebagai reaksi terhadap pemahaman lama tentang pengurusan perusahaan, yang berparadigma semata-mata pengurus bekerja untuk kepentingan pemegang saham.<sup>13</sup> Menurut pengertiannya, stakeholder mencakup semua pihak yang berkepentingan dalam perusahaan termasuk tapi tidak terbatas pada pemegang saham, pemasok, pelanggan, distributor, dan masyarakat yang ikut memberikan kontribusi terhadap keberhasilan perusahaan serta menanggung dampak dari kegiatan usaha perseroan.

Teori stakeholder meminta pengelola untuk membagi bersama keuntungan yang mereka telah buat, dan membawa para stakeholder bersama. Teori stakeholder pada intinya juga menekan pengelola untuk menyatakan secara jelas mengenai bagaimana mereka ingin melakukan

<sup>10</sup> Robert T. Kleiman, *Agency Theory*, terdapat di situs <<http://www.enotes.com/biz-encyclopedia/agency-theory>>.

<sup>11</sup> Robert I Tricker, *Internasional Corporate Governance: Text, Reading and Cases*, (Singapore: Prentice Hall and Simon Schuster Asia, Pte., Ltd, 1994), Hlm 5.

<sup>12</sup> Christine A. Mullin, *Corporate Governance, second edition*, (Oxford University press, 25 okt 2007), hlm 13.

<sup>13</sup> Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN/Badan Pembina BUMN, *Corporate Governance dan Etika Korporasi*, (Balai Jakarta, Postaka), hlm 61.

usahanya, lebih spesifiknya ialah jenis hubungan apa yang mereka inginkan dan butuhkan untuk diciptakan dengan para stakeholdernya untuk mewujudkan keinginan mereka.<sup>14</sup>

Donaldson and Preston (1995)<sup>15</sup> berpendapat bahwa teori stakeholder secara eksplisit dan implisit mengandung teori dari 3 tipe yang berbeda, yaitu, *descriptive*, *instrumental* dan *normative*. Rumusan *Descriptive/empirical* dari teori ini bertujuan untuk menggambarkan dan menjelaskan bagaimana perusahaan atau pengelolanya bersikap. *Instrumental* teori bermaksud untuk menggambarkan apa yang akan terjadi jika pengelola atau perusahaan bersikap dengan cara tertentu. *Normative theory* memberikan perhatian pada moral yang baik dari sikap perusahaan dan/atau para pengelolanya. Jadi, dapat disimpulkan, teori-teori tersebut dimaksudkan kepada pertanyaan: apa yang terjadi? Apa yang terjadi jika? Dan apa yang harusnya terjadi? secara berurutan. Donaldson dan Peterson menyatakan bahwa Freeman, secara individu dan dengan para rekannya (Evan & Freeman, 1993; Freeman & Gilbert, 1987; Freeman & Reed, 1983), telah memasukkan ketiga tipe dari teori ini ke dalam konsep stakeholder. Para pendukung teori stakeholder berusaha untuk menggambarkan apa yang pengelola lakukan dengan pengakuan hubungannya dengan stakeholder, apa yang akan terjadi jika pengelola mematuhi prinsip-prinsip dalam mengatur stakeholder, dan bagaimana pengelola harus lakukan kesepakatan dengan para stakeholder dalam perusahaan. Donaldson dan Preston menyimpulkan bahwa perhatian *normative* mendukung teori stakeholder dalam semua bentuknya.<sup>16</sup>

Jadi, teori stakeholder ini digunakan untuk menafsirkan fungsi dari perusahaan, termasuk identifikasi dari moral atau pedoman filosofi untuk

<sup>14</sup> R. Edward Freeman, Andrew C. Wicks, Bidhan Parman, Stakeholder Theory and "The Corporate Objective Revisited," (The Darden School, University of Virginia, 100 Darden Boulevard, Charlottesville, Virginia 22906), hlm 1, terdapat di situs <<http://www.thunderbird.edu/wwwfiles/publications/magazine/fall2004/faculty-papers/2Corp-Obj- Freeman-Reply.pdf>>.

<sup>15</sup> Thomas M. Jones, "Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics," *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 2 (Apr., 1995), hlm 406.

<sup>16</sup> *Ibid.*

operasion dan manajemen suatu perusahaan.<sup>17</sup> Teori stakeholders mempunyai pandangan, bahwa keuntungan jangka panjang perseroan tidak hanya difokuskan untuk mencapai kesejahteraan pemegang saham, tetapi ditujukan pula bagi pihak-pihak lain sebagai stakeholders yang dapat mendukung kesinambungan perseroan. Perhatian normative ini telah mendominasi teori stakeholder dari pertama (Merrick Dodd, 1932), bahkan kritikan yang terkenal dari Milton Friedman (1970) mengenai konsep corporate social responsibility berasal dari teori tersebut.<sup>18</sup>

Jika mengambil salah satu konsep kepentingan umum dari Barry M Mitbick,<sup>19</sup> yaitu konsep keseimbangan (balancing concept), maka kepentingan umum timbul dari pemenuhan beberapa kepentingan yang berbeda secara simultan. Sejalan dengan balancing concept, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah pertama, adanya keseimbangan dinamis antara kepentingan bank di satu pihak dengan nasabah di pihak lain. Kedua, adanya keseimbangan dinamis antara kepentingan industri perbankan dan nasabah di satu pihak dengan kepentingan umum lainnya, seperti kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, peradilan, kepentingan penyidikan, perpajakan, pasar modal, pangihan piutang negara, dan lain-lain.<sup>20</sup>

Dalam teori stakeholder bukan saja pemilik suatu bank yang menginginkan perusahaannya dalam keadaan yang baik, tetapi semua elemen yang secara langsung atau tidak langsung berhubungan dengan perusahaan tersebut.

Kedua teori tersebut dapat membantu dalam menjelaskan prinsip-prinsip dalam tata kelola perusahaan yang baik. Jadi, keseimbangan dapat terjadi di dalam dan di luar perseroan dengan tidak mengorbankan kepentingan aspek-aspek yang bersifat public dan sosial. Dengan demikian, di

<sup>17</sup> Thomas Donaldson dan Lee E. Preston, "The Stakeholder Theory of The Corporation: Concepts, Evidence, and Implication," *Academy of Management Review*, 1995 Vol 20 No. 1, 65-91. Hlm 71.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Barry M Mitbick, dalam Yunus Husain, *Rahasia Bank: Privasi Versus Kepentingan Umum*, (Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2003), hlm 47.

<sup>20</sup> Yunus Husain, hlm 47.

satu sisi ada keadilan semua pihak yang mempunyai ikatan dengan perusahaan. Di sisi lain, tidak memungkiri juga ada hak-hak individu, kepentingan para pemegang saham, yang sedang melakukan usaha mencari keuntungan

Pada akhirnya, kedua teori tersebut sejalan dengan pernyataan dari Roscou Pound dalam *Contemporary Juristic Theory* yang menjelaskan mengenai perdebatan teori-teori sebelumnya yang mengartikan kepentingan sosial sebagai landasan utama dalam hukum. Roscou Pound dalam pernyataannya mengatakan bahwa setiap orang memiliki kepentingan dalam pembentukan hukum.<sup>21</sup> Dengan demikian Roscou Pound mengadakan tiga penggolongan mengenai alasan kepentingan-kepentingan hukum itu dibuat sehingga hukum dapat melindungi mereka. Penggolongan tersebut, yaitu:<sup>22</sup>

1. kepentingan pribadi (private interest);
2. kepentingan umum (public interest);
3. kepentingan kemasyarakatan (social interests).

Penjelasan Pound pada pernyataan tersebut kemudian membawa pada kesimpulan bahwa hukum bukan hanya sebagai upaya untuk menciptakan kontrol sosial (only agency of social control), tetapi juga dalam rangka mewujudkan "social engineering," yaitu berfungsi untuk meminimalisir perselisihan kepentingan mereka masing-masing.<sup>23</sup>

Berdasarkan teori diatas, dengan demikian menjadi penting bahwa industri perbankan harus dikelola oleh pihak-pihak yang memiliki integritas dan kompetensi yang tinggi agar dapat tercipta lembaga perbankan yang sehat dan tangguh sehingga tidak hanya dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi atau kelompok usaha saja mengingat begitu besarnya kepentingan publik yang harus dilindungi.

Untuk melengkapinya, tesis ini juga akan mengaitkannya dengan doktrin-doktrin perusahaan. Karena pembahasan dalam tesis ini menitikberatkan pada pembahasan pemegang saham, maka guna membantu dalam menyelesaikan permasalahan, doktrin yang dipakai khususnya ialah

<sup>21</sup> R. Pound, *Contemporary Juristic Theory*, 1940, Bahan Kuliah Pascasarjana Fakultas Hukum 2009 dikumpulan oleh Agus Brotosusilo dan Jufrina Rizal tahun 2009, hlm 573.

<sup>22</sup> Ibid, hlm 574.

<sup>23</sup> Ibid, hlm 577.

doktrin tentang piercing the corporate veil, yang menjelaskan bahwa tanggung jawab pemegang saham bisa sampai harta pribadinya para pemegang saham. Doktrin ini juga telah dituangkan dalam Pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Perseroan Terbatas.

## 1.6 Kerangka Konseptual

Untuk kepentingan penelitian ini, beberapa istilah yang digunakan diberikan definisi operasional untuk menghindarkan perbedaan pengertian yang kiranya dapat mempermudah penelitian. Karena itu, dalam Sub bab ini selanjutnya akan menguraikan definisi mengenai istilah yang berhubungan dengan pembahasan tesis ini.

Badan hukum adalah badan atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan sebagai orang, yaitu memegang hak dan menanggung kewajiban (legal entity).<sup>24</sup> Badan hukum merupakan suatu badan yang dapat bertindak dalam lalu lintas hukum sebagai subyek hukum dan memiliki kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan pribadi pengurusnya.<sup>25</sup>

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>26</sup>

Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> I. G. Rai widjaja, hukum perseroan terbatas, khusus pemahaman atas Undang-Undang No. 1 tahun 1995, Jakarta: Kasainti Blanck, 1996, hlm 6.

<sup>25</sup> Rachmadi Usman, *Dimensi Hukum Perseroan Terbatas, Edisi 1, Cet. 1*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm 49.

<sup>26</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, L.N No. 70 Tahun 2003, T.L.N No. 4297, Pasal 1 angka 1.

<sup>27</sup> Indonesia *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, L.N No. 182 Tahun 1998, T.L.N No. 3790, Pasal 1 angka 1.

Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.<sup>28</sup>

Direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.<sup>29</sup>

Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (Fit and proper test) adalah evaluasi terhadap integritas pemegang saham pengendali serta evaluasi terhadap integritas, kompetensi, dan independensi pengurus dalam mengendalikan kegiatan operasional bank.<sup>30</sup>

Induk perusahaan (parent company) adalah perusahaan yang memiliki satu atau lebih perusahaan lain dan mengendalikannya melalui hak suara atas dasar persentase kepemilikan sahamnya pada tiap perusahaan yang bersangkutan; pada umumnya, perusahaan induk memiliki usaha tersendiri; namun, apabila perusahaan induk tidak memiliki usaha tersendiri, perusahaan induk seperti itu merupakan perusahaan grup usaha (holding company) disebut juga perusahaan induk.<sup>31</sup>

Induk perusahaan bank (bank holding company) adalah perusahaan yang memiliki atau menguasai dua bank atau lebih atau perseroan induk bank lainnya serta terlibat dalam pengendalian manajemen bank-bank tersebut.<sup>32</sup>

Pemegang saham mayoritas adalah pemegang saham yang mempunyai kepentingan mengawasi suatu perusahaan; kepemilikan lebih dan 50% saham perlu untuk tujuan ini, tetapi dalam perusahaan yang telah masuk bursa (go public), suara terbanyak dapat diperoleh dengan menggabungkan pemegang saham minoritas sehingga mencapai lebih dari 50% (majority stockholders).<sup>33</sup>

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, L.N No. 106 Tahun 2007, T.L.N No. 4756, Pasal 1 angka 5.

<sup>30</sup> Tome Beka, Sworn Translator, *Kamus Perbankan*, berkas diunduh di situs <<http://www.scribd.com/doc/2532743/Kamus-Perbankan?autodown=pdf>>, hlm 75.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm 88.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm 159.

Pemegang saham semu (nominee shareholder) adalah pemilik saham yang bukan pemilik saham sesungguhnya (dummy stockholder).<sup>34</sup>

Penarikan Massal (bank run; rush) adalah penarikan tunai secara besar-besaran di luar perkiraan karena menurunnya kepercayaan nasabah penyimpan dana karena kekhawatiran bank akan ditutup.<sup>35</sup>

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.<sup>36</sup>

Perseroan Terbatas 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 ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.<sup>37</sup>

Prinsip Kehati-hatian (Prudential Principle) adalah prinsip yang digunakan oleh perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya yang berasaskan demokrasi ekonomi.<sup>38</sup>

Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.<sup>39</sup>

Saham (stock) adalah surat bukti kepemilikan atau bagian modal suatu perseroan terbatas yang dapat diperjualbelikan, baik di dalam maupun di luar pasar modal yang merupakan klaim atas penghasilan dan aktiva perusahaan;

<sup>34</sup> Bandingkan dengan konsep nominee pada Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 8<sup>th</sup> edition, St Paul; West, 2004, hlm 1076.

<sup>35</sup> Tome Beka, *Op. Cit.* hlm 217.

<sup>36</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 2.

<sup>37</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 1.

<sup>38</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perbankan*, *Op. Cit.*, Pasal 2.

<sup>39</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 4, lihat juga dalam: Indonesia, *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 13, yaitu "Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah organ Persero yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Persero dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris."

memberikan hak atas deviden sesuai dengan bagian modal disetor seperti yang ditentukan dalam anggaran dasar perusahaan.<sup>40</sup>

Saham minoritas (minority interest) adalah kepentingan dan para pemegang saham yang secara keseluruhan memiliki saham kurang dari 50 persen dan seluruh saham bank; dalam neraca konsolidasi perusahaan, yang saham anak perusahaan itu tidak seluruhnya dimiliki bank, kepentingan ini ditunjukkan dalam pencatatan modal yang terpisah atau sebagai kewajiban yang tidak memiliki batas waktu dan tidak memiliki hak prioritas.<sup>41</sup>

Subyek hukum adalah merupakan pendukung hak dan kewajiban, dalam hal ini manusia pribadi (natuurlijk persoon) dan badan hukum (rechtspersoon). Badan hukum privat agar dapat menjalankan fungsinya sebagai rechtspersoon, pertama, para pendiri harus mendirikan badan hukum, berdasarkan akta pendirian badan hukum yang dibuat dihadapan notaris, akta mana mencakup pula anggaran dasar dari badan hukum yang bersangkutan. kedua, para pendiri dan direksi harus mendapatkan pengesahan atas akta pendirian tersebut dari menteri kehakiman (sekarang menteri hukum dan perundang-undangan). ketiga, setelah mendapat surat pengesahan dari menteri kehakiman, direksi mendaftarkan (berserta akta pendirian) tersebut dalam daftar perusahaan pada kantor pendaftaran perusahaan dimana badan hukum tersebut berdomisili untuk mendapatkan tanda daftar perusahaan, dan mengumumkan akta pendirian dalam tambahan berita negara.<sup>42</sup>

## 1.7 Metodologi Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, serta dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten untuk memberikan suatu penyelesaian masalah.<sup>43</sup> Metodologis

<sup>40</sup> Tome Beku, Op Cit, hlm 186.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> KamusHukum.com 2004, Jumat, 13 Maret 2009, Pukul 01:11 wib. powered by Ekuasita.com Terdapat di situs <[http://www.kamushukum.com/kamushukum\\_entries.php?\\_subjek%20hukum\\_&ident=2643](http://www.kamushukum.com/kamushukum_entries.php?_subjek%20hukum_&ident=2643)>, uraian didapat berdasarkan sumber yang terdapat di situs <[http://hukumonline.com/klinik\\_detail.asp?id=520](http://hukumonline.com/klinik_detail.asp?id=520)>.

<sup>43</sup> Agus Brotosusilo, et al., Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen, Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen PDK, 1994, hlm 8, sebagaimann dikutip dalam ringkasan

berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis berarti berdasarkan suatu sistem sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.<sup>44</sup>

Cara penyelesaian masalah yang dilakukan ialah melalui penelitian secara ilmiah, artinya suatu metode yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala, dengan menganalisisnya dan mengadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta tersebut. Kemudian, penulis mengusahakan suatu pemecahan atas masalah-masalah yang ditimbulkan oleh fakta tersebut.

Adapun jenis penelitian ini adalah merupakan penelitian yuridis normative. Penelitian yuridis normative merupakan penelitian hukum yang analisisnya berbasis dan mengacu pada norma-norma hukum, baik yang terdapat pada peraturan perundang-undangan maupun peraturan lain yang sejenis.

Data yang diperlukan dalam penelitian hukum ini adalah data sekunder, yang meliputi:

1. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang berlaku dan terkait dengan penulisan proposal ini, diantaranya adalah Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen keempat, Statblad 1917-12 tentang Peraturan Tentang Penundukan Diri Secara Sukarela Kepada Hukum Perdata Eropa, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 40 tahun 2007 tentang Perseroan terbatas, Undang-Undang No.7 tahun 1992 yang kemudian telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia No 21 tahun 2008 tentang Peraturan Syariah, Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, dan Peraturan-Peraturan Bank Indonesia, serta Undang-Undang No.8

---

desertasi Agus Brotosusilo, *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguard*, Universitas Indonesia, 2006, hlm 11.

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2007), hlm. 42.

tahun 1995 tentang Pasar Modal, Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang lainnya yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan tesis ini.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, makalah ilmiah, jurnal hukum, majalah hukum dan hasil karangan ilmiah yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.
3. Bahan Hukum Tertier meliputi surat kabar, kamus bahasa Inggris dan Indonesia, kamus hukum dan lain-lain yang memuat penulisan yang dapat dipergunakan sebagai informasi bagi penelitian ini.

Bahan-bahan tersebut didapat dari penelitian kepustakaan. Yaitu, penulis mencari data dan keterangan-keterangan dengan membaca buku-buku, bahan kuliah, karya ilmiah, dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tema yang akan dibahas dalam tulisan ini.

Berbagai data yang dipergunakan kemudian akan diolah melalui analisis dan konstruksi data dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai tema diatas.

Sebagai rujukan untuk memperdalam pengertian dan dipergunakan sebagai alat untuk mempertajam analisis, akan dipergunakan pengertian tentang system hukum. Satu diantara pengertian sistem hukum yang paling sederhana yaitu yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, yang intinya adalah bahwa system hukum terdiri dari komponen struktur, komponen substansi, dan komponen budaya hukum.<sup>45</sup>

Sistem hukum mempunyai struktur, artinya kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.<sup>46</sup> Struktur hukum ini yang memberikan gambaran bagaimana kekuasaan dalam suatu Negara didistribusikan dan dilaksanakan.

---

<sup>45</sup> Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar, [American Law: An Introduction, 2nd Edition]*, diterjemahkan oleh Wisnu Basuki, Cet. 1, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2001), hlm. 5.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 7. Menurut Friedman: "contoh struktur seperti: jumlah dan ukuran pengadilan, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden, prosedur apa yang harus diikuti oleh Departemen Kepolisian, dan sebagainya".

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya, artinya aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu.<sup>47</sup> substansi hukum inilah yang mengisi sistem hukum, yang menentukan bagaimana masyarakat dapat bertindak, mana yang boleh dan tidak boleh dilakukan.

Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum, artinya sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya.<sup>48</sup> Hal tersebut menyatakan bahwa hukum sebagai suatu sistem tidaklah otonom, karena hukum ada dan dipengaruhi oleh budaya yang ada dan hidup dalam masyarakat.

### 1.8 Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran tentang isi dari penelitian ini maka uraian berikut ini merupakan garis besar dari tiap-tiap bab. Penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab yang meliputi:

Bab 1 yang merupakan bab pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, landasan teori dan konsep, metode penelitian, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab 2 yang berisikan hal-hal mengenai dasar ketentuan penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali bank yang didalamnya menguraikan tata kelola perusahaan yang baik dalam perbankan Indonesia, kedudukan pemegang saham bank berbentuk perseroan terbatas, kewenangan Pemegang Saham Pengendali dalam Bank, pemegang saham bank dalam kaitannya dengan bank bermasalah, keberadaan kepemilikan nominee saham dalam bank, dan pendekatan hukum tentang Pemegang Saham Pengendali.

Bab 3 membahas penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali sebagai bentuk kehati-hatian perbankan yang di dalamnya

<sup>47</sup> Ibid. Menurut Friedman: "substansi juga berarti 'produk' yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu – keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun".

<sup>48</sup> Ibid., hlm 8. Menurut Friedman: "budaya hukum juga dapat dikatakan sebagai suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan".

menguraikan peran dan kewenangan Bank Indonesia dalam pengaturan dan pengawasan bank, penilaian kemampuan dan kepatutan sebagai usaha mewujudkan perbankan yang sehat, penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali dan relevansi pelaksanaan penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap terlaksananya kehati-hatian perbankan

Bab 4 menganalisa pentingnya penilaian kemampuan dan kepatutan oleh Bank Indonesia terhadap Pemegang Saham Pengendali Bank yang membahas mengenai Pemegang Saham Pengendali sebagai penyebab bank bermasalah, menentukan pemegang saham pengendali dalam Bank Umum, dimana didalamnya membahas ultimate shareholder dalam badan hukum sebagai Pemegang Saham Pengendali bank, Negara sebagai pemegang saham, direksi sebagai pemegang saham dan pengurus bank, dan selanjutnya diteruskan dengan batasan dalam menjadi Pemegang Saham Pengendali.

Bab 5 penutup berisikan kesimpulan dan saran.

## BAB 2 DASAR KETENTUAN PENILAIAN KEMAMPUAN DAN KEPATUTAN PEMEGANG SAHAM PENGENDALI

Konsideran Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan mengamanatkan untuk mendorong terciptanya sistem perbankan yang sehat perlu ditingkatkan pokok-pokok *good corporate governance* di industri perbankan. Ketentuan mengenai Good Corporate Governance dalam Perbankan untuk selanjutnya diatur sendiri dalam Peraturan Bank Indonesia No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum sebagaimana telah diubah dengan PBI No 8/14/PBI/2006.

Dalam Peraturan tersebut dinyatakan bahwa Good Corporate Governance adalah suatu tata kelola Bank yang menerapkan prinsip-prinsip yang meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>1</sup>

1. transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam mengemukakan informasi material dan relevan serta keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan;
2. akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi dan pelaksanaan pertanggungjawaban organ bank sehingga pengelolaannya berjalan secara efektif;
3. pertanggungjawaban (*responsibility*), yaitu kesesuaian pengelolaan bank dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip pengelolaan bank yang sehat;
4. independensi (*independency*), yaitu pengelolaan bank secara profesional tanpa pengaruh/tekanan dari pihak manapun;
5. kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian prinsip-prinsip tersebutlah yang menjadi pedoman Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan para pengendali suatu bank.

Dalam perekonomian modern, manajemen dan pengelolaan perusahaan semakin banyak dipisahkan dari pemilik perusahaan. Hal ini sejalan dengan *Agency theory* yang menekankan pentingnya pemilik perusahaan (pemegang saham) menyerahkan pengelolaan perusahaan kepada tenaga-tenaga profesional

<sup>1</sup> Indonesia, Penjelasan Peraturan Bank Indonesia No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum sebagaimana telah diubah dengan PBI No 8/14/PBI/2006, LN. No. 71, TLN No.4640.

(disebut *agent*) yang lebih mengerti dalam menjalankan bisnis sehari-hari. Tujuan dipisahkannya pengelolaan dari kepemilikan perusahaan salah satunya yaitu agar pemilik perusahaan memperoleh keuntungan yang semaksimal mungkin dengan biaya yang seefisien mungkin dengan dikelolanya perusahaan oleh tenaga-tenaga professional. Mereka, para tenaga-tenaga professional, bertugas untuk kepentingan perusahaan dan memiliki keleluasaan dalam menjalankan manajemen perusahaan. Sehingga, dalam hal ini, para professional tersebut dapat bertindak sebagai *agents*. Sementara pemilik perusahaan (pemegang saham) hanya bertugas mengawasi dan memonitor jalannya perusahaan yang dikelola oleh manajemen serta mengembangkan system insentif bagi pengelola manajemen untuk memastikan bahwa mereka bekerja demi kepentingan perusahaan.<sup>2</sup>

Namun pada sisi lain pemisahan seperti ini juga memiliki kekurangan. Adanya keleluasaan pengelola manajemen perusahaan untuk memaksimalkan laba perusahaan bisa mengarah pada proses memaksimalkan kepentingan pengelolaan perusahaan sendiri dengan beban dan biaya yang harus ditanggung oleh pemilik perusahaan. Lebih lanjut pemisahan ini dapat pula menimbulkan kurangnya transparansi dalam penggunaan dana pada perusahaan serta keseimbangan yang tepat antara kepentingan-kepentingan yang ada, misalnya antara pemegang saham dengan pengelola manajemen perusahaan dan antara pemegang saham pengendali dengan pemegang saham minoritas.<sup>3</sup>

Dasar pemikiran mengenai pengendalian oleh pemegang saham suatu bank khususnya yang berbentuk perseroan juga tidak sesederhana melihat pemegang saham sebagai pemilik bank yang mempunyai hak penuh untuk mengontrol perusahaannya. Karena Bank berbentuk perseroan juga memiliki aturan-aturan yang kompleks dalam menjalankan usahanya. Sehingga, Pemegang Saham Bank tersebut tidak hanya tunduk pada ketentuan perbankan tetapi juga tunduk kepada peraturan seperti Undang-Undang Perseroan Terbatas atau peraturan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perbankan.

---

<sup>2</sup> Hindarmojo Hinuri(ed), *Good Corporate Governance, Konsep dan Implemntasi Perusahaan Publik dan Korporasi Indonesia, cetakan 1*, (Jakarta: Yayasan Pendidikan Pasar Modal Indonesia & Sinergi Communication, 2002), hlm 20.

<sup>3</sup> Ibid.

Karena itu, penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* merupakan upaya agar terciptanya keseimbangan antar kepentingan dari para *stakeholder* yaitu pemegang saham mayoritas, pemegang saham minoritas, kreditor, manajemen perusahaan, karyawan perusahaan, *suppliers*, pemerintah, konsumen dan tentunya para anggota masyarakat yang merupakan indikator tercapainya keseimbangan kepentingan, sehingga benturan kepentingan yang terjadi dapat diarahkan dan dikontrol serta tidak menimbulkan kerugian bagi masing-masing pihak.

## 2.1 Tata Kelola Perusahaan yang baik dalam Perbankan Indonesia

Dalam rangka *economy recovery*, pemerintah Indonesia dan International Monetary Fund (IMF) memperkenalkan konsep *good corporate governance* (GCG) sebagai tata cara kelola perusahaan yang sehat. Konsep ini diharapkan dapat melindungi pemegang saham (*stockholders*) dan kreditor agar dapat memperoleh kembali investasinya. Penelitian yang dilakukan oleh Asian Development Bank (ADB) menyimpulkan penyebab krisis ekonomi di negara-negara Asia, termasuk Indonesia, adalah:<sup>4</sup>

1. mekanisme pengawasan dewan komisaris (*board of director*) dan komite audit (*audit committee*) suatu perusahaan tidak berfungsi dengan efektif dalam melindungi kepentingan pemegang saham dan,
2. pengelolaan perusahaan yang belum profesional. Sehingga penerapan konsep GCG di Indonesia diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan pemegang saham tanpa mengabaikan kepentingan *stakeholders*.

Secara harfiah, kata "governance" berasal dari bahasa Perancis "gubernance" yang berarti pengendalian. Selanjutnya kata tersebut dipergunakan dalam konteks kegiatan perusahaan atau jenis organisasi yang lain, menjadi *corporate governance*.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> H. Sri Sulistyanto dan Haris Wibisono, "GCG Berhasilkah di Indonesia," terdapat di situs <http://researchengines.com/hsulistyanto3.html>

<sup>5</sup> Siswanto Sutojo dan E. John Aldridge, *Op. Cit.*, him 1.

Tidak ada definisi yang universal tentang konsep corporate governance. Seperti halnya pengertian yang diambil oleh Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), berasal dari pendapat Sir Adrian Cadbury, *father of core UK Combined Code*, yang menyatakan bahwa “corporate governance is the system by which business corporation are directed and controlled.”<sup>6</sup> Dari pengertian yang diberikan oleh OECD tersebut dapat disimpulkan bahwa pengelolaan perusahaan yang baik adalah mengacu kepada adanya hubungan antara pihak manajemen, direksi, pemegang saham, dan juga pihak lainnya yang berkepentingan.

Di Indonesia sendiri, menurut Sutan Remy Sjahdeini,<sup>7</sup> corporate governance adalah suatu konsep yang menyangkut struktur perseroan, pembagian tugas, pembagian kewenangan dan pembagian beban tanggung jawab dari masing-masing unsur yang membentuk struktur perseroan dan mekanisme yang harus ditempuh oleh masing-masing unsur dari struktur perseroan tersebut. Konsep ini juga menyangkut hubungan antara unsur-unsur dari struktur perseroan itu, mulai dari RUPS, direksi, komisaris, juga mengatur hubungan-hubungan antara unsur-unsur dari struktur perseroan dengan unsur-unsur di luar perseroan yang pada hakikatnya merupakan stakeholder dari perseroan, yaitu negara yang sangat berkepentingan akan perolehan pajak dari perseroan yang bersangkutan dan masyarakat luas yang meliputi para investor publik dari perseroan itu (dalam hal perseroan merupakan perusahaan publik), calon investor, kreditur dan calon kreditur perseroan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa corporate governance merupakan suatu konsep yang luas.

Jadi, bila disimpulkan, konsep Corporate Governance ialah dikaitkan dengan kewajiban dalam manajemen perusahaan, yang mengacu pada pengarahan dan pengendalian yang berdasarkan pada sistem pertanggungjawaban dan akutabilitas secara kolektif. Artinya, fungsi dari

<sup>6</sup> Teresa Barger, “International Corporate Governance Meeting: Why Corporate Governance Matter for Vietnam OECD/World Bank Asia Roundtable on Corporate Governance,” terdapat di situs <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/47/34080477.pdf>>.

<sup>7</sup> Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *Good Corporate Governance Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*, (Jogyakarta: Total Media 2007), hlm 63.

*good corporate governance* ialah menciptakan keseimbangan kewenangan antara para stakeholders dalam perusahaan.

Menurut OECD apabila pemerintah suatu negara menginginkan prinsip-prinsip *good corporate governance* diterapkan secara efektif di negaranya, mereka wajib membangun landasan hukum yang memungkinkan hal itu terjadi. Tanpa landasan hukum yang kuat salah satu tujuan utama *good corporate governance*, yaitu melindungi hak dan kepentingan para pemegang saham dan stakeholders lainnya tidak akan terwujud.<sup>8</sup>

Karena itu, pada bulan April 2001 Komite Nasional Indonesia tentang Corporate Governance Policies mengeluarkan *The Indonesian Code for Good Corporate Governance* (Kode-kode) bagi masyarakat bisnis Indonesia.<sup>9</sup> Kode *good corporate governance* tersebut (yang memperhatikan penerapan *corporate governance* terbaik di dunia Internasional sebagai bahan masukan) bertujuan menyajikan pedoman kepada masyarakat bisnis Indonesia tentang bagaimana menerapkan *good corporate governance* di perusahaan-perusahaan mereka. Dengan demikian diharapkan daya saing perusahaan Indonesia di dunia internasional dapat meningkat.

Kinerja perusahaan Indonesia yang menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* diharapkan akan lebih baik dibandingkan dengan perusahaan yang tidak menerapkannya. Dalam *Indonesian Code for Good Corporate Governance* antara lain dimuat hal-hal yang bersangkutan dengan:<sup>10</sup>

- Pemegang saham dan hak mereka;
- Fungsi Dewan Komisaris perusahaan;
- Fungsi Direksi Perusahaan;
- Sistem audit;
- Sekretaris perusahaan;
- The Stakeholders;
- Prinsip pengungkapan informasi perusahaan secara transparan;
- Prinsip kerahasiaan;
- Etika bisnis dan korupsi; dan
- Perlindungan terhadap lingkungan hidup.

<sup>8</sup> Siswanto Sutojo dan E. John Aldridge, *Good Corporate Governance Tata Kelola Perusahaan Yang Sehat*, (Jakarta: PT Damar Mulia Pustaka, 2005), hlm 10.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm 23-24.

<sup>10</sup> *Ibid*.

Pada tahap pertama ketentuan tentang good corporate governance di atas (terutama) ditujukan kepada perusahaan-perusahaan publik, badan usaha milik negara dan perusahaan-perusahaan yang mempergunakan dana publik atau ikut dalam pengelolaan dana publik<sup>11</sup> (misalnya perbankan).

Sistem perbankan mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap kondisi perusahaan lain. Jadi kalau suatu bank jatuh, maka akan ada yang dirugikan sehingga pengaruh kepada sektor lain yang sangat besar. Oleh karena itu harus dihindari terjadinya bank yang kolaps. Kalau perbankan tidak dapat memberikan kredit atau tidak dapat melaksanakan fungsinya sebagai alat kebijakan moneter maka dapat berpengaruh terhadap ekonomi secara makro.<sup>12</sup>

Oleh karena itu, bank terkenal sebagai industri yang *highly regulated*, dimana bank memiliki banyak aturan, mulai dari berdiri hingga berakhir. Di dunia internasional, bank mempunyai aturan main yang ketat untuk membuat bank tetap sehat. Disamping aturan-aturan dalam Undang-Undang yang berlaku, Bank juga harus tunduk pada peraturan-peraturan dan pedoman-pedoman yang ditetapkan secara khusus oleh Bank Indonesia. Selain itu sebuah bank juga harus mengikuti berupa kebiasaan-kebiasaan dari dunia perbankan, seperti *internasional best practices* atau kebiasaan internasional yang bukan berbentuk aturan.<sup>13</sup>

Banyaknya peraturan dalam perbankan dikarenakan perbankan adalah urat nadi perekonomian suatu negara. Maka pengawasan para investor dalam dunia perbankan bertujuan agar suatu bank dapat dikelola dengan baik sehingga terwujud tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Emmy Yusaharie (ed), *Perseroan Terbatas dan Good Corporate Governance*, (Jakarta: Rangkaian Lokakarya Membahas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis lainnya, 2004), hlm 46.

<sup>13</sup> Ibid

## 2.2 Kedudukan Pemegang Saham Bank Berbentuk Perseroan Terbatas

Selain tunduk pada ketentuan Perbankan, Bank berbentuk Perseroan Terbatas juga tunduk pada ketentuan lain, seperti Undang-Undang Perseroan Terbatas. Bank dalam bentuk Perseroan juga merupakan legal entity yang berbeda dan terpisah dari pemegang saham perseroan itu. Dalam melakukan fungsi hukumnya, Persero bukan bertindak sebagai kuasa dari para pemegang sahamnya, tetapi bertindak untuk dan atas namanya sendiri.<sup>14</sup>

Sebagai badan hukum, Perseroan Terbatas merupakan subjek hukum yang mandiri (*persona standi in judicio*). Oleh karena itu, persero mempunyai hak dan kewajiban dalam hubungan hukum yang sama dengan *natural person*, yakni persero dapat menggugat dan digugat, membuat keputusan, memiliki utang piutang dan kekayaan sendiri. Karakteristik persero sebagai *persona standi in judicio* juga dapat dilihat dengan adanya harta kekayaan persero yang dipisahkan dari harta kekayaan pendirinya atau pemegang sahamnya.<sup>15</sup>

Bentuk perseroan menjadi pertimbangan bagus dalam menjalankan suatu usaha karena adanya unsur "pertanggungjawaban yang terbatas" dalam suatu perseroan bagi para pemegang saham, anggota Direksi dan Komisaris. Dengan menggunakan konstruksi ini, persero dapat memperkecil risiko kerugian yang mungkin timbul, ini dikarenakan PT sebagai badan hukum merupakan subyek hukum yang mandiri. Sebagai subyek hukum yang mandiri maka segala tagihan atau kewajiban yang dimiliki oleh Persero tidak dapat dituntut kepada harta kekayaan pribadi orang-orangnya, baik itu pemegang saham maupun pengurunya, sekalipun saham-sahamnya dikuasai hanya oleh satu pihak. Dengan demikian pemegang saham tidak bertanggung

<sup>14</sup> Sutan Remy Syahdeni, "Tanggung Jawab Pribadi Komisaris dan Direksi," *Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 14, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2001), hlm 108.

<sup>15</sup> Menurut Gunawan Widjaja, meskipun menjadi penyanggah hak dan kewajibannya sendiri, badan hukum terlepas dari orang-orang yang mendirikan atau anggota badan hukum tersebut. Gunawan Widjaja, *Resiko Hukum Pemilik, Direksi & Komisaris PT*, Cet. 1, (Jakarta: Forum Sahabat, 2008), hlm. 14. Lihat juga dalam Dhaniswara K. Harjono, *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas: Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Pusat Pengembangan Hukum Dan Bisnis Indonesia, 2008), hlm. 194. Konsekuensi dari konsep pemisahan ini menurut Ridwan Khairandy berarti: segala kekayaan yang didapat baik melalui penyertaan negara maupun yang diperoleh dari kegiatan bisnis persero, demi hukum menjadi kekayaan persero itu sendiri. Ridwan Khairandy, "Konsepsi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan," *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26-No.1, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2007), hlm 36.

jawab terhadap kerugian yang diderita Persero melebihi nilai saham yang telah dimasukkannya ke dalam Persero. Prinsip ini dalam hukum perseroan disebut dengan "The Doctrine of Separate Legal Personality of a Company".<sup>16</sup>

Namun demikian doktrin ini tidak berlaku selamanya. Dalam hal perusahaan dinyatakan bermasalah (misalnya merugi atau bahkan pailit) karena kesalahan dari pemegang saham dan kesalahan pemegang saham ini terbukti, maka pemegang saham bertanggung jawab sampai harta pribadinya. Hal ini berarti jika terjadi pemegang saham melakukan tindakan yang bertentangan dengan Undang-Undang dan mengakibatkan Persero berada dalam kesulitan (misalnya terancam pailit karena kesalahan pemegang saham), maka tanggung jawab terbatas pemegang saham tidak berlaku. Dalam hal tertentu pemegang saham tidak dilindungi oleh doktrin legal personality.

### 2.2.1 Kewenangan Pemegang Saham Pengendali

Saham merupakan bagian modal dasar perseroan yang memberikan hak kepada pemiliknya terhadap harta perseron. Saham adalah bukti bahwa seseorang ikut serta dalam perseroan terbatas. Saham menunjukkan hak dan kewajiban serta hubungan hukum antara pemiliknya dengan perseroan terbatas.

Saham memiliki 3 (tiga) macam fungsi utama, yaitu:<sup>17</sup>

1. Saham sebagai sebagian dari modal;
2. Saham sebagai tanda anggota. Setiap orang yang ikut serta sebagai anggota dalam kerja sama perseroan terbatas wajib memberikan pemasukan kepada PT yang diperhitungkan dalam saham
3. Saham sebagai alat legitimasi, artinya saham merupakan suatu surat yang menunjuk kepada pemegangnya sebagai orang yang berhak.

Berdasarkan fungsinya dari saham tersebut, secara umum hak pemegang saham dapat dibedakan ke dalam:<sup>18</sup>

<sup>16</sup> I. A. Tokley, *Company Securities Disclosure of Interests*, (Malaysia: Butterworths Asia Hongkong, Singapore, 1993), hlm 5.

<sup>17</sup> Raehmadi Usman, *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm 102.

1. Hak Individu yang melakat pada diri pemegang saham, dan
2. Hak yang diturunkan dari perseroan, yang dinamakan dengan hak derivatif (derivatif suit atau derivative action)

Selain hak individu, dikenal juga dua hak derivatif yang terdapat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Ketentuan ini mengatur bahwa Pemegang saham dapat “mengambil alih” untuk mewakili urusan perseroan demi kepentingan perseroan, karena ia menganggap Direksi dan atau Komisaris telah lalai dalam kewajibannya terhadap perseroan.

1. Pemegang saham dapat melakukan tindakan-tindakan atau bertindak selaku wakil perseoran dalam memperjuangkan kepentingan perseroan terhadap tindakan perseroan yang merugikan, sebagai akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukan oleh anggota Direksi dan atau pun oleh komisaris.<sup>19</sup>
2. Melalui ijin dari Ketua Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi kedudukan perseroan, pemegang saham dapat melakukan sendiri pemanggilan RUPS (baik RUPS tahunan maupun RUPS lainnya) apabila direksi ataupun komisaris tidak menyelenggarakan RUPS atau tidak melakukan pemanggilan RUPS (lihat pasal 67 Undang-Undang Perseroan Terbatas).

Hak-hak pemegang saham juga dapat dikategorikan juga ke dalam hak untuk melakukan pengendalian dan hak untuk melakukan pengawasan terhadap perseroan terbatas. Pengendalian oleh pemegang saham tidak lepas pada tujuan didirikannya perseroan, yaitu mencari keuntungan, oleh orang-orang yang nantinya akan menjadi pemegang saham dari perseroan tersebut. Karena itu, mereka dapat menentukan manajemen perseroan guna tercapainya tujuan tersebut.

Dengan hak-hak yang dimiliki oleh pemegang saham tersebut, ada pemikiran bahwa perusahaan dibuat semata-mata untuk kepentingan

<sup>18</sup> Berita tentang KADIN, Ekonomi dan Perdagangan Pemegang Saham dan Hak Pemegang Saham Menurut UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, 04 Agustus 2008, terdapat di situs <<http://www.kadin.or.id/forum/foruminfo/show.php?f=0&topic=20080804103731&u=1>>.

<sup>19</sup> pasal 85 (3) jo. pasal 98 (2) Undang-Undang Perseroan Terbatas

pemegang saham.<sup>20</sup> Hal tersebut berkaitan dengan pembahasan mengenai dominasi pemegang saham dalam perusahaan. Setidaknya terdapat 3 (tiga) varian dari dominasi pemegang saham (*shareholder primacy*), yaitu:<sup>21</sup>

- a. *The Shareholder Ownership*. Contoh klasik penggunaan argumen ini dapat ditemukan dalam tulisan Milton Friedman, peraih Nobel dalam bidang ekonomi, di tahun 1970 pada *The New York Times*, dimana Ia berpendapat, karena pemegang saham pada perseroan adalah pemilik dari bisnis maka kewajiban sosial dari bisnis adalah hanya untuk meningkatkan keuntungan mereka (*because the shareholders of the corporation are 'the owners of the business', the only 'social responsibility' of business is to increase its profits*).
- b. *The Residual Claimants*. Contoh klasik penggunaan argumen ini dapat ditemukan dalam hasil penelitian dan analisis ekonomi dari Frank Easterbrook dan Daniel Fischel dari '*Chicago School of Law*'. Mereka berpendapat, perseroan dapat dianggap sebagai sebuah '*nexus of contracts*' antara pemegang saham perseroan dengan partisipan perseroan lainnya. Easterbrook dan Fischel melihat kontrak yang pihak-pihaknya termasuk kelompok bukan pemegang saham (*nonshareholder*) seperti manajer, pegawai, kreditur adalah kontrak eksplisit, yang mengikat mereka dalam pembayaran tetap (*fixed payment*) seperti gaji dan bunga.<sup>22</sup> Secara kontras, pemegang saham tergantung pada kontrak eksplisit tersebut karena mengikat mereka kepada apapun yang tersisa/tertinggal setelah perseroan melaksanakan kewajiban eksplisitnya itu termasuk klaim-klaim yang berhubungan dengan hal tersebut -jika ada. Sehingga, Easterbrook and Fischel menggambarkan pemegang saham sebagai "*residual claimant*" dan "*residual risk bearer*" dalam perseroan. Walaupun demikian mereka juga berpendapat, dalam hubungannya dengan hak pemegang saham

---

<sup>20</sup> Lynn A. Stout, Lecture And Commentary On The Social Responsibility Of Corporate Entities Bad And Not-So-Bad Arguments For Shareholder Primacy, *Southern California Law Review*, July 2002, hlm 1190.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm 563-568.

<sup>22</sup> *Ibid*., hlm 1192.

yang terdapat dalam kontrak implisit, perseroan seharusnya dijalankan dengan tujuan memaksimalkan kesejahteraan pemegang sahamnya (*firms should be run with an eye toward maximizing shareholder wealth*).

- c. *The Agency Cost*. Dalam varian ini, Direktur dan pegawai perseroan dianggap sebagai agen dari pemegang saham. Ada dua karakteristik di dalamnya, yakni: adanya hirarki dalam manajemen dan banyaknya unit pelaksana. Direktur mendelegasikan kewajiban kepada manajer senior dan mengawasi apa yang telah dicapai olehnya. Kemudian manajer senior pada kantor pusat mendelegasikan kewajiban dan pengawasan kepada manajer unit pelaksana. Selanjutnya setiap manajer unit pelaksana mengawasi aktivitas dari masing-masing unit mereka.<sup>23</sup>

Perlu diperhatikan bahwa perseroan di Indonesia didirikan dan dijalankan atas dasar Anggaran Dasar yang dibuat di antara para pemegang saham. Sehingga segala hak dan kewajibannya pun harus dituangkan sejelas mungkin di dalam Anggaran Dasar tersebut, yang dapat dikatakan sebagai "perjanjian" mereka. Pengaturan perjanjian masih mengacu pada Kitab Undang-Undang Perdata (BW) yang telah diterjemahkan. Adapun dasar berlakunya Undang-Undang tersebut berdasarkan asas konkordansi dan peraturan tentang penundukan diri secara sukarela kepada hukum perdata barat.<sup>24</sup> Karena dianggap sebagai "perjanjian", maka Anggaran Dasar harus tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan peraturan lain yang terkait dengan hak dan kewajiban pemegang saham.

Undang-Undang Perseroan Terbatas tidak menyebutkan hal mengenai Pemegang Saham Pengendali. Pengertian Pemegang Saham Pengendali terdapat dalam Peraturan Bank Indonesia, menurut Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Pasal 26: Orang-orang Indonesia dapat menundukkan diri secara sukarela terhadap perbuatan hukum tertentu dari peraturan-peraturan yang tidak berlaku bagi mereka tentang hukum perdata dan hukum dagang orang-orang Eropa mengenai perbuatan hukum yang demikian itu, S. 1917-12 jo. 528, mb. 1 Okt. 1917 tentang Peraturan Tentang Penundukan Diri Secara Sukarela Kepada Hukum Perdata Eropa

Kepatutan (fit and proper test) Pasal 1 angka 4, yaitu:

Pemegang Saham Pengendali adalah badan hukum, orang perseorangan dan atau kelompok usaha yang:

1. memiliki saham perusahaan atau Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara;
2. memiliki saham perusahaan atau Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara namun yang bersangkutan dapat dibuktikan telah melakukan Pengendalian perusahaan atau Bank, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Salah satu efek dari struktur kepemilikan melalui saham adalah terciptanya struktur pemegang saham mayoritas dan minoritas. Pada dasarnya masing-masing mempunyai hak yang sama. Terutama terhadap hak suara, yaitu satu saham adalah satu suara. Ketentuan tambahan terhadap hak suara dapat diatur secara tegas sehubungan dengan klasifikasi saham. Dengan mekanisme pemilikan yang demikian, pemegang saham mayoritas menjadi pihak yang "diuntungkan" dengan sendirinya. Semakin banyak saham yang dimilikinya, maka makin dapat mendominasi dalam menentukan keputusan mengenai keberadaan dan jalannya suatu perseroan terbatas.

Kriteria Pemegang Saham Pengendali (Controlling Shareholder) dalam hal jumlah kepemilikan saham juga dinyatakan dalam Black's Law Dictionary, yaitu.<sup>25</sup>

"A Shareholder who is in the position to influence the corporation's activities because the shareholders either own a majority of outstanding shares or own a smaller percentages but a significant number of the remaining shares are widely distributed among many others."

Dengan ketentuan tersebut, bisa disimpulkan bahwa dalam Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (fit and proper test), 25% jumlah saham merupakan jumlah yang signifikan untuk mempengaruhi pemegang saham lainnya atau, dengan kata lain, mengendalikan suatu Bank.

<sup>25</sup> Black's Law Dictionary, Eight Edition, West Group Co. 1999, United States of America Thomson Business, hlm 1408.

Namun, dalam PBI tersebut juga dapat dilihat bahwa Pemegang Saham Pengendali tidak saja ditentukan berdasarkan kriteria pemilikan jumlah saham saja tetapi juga bukti telah terjadinya pengendalian. Hal tersebut dapat mengantisipasi kemungkinan Pemegang Saham yang mempunyai hak suara sedikit, namun sangat berpengaruh langsung di dalam suatu Bank.

Undang-Undang Perseroan Terbatas pun mengatur bila 1/10 dari jumlah seluruh saham bisa meminta direksi untuk dilaksanakannya RUPS (pasal 79 ayat 2 huruf a Undang-Undang Perseroan Terbatas) dan menggugat direksi dan komisaris.<sup>26</sup> Lebih lagi pada pasal 61 ayat 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap Perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan Perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, Direksi, dan/atau Dewan Komisaris. Dengan demikian, kepemilikan saham yang sedikit pun bisa sangat mempengaruhi jalannya suatu perseroan.

Kedudukan Pemegang Saham Pengendali menjadi hal yang harus diperhatikan karena kedudukannya yang bisa menjadi sangat dominan dalam perseroan. Hal tersebut juga diantisipasi dengan PBI tentang Good Corporate Governance yang mengharuskan adanya komisaris independen<sup>27</sup> dan pihak independen<sup>28</sup> lainnya yang terlepas dari pengaruh pemegang saham di dalam suatu Bank.

Dengan adanya konsep GCG, dominasi pemegang saham yang besar dapat sedikit dihindari. Karena pada perkembangannya, perusahaan tak hanya didirikan untuk para pemegang saham saja, tetapi juga didirikan

<sup>26</sup> pasal 97 ayat 6 dan 114 ayat 6 Undang-Undang Perseroan Terbatas.

<sup>27</sup> Komisaris Independen adalah anggota dewan Komisaris yang tidak memiliki hubungan keuangan, kepengurusan, kepemilikan saham dan/atau hubungan keluarga dengan anggota dewan Komisaris lainnya, Direksi dan/atau pemegang saham pengendali atau hubungan dengan Bank, yang dapat mempengaruhi kemampuannya untuk bertindak independen, Pasal 1 angka 4 Peraturan Bank Indonesia Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum.

<sup>28</sup> Pihak Independen adalah pihak diluar Bank yang tidak memiliki hubungan keuangan, kepengurusan, kepemilikan saham dan/atau hubungan keluarga dengan dewan Komisaris, Direksi dan/atau pemegang saham pengendali atau hubungan dengan Bank, yang dapat mempengaruhi kemampuannya untuk bertindak independen, pasal 1 angka 5 Peraturan Bank Indonesia tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum.

untuk kepentingan para stakeholder.<sup>29</sup> Dalam pasal 1 angka 7 Peraturan Bank Indonesia No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum sebagaimana telah diubah dengan PBI No 8/14/PBI/2006, disebutkan bahwa stakeholder adalah seluruh pihak yang memiliki kepentingan secara langsung atau tidak langsung terhadap kegiatan usaha Bank.

Hal tersebut lebih rinci disebutkan dalam ketentuan OECD, yang menyebutkan bahwa stakeholder dalam perusahaan diartikan sebagai berikut:<sup>30</sup>

“Stakeholders include resource providers to the company such as investors, employees, creditors and suppliers. In addition, companies faces the expectation of outside groups like civil society and communities in which the company operates.”

Jadi, mereka adalah termasuk pemegang saham (shareholder), anggota direksi, anggota dewan komisaris, pekerja lainnya di perseroan tersebut (karyawan), kreditur, kelompok masyarakat, dan masyarakat di sekitar perusahaan.

Pengertian stakeholder memperluas konsep tujuan perseroan. Tujuan perseroan tidak semata-mata untuk kepentingan pemegang saham. Kepentingan para stakeholder tersebut kemudian melahirkan teori stakeholder yang dikembangkan oleh Stanford Research Institute (SRI) pada tahun 1960, sebagai reaksi terhadap pemahaman lama tentang pengurusan perusahaan, yang berparadigma semata-mata pengurus bekerja untuk kepentingan pemegang saham.<sup>31</sup>

Teori stakeholder menyatakan perusahaan harus memperhatikan kepentingan para stakeholder, baik yang berasal dari grup atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh maksud dan tujuan perusahaan. Direktur dalam menjalankan tugas mengurus perseroan diperbolehkan mempertimbangkan setiap tindakannya terhadap grup yang dapat mempengaruhi tindakan tersebut, termasuk pemegang saham,

<sup>29</sup> Seuai dengan konsideran Peraturan Bank Indonesia tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum.

<sup>30</sup> Siswanto Sutojo, Op. Cit., hlm 71.

<sup>31</sup> Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN/Badan Pembina BUMN, *Corporate Governance dan Etika Korporasi*, (Jakarta: Balai Pustaka), hlm 61.

karyawan, supplier, pelanggan, kreditor, yang melakukan hubungan dengan perseroan.<sup>32</sup>

Tidak ada suatu perseroan dapat berdiri sendiri tanpa dukungan sepiantasnya dari pihak luar yang dapat menunjang keberhasilan perusahaan. Dalam teori stakeholder bukan saja pemilik suatu bank yang menginginkan perusahaannya dalam keadaan yang baik, tetapi semua elemen yang secara langsung atau tidak langsung berhubungan dengan perusahaan tersebut.

Artinya, perusahaan berdiri dan menjalankan usaha untuk kepentingan para stakeholder. Stakeholder yang dimaksud, bila dilihat dari kedekatan kepentingan setidaknya dapat dipilah menjadi dua bagian. Bagian pertama adalah yang memiliki kepentingan langsung dengan perseroan dan bagian kedua yang memiliki kepentingan tidak langsung yaitu masyarakat dan pemerintah. Karena itu, yang diperlukan bukan saja pengawasan dari orang-orang di dalam perusahaan tersebut, tetapi juga dari pemerintah melalui lembaga-lembaganya.

### **2.2.2 Pemegang Saham Bank Dalam Kaitannya dengan Bank Bermasalah**

Sebagai bentuk usaha, suatu Bank juga dapat mengalami kesulitan keuangan. Namun, usaha Bank pasti melibatkan uang publik yang disimpan dalam bank. Karena itu, Bank Indonesia dapat mengambil tindakan untuk menangani bank yang mengalami kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya. Bank Indonesia dapat melakukan beberapa tindakan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang No.7 tahun 1992 sebagaimana bunyinya kemudian telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No.10 tahun 1998. tindakan-tindakan yang dapat dilakukan oleh Bank Indonesia adalah agar

1. Pemegang saham menambah modal.
2. Pemegang saham mengganti Dewan Komisaris dan atau Direksi bank.
3. Bank menghapus bukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah yang macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;

---

<sup>32</sup> Thomas M. Jones, "Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics," *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 2 (Apr., 1995), hlm 407.

4. Bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
5. Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajibannya;
6. Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain.
7. Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan atau kewajiban baik kepada bank atau pihak lain

Dalam rangka menjalankan fungsi Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort* dan dalam upaya mengantisipasi dampak krisis keuangan global yang berpotensi membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, Bank Indonesia menyempurnakan ketentuan fasilitas likuiditas bank umum, yaitu

1. Ketentuan Fasilitas Likuiditas Intrahari (FLI) disempurnakan melalui PBI No.10/29/PBI/2008 yang mengatur pemberian fasilitas untuk mengatasi kekurangan likuiditas akibat kesenjangan antara arus dana masuk dan arus dana keluar. Pemberian fasilitas ini kepada bank ditujukan untuk memperlancar operasi sistem pembayaran dengan didukung agunan likuid dan bernilai tinggi.
2. Ketentuan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) disempurnakan melalui PBI No.10/26/PBI/2008 dan PBI No.10/30/PBI/2008 yang memberikan akses yang lebih luas kepada perbankan untuk memperoleh pendanaan dengan jangka waktu yang lebih panjang dari FLI.
3. Sementara itu Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) yang disempurnakan melalui PBI No.10/31/PBI/2008 diberikan kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas tetapi masih memenuhi tingkat solvabilitas tertentu yang ditetapkan Bank Indonesia, serta berdampak sistemik.

Penyempurnaan peraturan tersebut melengkapi mekanisme Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.4 Tahun 2008 tentang JPSK, "Ketentuan-ketentuan tersebut merupakan bagian dari

jaring pengaman keuangan (*financial safety net*) yang diperlukan dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan.<sup>33</sup>

FLI dan FPJP merupakan fasilitas yang diberikan Bank Indonesia untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam kondisi normal, sedangkan FPD merupakan fasilitas untuk mengatasi dampak atau risiko sistemik dalam kondisi darurat untuk mencegah dan mengatasi krisis. FPD yang diberikan dalam rangka pencegahan krisis diberikan oleh Bank Indonesia dan dijamin oleh Pemerintah. Sedangkan FPD dalam rangka penanganan krisis pendanaannya berasal dari Pemerintah yang diberikan melalui Bank Indonesia. Oleh karena itu, sumber pendanaan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis terkait dengan pemberian FPD menjadi beban APBN melalui penerbitan SBN atau tunai oleh Pemerintah.<sup>34</sup>

Sebagai *Lender of The Last Resort* BI juga mengemban risiko dalam pemberian fasilitas pembiayaan darurat karena bisa saja jaminan yang diberikan tidak mencukupi. Maka penting sekali bagi BI untuk mendapatkan jaminan dari pihak bank maupun pemegang saham dan direksi bank atas pengembalian fasilitas yang diberikannya berikut tanggungan biaya yang harus diemban BI sebagai LoLR.

Pengertian Fasilitas Pembiayaan Darurat terdapat dalam pasal 1 butir 9 PBI No. 10/31/PBI/2006, yaitu Fasilitas Pembiayaan Darurat, yang selanjutnya disebut FPD, adalah fasilitas pembiayaan dari Bank Indonesia yang diputuskan oleh Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), yang dijamin oleh Pemerintah kepada Bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang Memiliki Dampak Sistemik dan berpotensi Krisis namun masih memenuhi tingkat solvabilitas.

Secara singkat Fasilitas Pembiayaan Darurat dalam PBI tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Fasilitas Pembiayaan Darurat merupakan suatu bentuk fasilitas pembiayaan kepada bank. Hal ini memungkinkan adanya pembiayaan

<sup>33</sup> Biro Hubungan Masyarakat Bank Indonesia, Bank Indonesia Sempurnakan Ketentuan Fasilitas Likuiditas Bagi Bank Umum, November 2008, terdapat di situs <[http://www.bi.go.id/web/Id/Ruang+Media/Siaran+Pera/sp\\_105908.htm](http://www.bi.go.id/web/Id/Ruang+Media/Siaran+Pera/sp_105908.htm)>.

<sup>34</sup> Indonesia, Penjelasan Peraturan Bank Indonesia No. 10/31/PBI 2008 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat, Umum, LN. No. 178, TLN. No. 4926.

yang berasal dari APBN untuk keadaan darurat walaupun belum tersedia anggarannya dengan syarat kejadian ini disampaikan pada laporan realisasi anggaran dan atau diusulkan dalam rancangan perubahan APBN.

2. Fasilitas Pembiayaan Darurat diberikan oleh BI kepada bank bermasalah. Bank bermasalah disebut juga bank yang mengalami kesulitan keuangan. Kesulitan keuangan yang dialami bank dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu:
  1. Kesulitan Likuiditas adalah kesulitan pendanaan jangka pendek yang dialami Bank yang disebabkan oleh terjadinya arus dana masuk yang lebih kecil dibandingkan dengan arus dana keluar (*mismatch*) yang diperkirakan dapat mengakibatkan terjadinya saldo giro negatif.<sup>35</sup>
  2. Permasalahan Solvabilitas adalah kesulitan permodalan yang dialami Bank sehingga tidak memenuhi Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.<sup>36</sup>

Ketentuan BI ini dapat dimaklumi mengingat bank adalah perusahaan yang mengelola dana masyarakat, sehingga memerlukan perlakuan khusus. Sedangkan, *personal guarantee* dari direksi bank yang dipersyaratkan BI ketika penyaluran FPD lebih kepada aspek "pengikatan moral direksi" agar berhati-hati menggunakan realisasi FPD dan mengelola bank yang kesulitan likuiditas yang ditenggarai berdampak sistemik.

Karena itu, Itikad baik dalam pengelolaan bank sangat dibutuhkan. Jika terjadi kondisi yang membahayakan operasional suatu bank, Pemilik saham pada bank adalah pihak pertama yang harus bertanggung jawab dalam mengupayakan jalan keluarnya. Ketika FPD diberikan sebenarnya pemegang saham telah mendapatkan kemudahan atas usaha penyelamatan asetnya pada bank.

Penting untuk memperhatikan sebatas apa tanggung jawab direksi bank sebagai pengurus dibandingkan dengan tanggung jawab pemegang

<sup>35</sup> pasal 1 angka 5 PBI tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat

<sup>36</sup> pasal 1 angka 6 PBI tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat

saham selaku “pemilik bank”. Penyaluran FPD mempersyaratkan adanya surat kesanggupan dari pengurus bank dan pemegang saham pengendali untuk membayar kembali FPD. Ketentuan ini seolah-olah menjadikan posisi direksi adalah sama dengan pemegang saham bank.

Posisi direksi sebagai penanggung tidak menanggung beban yang lebih berat dibandingkan si debitur, yaitu bank yang bermasalah itu sendiri. Jadi, kekurangan pelunasan FPD merupakan tanggung jawab pemegang saham pengendali kepada pemerintah apabila hasil eksekusi agunan lebih kecil dari nilai FPD dan kewajiban bunga yang harus dilunasi oleh bank penerima FPD, pada ketentuan tersebut hanya disebutkan pemegang saham bank, tidak disebutkan direksi.

Pada masa Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang lalu, upaya penyelesaian BLBI dibebankan kepada pemegang saham pengendali dengan meminta pemegang saham pengendali menandatangani *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* dan *Master Refinancing Agreement and Note Insurance Agreement (MRNIA)*.<sup>37</sup> Utang bank pada waktu itu dialihkan kepada pemegang saham pengendali dengan menandatangani akta pengakuan utang bukan terhadap direksi. Hal tersebut adalah wajar mengingat aset bank adalah terpisah dengan harta pihak manapun karena status badan hukum yang melekat pada bank, namun secara nyata pemilik bank adalah pemegang saham bank itu sendiri.

Ketentuan ini memperlihatkan pentingnya pemegang saham pengendali jika terjadi permasalahan pada bank. Memang, bila dilihat dari hirarkis perundangan, Undang-undang tentang Perseroan terbatas posisinya secara hirarkis perundang-undangan adalah lebih tinggi dibandingkan PBI. Peraturan Bank Indonesia sendiri tidak dapat ditemukan dalam hirarki tersebut namun dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih

---

<sup>37</sup> Ferry Irwanto, Kompas Cyber Media, Sjamsul Cidra Janji, BPPN Tidak Transparan Soal Bob Hasan dan Usman Admadaja, Rabu 27 September 2000 hasil kajian Karitini Muljadi, terdapat di situs <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0009/27/ekonomi/sjam15.htm>>.

tinggi (pasal 7 ayat 4 Undang-Undang 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan).

Peraturan Bank Indonesia adalah mengikat setiap orang atau badan dan ditetapkan oleh BI. Kewenangan BI untuk membentuk peraturan adalah berdasarkan kewenangan atribusi yang didapatkan oleh BI sebagai lembaga pemerintahan (meskipun BI adalah badan hukum yang independen) yang melekat secara terus-menerus dan dapat dilaksanakan oleh BI sendiri pada setiap waktu yang diperlukan. Peraturan Bank Indonesia tidak dapat digambarkan masuk dalam posisi yang mana di dalam hirarki perundang-undangan.

Idealnya hal yang diatur dalam peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan jika demikian posisi Undang-Undang Perseroan Terbatas adalah lebih tinggi dibandingkan PBI. Namun perlu diperhatikan bahwa Undang-Undang Perseroan Terbatas mengatur hal yang umum tentang bank sebagai badan hukum, sementara BI melalui PBI adalah badan hukum yang independen untuk melaksanakan tugasnya dalam hal moneter, lalu lintas sistem pembayaran serta dalam hal pengaturan serta pengawasan bank.

Pada prinsipnya bank sebagai PT adalah *legal entity* adalah badan usaha yang berbadan hukum yang mempunyai hak dan kewajiban. Dengan demikian, tanggung jawab dalam pengelolaan perbankan secara hukum diletakkan pada badan hukum itu sendiri. Tanggung jawab pemegang saham adalah sebatas besaran saham yang dimilikinya pada bank tersebut. Sementara itu direksi dengan segala kewenangan yang dimilikinya hanya berkedudukan sebagai wakil dan pengurus bank.

Hal yang sama juga diatur dalam PBI, dimana kepemilikan bank adalah milik badan hukum Indonesia itu sendiri yaitu sebesar kepemilikan modal pada badan hukum itu sendiri. Lebih lanjut ditegaskan bahwa bank dapat dimiliki oleh pemegang saham selama menurut penilaian BI pemegang saham tersebut memiliki integritas yang baik.

### 2.2.3 Keberadaan Kepemilikan Nomine Saham Dalam Bank

Keberadaan nominee di Indonesia sudah bukan merupakan hal yang baru. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa setiap bentuk kepemilikan yang tidak mungkin dilaksanakan oleh orang asing di Indonesia, seperti halnya pemilikan hak atas tanah dalam bentuk Hak Milik, dikuasai melalui penunjukan nominee oleh orang asing tersebut.

Selain dimiliki langsung oleh pemegang saham, kepemilikan saham dalam perseroan juga sering dilakukan dalam bentuk nominee (orang atau badan hukum yang dipinjam dan dipakai namanya sebagai pemegang saham oleh *Beneficiary*).

Ada banyak alasan mengapa *Beneficiary* mempergunakan nominee sebagai perpanjangan tangan mereka di dalam perseroan, salah satunya ialah keinginan untuk menguasai 100% kepemilikan saham perseroan hal mana dilarang oleh Undang-Undang Penanaman Modal. Namun ketergantungan akan adanya dana asing yang masuk ke Indonesia menjadi halangan dalam mewujudkan kepastian hukum. Bahkan pemerintah sendiri sudah mengakui pemilikan tersebut harus dibatasi bukan dilarang.<sup>38</sup> Begitupun dengan Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, juga tidak membatasi kepemilikan asing.<sup>39</sup>

Kepemilikan nominee saham dapat mengakibatkan adanya dualisme pengertian yaitu *legal owner* (pemilik yang tercatat menurut hukum) dan *beneficial owner* (pihak yang menikmati manfaat ekonomis dari benda yang dimiliki oleh *legal owner*). Adanya dualisme kepemilikan adalah akibat dianutnya konsep *trust* yang berasal dari tradisi *common*

<sup>38</sup> Kompas Cetak, Bapepam akan batasi nominee count maksimal 20%, Selasa, 27 Februari 2001, Jakarta (Disnis): Bapepam akan memasukkan usulan pembatasan nominee account maksimal 20% dalam revisi Undang-Undang Pasar Modal menyusul kesulitan otoritas pasar modal dalam mengungkap kasus investor di belakang DBC yang menguasai 50,13% saham Bank Bali, terdapat di situs <<http://www2.kompas.com/business/bursa/0102/27/1544.htm>>.

<sup>39</sup> Pasal 4 ayat 1: Pembelian saham oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing melalui Bursa Efek dapat mencapai 100% (seratus per seratus) dari jumlah saham Bank yang tercatat di Bursa Efek, Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, LN No. 62, TLN No. 3841.

*law. Legal owner* berfungsi sebagai pihak yang melakukan pemeliharaan atau pengurusan suatu harta kekayaan.<sup>40</sup>

Yang menarik ialah bahwa suatu *nominee* melibatkan keberadaan atau eksistensi dari suatu *trusts*, yang dinamakan dengan *nominee trusts* atau *passive trusts* atau *bare trust*. Adanya dualisme kepemilikan adalah akibat dianutnya konsep *trust* yang berasal dari tradisi *common law*. Hanya saja berbeda dari jenis-jenis *trust* yang secara umum dikenal, di mana seorang *trustee* secara aktif melakukan pengelolaan terhadap *trusts corpus*; dalam *nominee trusts*, seorang *nominee* sebagai *trustee* tidaklah melakukan kegiatan apapun juga selain hanya sebagai pemilik terdaftar. Bahkan lebih jauh lagi seorang *nominee* hanya melakukan kegiatan berdasarkan pada kehendak dan atau perintah dari *beneficiary*.<sup>41</sup>

Dari uraian yang diberikan di atas tampak jelas bahwa keberadaan "trust" juga dapat ditemukan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang maupun Undang-Undang Pasar Modal.

Hal pertama yang perlu dipahami dan diperhatikan adalah bahwa sama seperti halnya Negara-negara yang bertradisi hukum Eropa Kontinental, di Indonesia eksistensi *trusts* yang berada dalam lapangan hukum harta kekayaan memperoleh dasar pijakan pada janji untuk kepentingan pihak ketiga yang diatur dalam Pasal 1317 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Dari ketentuan Pasal 1317 tersebut dapat terjadi suatu keadaan dimana:<sup>42</sup>

1. seseorang berjanji untuk dirinya sendiri bahwa ia menyerahkan hak milik atas suatu benda kepada orang lain, dengan ia sendiri tetap sebagai orang tetap memperoleh kenikmatan, baik dalam bentuk hak

<sup>40</sup> Zulkarnaen Sitompul, Merger, "Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy," *Jurnal Hukum Bisnis*, volume 27 – No.2 tahun 2008, hlm 19.

<sup>41</sup> Gunawan Widjaja, *Jurnal Hukum Pasar Modal*, volume III/Edisi 4, Agustus-Desember 2008, "Nominee Shareholders dalam Perspektif UUPT Baru dan UU Penanaman Modal Baru Serta Permasalahannya dalam Praktik," *Himpunan Konsultan Hukum Pasar Modal (HKHPM)*, 2008, hlm 47.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 75.

- perseorangan maupun hak kebendaan yang bersifat terbatas – jura in re-alinea (misalnya dalam bentuk hak pakai hasil);
- 2 seseorang berjanji untuk dirinya sendiri bahwa ia menyerahkan hak perseorangan maupun hak kebendaan yang bersifat terbatas – jura in re – alinea yang memberikan kenikmatan atas benda tersebut (misalnya hak pakai hasil dalam hak kebendaan) secara cuma-cuma, dengan ia sendiri tetap sebagai pemegang hak milik atas benda tersebut;
  - 3 seseorang menyerahkan hak milik atas suatu benda kepada orang lain, dengan janji kepada orang ini bahwa hak perseorangan tertentu maupun hak kebendaan yang bersifat terbatas – jura in re – aliena yang memberikan kenikmatan atas benda tersebut (misalnya hak pakai hasil dalam hak kebendaan) – atas benda tersebut diserahkan kepada pihak lainnya secara cuma-cuma.

Hal lain yang perlu diperhatikan yaitu terkait dengan tidak adanya pengakuan kelembagaan trusts di Indonesia melalui undang-undang, sedangkan kelembagaan yang serupa sebenarnya sudah ada di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari Undang-Undang Pasar Modal yang mengakui adanya Reksadana yang bisa berbentuk perseroan atau kontrak investasi kolektif dan menggunakan uang pihak lain untuk melakukan investasi.<sup>43</sup> Namun, kendala pertama ialah Reksadana tidak diatur dalam Undang-Undang tersendiri, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang kuat. Kendala kedua ialah tujuan Reksadana diperuntukan bagi masyarakat yang awam untuk berinvestasi, sedangkan banyak permasalahan nominee saham di Indonesia saat ini ialah pada kepentingan lain yang bersifat individu.

Jika, trusts berada dalam lapangan hukum harta kekayaan, maka meliputi juga di dalamnya hukum kebendaan. Dalam konteks hukum kebendaan inilah, perlu untuk diperhatikan, bahwa arena trusts dapat menciptakan suatu hak kebendaan yang selanjutnya menjadi benda tersendiri dalam hukum. Jika suatu trusts menciptakan atau melahirkan

<sup>43</sup> Reksa Dana adalah wadah yang dipergunakan untuk menghimpun dana dari masyarakat pemodal untuk selanjutnya diinvestasikan dalam Portofolio Efek oleh Manajer Investasi, pasal 1 angka 27 Undang-Undang Pasar Modal.

hak kebendaan, maka eksistensi dari trusts tersebut hanya akan diakui jika ada suatu undang-undang yang menaunginya. Tanpa pengakuan dalam bentuk undang-undang trusts tersebut tidaklah memperoleh pengakuannya dalam hukum.

Dalam kaitannya dengan perbankan, prinsip *trusts* telah diterapkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Perbankan yaitu bahwa bank umum yang dapat bertindak sebagai *bank custodian* yakni bertindak sebagai penyimpan efek-efek untuk dan atas nama nasabah bahkan mengelola efek-efek tersebut guna kepentingan nasabah.

Terkait dengan ketentuan tersebut, perlu dipahami kembali, bahwa meskipun janji untuk kepentingan pihak ketiga ini seringkali dikatakan merupakan pengecualaian terhadap berlakunya asas personalia dalam suatu perjanjian, namun keabsahan dari perjanjian untuk kepentingan pihak ketiga ini tidak dapat dipisahkan dari syarat-syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.

Pemegang saham nominee merupakan pemegang saham pinjam nama/dicalonkan/pemegang saham boneka yang dipercayakan oleh pemegang saham sebenarnya/material untuk memegang saham dalam suatu perseroan terbatas. Ketentuan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas yang hanya mengenal satu pemegang saham sebagai pemegang saham dalam dominium ternyata telah mendapatkan terobosannya dalam Undang-Undang Penanaman Modal, melalui pranata penitipan kolektif pada lembaga Kustodian, di mana lembaga Kustodian tersebut selanjutnya menjadi pemegang saham terdaftar (*registered shareholder*) dalam perseroan terbatas tersebut. Perjanjian penitipan kolektif yang dibuatkan oleh dan antara emiten dengan lembaga Kustodian, yang salah satunya adalah Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian akan mengatur dengan tegas dan jelas hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang terkait di antara kedua belah pihak, termasuk hak-hak yang diturunkan dari perjanjian penitipan kolektif tersebut, khususnya yang terkait dengan hak-hak pemilik rekening dalam penitipan kolektif pada emiten dan lain seterusnya. Berdasarkan pada perjanjian penitipan kolektif itulah, dapat

dijelaskan, dipahami dan dimengerti mengapa yang tercatat dalam Daftar Pemegang Saham Emiten adalah Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, sedangkan pihak yang berhak hadir dalam Rapat Umum Pemegang Saham emiten adalah pemegang "sub" rekening dalam Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian.

Dengan demikian berarti, selama dan sepanjang diakui oleh undang-undang (khusus) dan diatur dengan jelas dan tegas maka keberadaan nominee shareholders tidak perlu dipersoalkan. Namun secara khusus bagi pemegang saham nominee sendiri, jika terjadi perbuatan-perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan sebelum badan hukum, yang secara material merupakan perbuatan yang diperintahkan oleh pemegang saham material maka tanggung jawab atas perbuatan tersebut merupakan tanggung jawab pemegang saham nominee. Pertanggungjawaban ini dibebankan kepada pemegang saham nominee karena dalam Akta Pendirian perseroan yang tercantum sebagai pendiri (pemegang saham) adalah pemegang saham nominee bukan pemegang saham material.

Seperti diketahui bahwa hingga saat ini tidak ada aturan khusus yang mengesampingkan atau memberikan kemungkinan lain terkait dengan kepemilikan saham mutlak (dominium plenum) oleh pemegang saham yang terdaftar dalam Daftar Pemegang Saham perseroan terbatas, selain Undang-Undang Penanaman Modal dalam bentuk penitipan kolektif, maka nominee shareholders dapat dikatakan belum diakui keberadaannya di Indonesia. Undang-Undang Perseroan Terbatas hanya mengenal satu orang pemegang saham dengan segala hak, kewajiban, tugas dan tanggung jawab yang melekat padanya sebagai pemegang saham mutlak (dominium plenum).

Penjelasan dan uraian di atas menunjukkan bahwa secara konseptual sudah sangat jelas bahwa kepemilikan saham yang dinamakan nominee shareholders hingga saat ini sulit mendapatkan pengakuan hukum di Indonesia. Rumusan tersebut adalah dengan pengertian bahwa pihak yang dinamakan atau disebut dengan nominee shareholder tersebut, yang

namanya tercantum dalam daftar pemegang saham perseroan, harus diakui dan diterima sebagai satu-satunya pemegang saham dalam perseroan. Sebagai konsekwensi hukumnya, pihak yang menunjuk nominee shareholders tersebut tidak dapat diakui dan tidak akan dapat melaksanakan hak-haknya (yang diatur dalam perjanjian dan atau dokumen yang melahirkan nominee tersebut) terhadap perseroan dan atau pihak manapun menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas. Jika pemegang saham nominee yang ditunjuk tidak mau mengalihkan saham-saham tersebut di kemudian hari kepada pemegang saham material maka pemegang saham material akan kesulitan untuk melakukan tindakan hukum terhadap pemegang saham nominee. Hal ini terjadi karena Pengadilan perkara perdata dalam memutuskan suatu sengketa berdasarkan pada fakta formal.

Hal lainnya yang dapat dipakai sebagai rujukan yaitu Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang No.25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang menyebutkan Penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseoran terbatas dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain. Aturan tersebut juga diikuti dengan ayat (2), yang menyebutkan: Dalam hal penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing membuat perjanjian dan/atau pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perjanjian dan/atau pernyataan itu dinyatakan batal demi hukum.

Dengan adanya pernyataan "batal demi hukum," maka pemilikan saham yang diwakilkan tidak berlaku secara hukum di Indonesia. Tujuan pengaturan ayat ini adalah menghindari terjadinya perseroan yang secara normatif dimiliki seseorang, tetapi secara materi atau substansi pemilik perseroan tersebut adalah orang lain.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Indonesia, Penjelasan pasal 33 ayat 1 Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

### 2.3 Pendekatan Hukum Tentang Tanggung Jawab Pemegang Saham Pengendali

Ada dua pendekatan hukum dapat digunakan dalam melihat tanggung jawab pemegang saham pengendali suatu Bank, pertama, menggunakan hukum perusahaan Perseroan Terbatas (PT) dan kedua, menggunakan hukum perbankan.<sup>45</sup>

Walaupun Undang-undang Perseroan Terbatas didirikan berdasarkan perjanjian yang menimbulkan suatu hak dan kewajiban, namun Undang-undang tersebut tidak secara jelas menyebutkan mengenai kewajiban pemegang saham. Padahal, status "pengendali" oleh pemegang saham sudah diatur dalam peraturan perbankan.

Pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki. Dengan adanya pemisahan kekayaan, maka badan hukum PT memiliki utang dan kewajiban lainnya atas namanya sendiri. Artinya utang dan kewajiban tersebut bukan tanggung jawab pemegang saham. Akan tetapi ketentuan ini dapat dikecualikan apabila terdapat kondisi yang dalam hukum perusahaan disebut *pierce the corporate veil*, pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Perseroan Terbatas yang menyebutkan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila:

- a. persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;
- b. pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;
- c. pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau
- d. pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang

<sup>45</sup> Zulkarnain Sitompul, Likuidasi dan Tanggung Jawab Pemilik Bank, terdapat di situs, Juni 2006 <[http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/likuidasi-dan-tanggung-jawab-pemilik\\_pilar.pdf](http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/likuidasi-dan-tanggung-jawab-pemilik_pilar.pdf)>.

mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang Perseroan.

Kata “piercing” berarti mengoyak atau menembus sementara kata veil berarti kerudung atau cadar. Maka ungkapan piercing the corporate veil secara harfiah berarti cadar badan hukum dikoyak atau ditembusi. Dalam penerapannya ke dalam ilmu hukum perseroan, doktrin ini berarti bahwa hukum tidak memberlakukan prinsip terpisahnya tanggung jawab dan harta kekayaan badan hukum dari tanggung jawab dan harta benda pemegang sahamnya sungguhpun secara de jure seluruh persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu perseroan terbatas untuk dapat menjadi suatu badan hukum telah sempurna dilakukannya.<sup>46</sup>

Doktrin ini bertujuan untuk menghindari hal-hal yang tidak adil terutama bagi pihak luar perseroan dari tindakan sewenang-wenang atau tidak layak yang dilakukan atas nama perseroan, baik yang terbit dari suatu transaksi dengan pihak ketiga maupun yang timbul dari perbuatan menyesatkan atau perbuatan melawan hukum.

Doktrin piercing the corporate veil selain diterapkan khusus terhadap perusahaan holding, diterapkan juga terhadap setiap para pemegang saham dari suatu perusahaan, apakah pemegang saham tersebut merupakan suatu badan hukum atau bukan. Akan tetapi, penerapannya terhadap pemegang saham seperti itu sulit diberlakukan jika pemegang sahamnya adalah investor publik pada suatu perusahaan publik. Satu dari lain hal mengingat status dari pemegang saham publik hanya sebagai “investor” semata-mata. Jadi, bukan sebagai pemilik perusahaan dalam arti yang sebenarnya.<sup>47</sup>

Dengan demikian, hubungan antara pemegang saham publik dan perusahaan/bisnis dari perusahaan tersebut relatif renggang. Tentu saja doktrin ini dapat diterapkan pada kondisi-kondisi tertentu antara lain:<sup>48</sup>

1. terjadi penipuan (*fraud*) atau ketidakadilan (*unfairness*) bagi pihak ketiga (misalnya kreditor) dalam pengurusan perseroan.

<sup>46</sup> Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis (Berdasarkan Undang-Undang 40 tahun 2007)*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008), hlm 9.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm 67-68

<sup>48</sup> Zulkarnain Sitompul, *Op. Cit.*

2. pemegang saham tidak memperlakukan perseroan sebagai badan yang terpisah akan tetapi menggunakannya untuk kepentingan pribadi.
3. perseroan kekurangan modal.
4. kondisi lainnya yang dapat menciptakan ketidakadilan (*fairness*) apabila perseroan tetap diakui sebagai badan hukum.

Jadi, seyogianya penerapan doktrin *piercing the corporate veil* terhadap para pemegang saham setidaknya-tidaknya dapat dilakukan dalam empat hal, yaitu jika tidak diikutinya formalitas tertentu, jika badan hukum terpisah hanya secara artifisial, jika ada hubungan kontraktual, dan jika ada perbuatan melawan hukum atau tindak pidana.<sup>49</sup> Selain hal tersebut diatas, *piercing the corporate* dapat pula dinyatakan telah terjadi apabila diperlukan untuk mencegah terjadinya penipuan atau untuk menciptakan keseimbangan (*equity*).<sup>50</sup>

Dengan syarat-syarat tersebut, maka dapat diartikan bahwa pemegang saham bisa ikut dalam kebijakan suatu perseroan asalkan perseroan tidak mengalami kerugian dan tidak melawan hukum. Hal serupa dengan yang ditegaskan dalam peraturan perbankan, di mana diakui adanya Pemegang Saham Pengendali dalam suatu bank. Namun dengan ditegaskannya pengendalian oleh Pemegang Saham, maka tanggung jawab ketika bank tersebut bermasalah pun menjadi beban para pengendali tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dari pendekatan menggunakan hukum perbankan yang secara tegas mengatur Pemilik bank sangat berperan apabila banknya bermasalah.

Karena itu, Pemegang Saham Pengendali harus selalu beritikad baik, artinya adalah pemegang saham pengendali harus ikut bertanggung jawab dalam proses pemulihan kesehatan bank jika bank tersebut bermasalah. Bila mereka melanggar ketentuan tersebut mereka akan dikenakan sanksi.

---

<sup>49</sup> Munir Fuady, Op. Cit., hlm 67-68.

<sup>50</sup> Ibid.

### BAB 3

## PENILAIAN KEMAMPUAN DAN KEPATUTAN PEMEGANG SAHAM PENGENDALI SEBAGAI BENTUK KEHATI-HATIAN PERBANKAN

Prinsip kehati-hatian perbankan (*prudent banking principle*) adalah suatu asas atau prinsip yang menyatakan bahwa bank dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib bersikap hati-hati (*prudent*) dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan padanya. Hal ini disebutkan dalam pasal 2 Undang-Undang No. 10 tahun 1998 sebagai perubahan atas UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, bahwa perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian.

Tujuan prinsip kehati-hatian ialah, jika perbankan dikelola dengan baik dan hati-hati, maka kondisi bank tersebut akan menjadi baik. Sedangkan pelanggarannya akan membuat suatu kondisi perbankan yang tidak stabil. Permasalahan dalam dunia perbankan selalu mempunyai efek yang menular (*contagion effect*). Permasalahan pada suatu bank akan mengakibatkan keraguan para nasabah pada bank lainnya, yang akhirnya akan mengakibatkan *rush*. Hal ini terkait karena bank merupakan lembaga kepercayaan.

Salah satu hambatan dari terciptanya sistem perbankan yang sehat dengan menjalankan prinsip kehati-hatian, antara lain karena belum memadainya sumber daya manusia dan tidak patuhnya masyarakat perbankan Indonesia terhadap segala peraturan yang berhubungan dengan pelaksanaan prinsip kehati-hatian dan peraturan perbankan lainnya serta peraturan yang telah ditetapkan oleh lembaga internasional seperti *Basel committee on banking Supervision* dan *Banking for International Settlement (BIS)*.<sup>1</sup>

Dasar pengakuan *The Basel Committee* ialah dokumen kesepakatan yang telah mendapatkan endorsement dari G10, yaitu "*The Core Principles for Effective Bank Supervision (The Basel Core Principles)*", yang disertai dokumen pendukung yang merupakan referensi silang (*Cross Referenced*) terhadap *The*

---

<sup>1</sup> Gunarto Suhardi, *Usaha Meningkatkan Kinerja dan Kepatutan Perbankan di Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2004), hlm 95.

Basel Core Principles.<sup>2</sup> Dokumen tersebut merupakan pedoman persyaratan minimum bagi pengawasan bank yang diterapkan oleh semua otoritas pengawasan bank di semua Negara secara internasional yang diproses melalui kajian dan konsultasi oleh G10 dan juga bekerja sama dengan perwakilan dari Negara-negara non-G10 seperti Chili, China, Czekoslovakia, Hong Kong, Mexico, Rusia, Thailand, Argentina, Brasil, Hungaria, India, Indonsia, Korea Selatan, Malaysia, Polandia dan Singapura.

Lahirnya dokumen tersebut didasarkan pada pemahaman bahwa kelemahan system perbankan Negara yang maju ataupun berkembang dapat mengganggu stabilitas system financial di Negara tersebut maupun Negara lain di seluruh dunia.<sup>3</sup> Karena itu, diperlukan suatu pengawasan pengelolaan di dalam dunia perbankan. Salah satu pengelolaan paling penting dalam dunia perbankan di samping pemasaran bank adalah pengelolaan terhadap Sumber Daya Manusianya (SDM). Hal ini disebabkan sumber daya manusia merupakan tulang punggung dalam menjalankan roda kegiatan operasional suatu bank. Untuk itu, penyediaan sumber daya manusia sebagai motor penggerak operasional bank haruslah disiapkan sedini mungkin.

Pengawasan suatu bank tentu tidak terlepas dari peran dan kewenangan Bank Indonesia sebagai bank sentral, dimana sebagai *the lender last resource*, bank Indonesia tentunya tidak bisa begitu saja memberikan bantuan dana kepada bank jika terjadi permasalahan. Berdasarkan Pasal 29 ayat 1 UU No. 10 tahun 1998:

- (1) Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia.
- (2) Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.
- (3) 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.
- (4) Untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan

<sup>2</sup> Permadi Gandapradja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm 73.

<sup>3</sup> Ibid.

transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.

- (5) Ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan oleh Bank Indonesia. "Ketentuan di atas mewajibkan bank dalam melakukan kegiatan usahanya untuk melaksanakan prinsip kehati-hatian. Upaya penerapan prinsip kehati-hatian. Upaya penerapan prinsip kehati-hatian antara lain dapat dilakukan dengan menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan, serta hal lainnya yang berkaitan dengan usaha bank.

Tujuan inti dari pengawasan bank adalah melindungi kepentingan masyarakat penyimpan (deposan dan kreditur) yang mempercayakan dananya pada bank untuk memperoleh pembayaran kembali dan manfaatnya dari bank sesuai dengan sifat, jenis, dan cara pembayaran yang telah dijanjikannya. Tujuan tersebut dapat dicapai, bila bank melakukan kegiatan usahanya berdasarkan asas usaha bank yang sehat dan dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa kondisi tersebut, bank tidak akan memperoleh kepercayaan dari masyarakat, sebab dasar dari eksistensi bank sudah tidak ada lagi.

Berdasarkan hal tersebut Bank Indonesia mempunyai beban untuk memelihara tingkat kesehatan perbankan. Karena itu kesehatan manajemen yang diukur dari kinerja para pengelola bank harus selalu diperhatikan, mengingat tugas dan tanggung jawab mereka cukup besar untuk menjaga kesehatan bank tersebut.

Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur dan mengawasi bank, khususnya dalam hal perizinan, Bank Indonesia berwenang untuk memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan Bank, yang terdapat dalam pasal 26 huruf c Undang-Undang Bank Indonesia. Hal tersebutlah yang dapat dipakai menjadi dasar dari pelaksanaan penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali.

### 3.1 Peran dan Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank

Bank Indonesia sebagai bank sentral adalah institusi yang merupakan lembaga negara yang bertugas membantu pemerintah terutama dalam menjalankan kebijakan moneter yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam konteks sistem perbankan Indonesia, maka pengaturan dan pengawasan pada industri perbankan diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia sebagai:<sup>4</sup>

1. Lembaga Kepercayaan masyarakat dalam kaitannya sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana ;
2. pelaksana kebijakan moneter ;
3. 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.<sup>5</sup> Untuk mencapai tujuan tersebut pendekatan yang dilakukan dengan menerapkan kebijakan memberikan keleluasaan berusaha (*diregulasi*) dan kebijakan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*) serta pengawasan bank yang mendorong bank untuk melaksanakan secara konsisten ketentuan intern yang dibuat sendiri (*self regulatory banking*) dalam melaksanakan kegiatan operasional dengan tetap mengacu kepada prinsip kehati-hatian.

Dalam hubungannya dengan keuangan pemerintah, Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas pemerintah dengan kewajiban untuk menyelenggarakan penyimpanan kas umum negara, sehingga Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas Republik Indonesia. Selain itu, Bank Indonesia juga menyelenggarakan pemindahan uang untuk pemerintah dan berkewajiban membantu pemerintah dalam menempatkan surat-surat hutang negara ( Pasal 34 UU No.13 Tahun 1968).

<sup>4</sup> Ibid, hal 12

<sup>5</sup> Direktorat Perizinan dan Informasi Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2006*, Vol 3, No. 1, Maret 2006, Jakarta, 2006, him 11.

Dalam hal kegiatan yang berhubungan dengan pembinaan dan pengawasan terhadap bank, Bank Indonesia hanya berhak melakukan pengawasan dan menentukan tentang tingkat kesehatan dari bank ( Pasal 29 UU No. 7 Tahun 1992) sedangkan mengenai penindakan terhadap bank yang mengalami kesulitan dan diperkirakan akan membahayakan kelangsungan usahanya, maka bank sentral berkewajiban memberitahukan hal tersebut kepada Menteri Keuangan, sebab Menteri Keuanganlah yang mempunyai hak untuk mencabut izin dari bank tersebut (Pasal 37 UU No. 7 Tahun 1992).

Sebagai Bank Sentral, Bank Indonesia memiliki suatu tujuan, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah (pasal 7 Undang-Undang Bank Indonesia). Kestabilan nilai rupiah ini mengandung dua aspek, yaitu kestabilan nilai mata uang terhadap barang dan jasa, serta kestabilan terhadap mata uang negara lain. Aspek pertama tercermin pada perkembangan laju inflasi, sementara aspek kedua tercermin pada perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Perumusan tujuan tunggal ini dimaksudkan untuk memperjelas sasaran yang harus dicapai Bank Indonesia serta batas-batas tanggung jawabnya. Dengan demikian, tercapai atau tidaknya tujuan Bank Indonesia ini kelak akan dapat diukur dengan mudah.<sup>6</sup>

Dalam pasal 8 Undang-Undang Bank Indonesia, untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7, Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- b. Mengatur dan menjaga kelancaran system pembayaran;
- c. Mengatur dan mengawasi bank.

Menurut pasal 8 huruf c, Bank Indonesia mempunyai tugas dan mengawasi bank. Ketentuan tersebut sejalan dengan ketentuan pasal 29 ayat 1 Undang-Undang No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan yang menentukan, pembinaan dan pengawaan bank dilakukan oleh Bank Indonesia.

Status Bank Indonesia baik sebagai badan hukum publik maupun badan hukum perdata ditetapkan dengan undang-undang. Sebagai badan

<sup>6</sup> Tujuan dan Tugas Bank Indonesia, terdapat di situs <<http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/>>.

hukum publik Bank Indonesia berwenang menetapkan peraturan-peraturan hukum yang merupakan pelaksanaan dari undang-undang yang mengikat seluruh masyarakat luas sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Sebagai badan hukum perdata, Bank Indonesia dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri di dalam maupun di luar pengadilan.<sup>7</sup>

Untuk maksud tersebut Bank Indonesia bewenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian (Pasal 25). Ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian tersebut bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan, guna mewujudkan sistem perbankan yang sehat.<sup>8</sup>

Pengawasan yang dilakukan Bank Indonesia meliputi pengawasan langsung dan tidak langsung (pasal 27). Bank Indonesia mewajibkan bank untuk menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan Bank Indonesia, di mana hal ini dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait dan pihak terafiliasi dari bank apabila diperlukan (pasal 28). Bank Indonesia melakukan pemeriksaan terhadap bank, baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan. Bank Indonesia dapat menugaskan pihak lain untuk dan atas nama Bank Indonesia melaksanakan pemeriksaan terhadap bank (pasal 30).

Alasan klasik perlunya pengatur dan pengawasan terhadap industri perbankan didasarkan pada empat pertimbangan utama, yaitu :<sup>9</sup>

- a. Pentingnya posisi bank dalam sistem keuangan, terutama dalam sistem pembayaran dan kliring;
- b. Sistem perbankan merupakan suatu sistem yang berpotensi menimbulkan bahaya, berkenaan dengan operasional perbankan;
- c. Sifat dari perjanjian bank. Adakalanya menempatkan bank dalam resiko yang besar, salah satu contoh dalam perjanjian transaksi derivatif terutama

<sup>7</sup> Status dan Kedudukan Bank Indonesia, terdapat di situs <<http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Status+dan+Kedudukan/>>.

<sup>8</sup> Lembaga Keuangan Dalam Sistem Keuangan dan Sistem Keuangan Indonesia, Dahlan Siamat, Manajemen Lembaga Keuangan, (Lembaga Penerbit FEUI, edisi 3, 2000), hlm 36.

<sup>9</sup> Siti Sundari Arie, *Peranan Bank Indonesia Sebagai Otoritas Perbankan Untuk Mencegah dan Menangani Tindak Pidana di Bidang Perbankan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 1 No.1, Juli 2003, Direktorat Hukum Bank Indonesia, Jakarta, hlm 39.

apabila disalahgunakan oleh pemilik bank dengan menggunakan bank sebagai kendaraan transaksinya;

- d. Moral hazard yang timbul dari peranan perbankan sebagai *the lender of the last resort* perlu diantisipasi secara terus menerus oleh pemerintah.

Pengertian pembinaan dan pengawasan Bank dalam penjelasan Pasal 29 UU Perbankan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pembinaan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek alain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank. Sedangkan pengawasan adalah meliputi pengawasan tidak langsung terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis, dan evaluasi laporan bank, dan pengawasan langsung dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan.

Sejalan dengan itu, Bank Indonesia diberi kewenangan, tanggungjawab, dan kewajiban secara utuh untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif maupun represif. Di pihak lain bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan intern dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Karena itu, untuk memperoleh sumber daya manusia perbankan yang berkualitas dan mampu setiap saat menjaga kepercayaan masyarakat, Bank Indonesia perlu melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap pihak-pihak yang dinilai mempunyai pengaruh besar dalam pengendalian dan pengelolaan Bank. Penilaian kemampuan dan kepatutan merupakan kegiatan atau praktek pengawasan Bank yang lazim diterapkan secara internasional.

Penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut merupakan kegiatan yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan tugas pengawasan Bank oleh Bank Indonesia dan perlu dilakukan secara berkesinambungan guna mewujudkan terpeliharanya pengelolaan Bank oleh sumber daya manusia perbankan yang berintegritas, kompeten, serta memiliki kelayakan keuangan atau reputasi keuangan yang baik. Selain memperhatikan faktor-faktor integritas,

kompetensi, serta kelayakan keuangan atau reputasi keuangan, penilaian kemampuan dan kepatutan juga mengandung faktor pertimbangan (*judgement*) yang bersumber pada data dan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan serta proses yang transparan.

Bank Indonesia mempunyai beberapa kewenangan terkait dengan keberadaan Pemegang Saham Pengendali. Hal tersebut ialah menentukan berhak atau tidaknya seseorang menjadi Pemegang Saham Pengendali, lulus atau tidaknya seseorang dalam penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali, dan menentukan Pemegang Saham Akhir (Ultimate Shareholder).

Dalam kaitan proses pencabutan izin usaha bank yang merupakan upaya represif Bank Indonesia terhadap bank-bank yang dinilai tidak lagi memenuhi prudential banking standard yang telah ditentukan, Bank Indonesia melakukan upaya preventif dalam 2 bentuk:

1. Terhadap suatu bank yang mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia selaku otoritas perbankan di Indonesia untuk melakukan berbagai tindakan penyelamatan mulai dari mewajibkan pemegang saham untuk menambah modal, mengganti Dewan Komisaris dan atau Direksi bank, memperbaiki kinerja kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, melakukan upaya merger atau konsolidasi dengan bank lain bahkan sampai menyerahkan pengelolaan sebagian atau seluruh kegiatan usaha bank kepada pihak lain<sup>10</sup>
2. Sementara terhadap terjadinya kesulitan Perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia meminta kepada Pemerintah setelah berkonsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan Perbankan.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Lebih lanjut lihat Pasal 37 ayat (1) No.7 tahun 1992 yang kemudian telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan LN No. 31 dan 182, TLN No. 3472 dan 3790 jo. Pasal 33 Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia LN No.66 dan 7, TLN No. 3843 dan 4357.

<sup>11</sup> Lebih lanjut lihat Pasal 37 A UU Perbankan jo. Pasal 33 UU Bank Indonesia

Dengan usaha preventif ini, Bank Indonesia dapat mengambil alih hak dan wewenang RUPS untuk mengganti direksi dan komisaris bank (pasal 26 PBI No. 10/31/PBI/2008 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat). Menentukan Management perbankan akan berujung pada akan dibawa kemana pengelolaan terhadap bank tersebut.

Hak dan wewenang tersebut ialah hal yang biasa didominasi Pemegang Saham Pengendali. Pengambilalihan ini tentu sudah sejalan dengan Perpu JPSK pasal 12. Dengan kewenangan tersebut Bank Indonesia dapat menjaga perbankan tetap dalam keadaan yang baik.

### **3.2 Penilaian Kemampuan dan Kepatutan sebagai Usaha mewujudkan Perbankan yang Sehat**

Sebagai salah satu usaha mewujudkan perbankan yang sehat, Bank Indonesia telah mengeluarkan aturan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan. Penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut ditujukan tidak hanya untuk direksi dan komisaris suatu bank. Penilaian kemampuan dan kepatutan juga ditujukan untuk calon dan Pemegang Saham Pengendali.

Dengan adanya penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali, suatu bank tidak dapat lepas dari pengawasan Bank Indonesia. Hal ini dikarenakan Bank Indonesia dapat melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan kepada Pemegang Saham Pengendali setiap waktu, apabila dianggap perlu oleh Bank Indonesia (pasal 27 PBI tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan).

Penerapan penilaian kemampuan dan kepatutan oleh BI, dimaksudkan untuk mencapai sasaran antara lain:

1. memastikan bahwa industri perbankan dimiliki oleh pemegang saham pengendali yang memiliki integritas tinggi untuk pengembangan bank yang sehat, dan atau tidak memanfaatkan bank untuk kepentingan pribadi atau kelompok usaha.

2. memastikan bahwa perbankan dikelola oleh pengurus dan pejabat eksekutif yang memiliki integritas tinggi dan mempunyai kompetensi yang memadai sehingga tercipta perbankan yang andal dan terpercaya.
3. menyediakan informasi mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan pemilik, pengurus serta pejabat eksekutif bank dalam rangka pengawasan dan pengaturan bank.

Dengan cakupan tugas yang luas dan tanggung jawab yang besar, menurut kriteria kesehatan manajemen setidaknya adanya delapan unsur yang harus dipenuhi oleh manajemen bank, antara lain:<sup>12</sup>

1. Integritas dan Kopetentsi di bidang Perbankan;
2. Kepemimpinan dalam mengendalikan organisasi
3. Kepatuhan terhadap Peraturan yang berlaku dan prinsip manajemen yang sehat;
4. Kemampuan merencanakan;
5. Kemampuan untuk menyikapi perubahan lingkungan bisnis;
6. Kemampuan untuk menghasilkan kebijakan yang berkualitas;
7. Tim manajemen yang berkualitas dan didukung kadersisasi serta program suksesi
8. Kemampuan untuk mencegah risiko dan transaksi orang dalam (insider trading).

Karena itu, untuk menjadi Pemegang Saham Pengendali suatu bank, seseorang tidak hanya harus melewati persyaratan yang ditetapkan Peraturan Bank Indonesia tetapi juga konsisten terhadap prilakunya dalam menjaga Bank agar tetap dalam keadaan baik. Karena itu, penilaian kemampuan dan kepatutan tidak hanya ditujukan kepada calon tetapi juga kepada pihak yang sudah menjadi Pemegang Saham Pengendali. Hal tersebut ditujukan untuk menjaga itikad baik dalam menjalankan usahanya sehingga perbankan dapat selalu dalam keadaan sehat. Adapun persyaratan penilaian calon dan Pemegang Saham Pengendali, yaitu integritas dan kelayakan keuangan.

### **3.2.1 Persyaratan Menjadi Pemegang Saham Pengendali**

Bank adalah suatu lembaga kepercayaan. Artinya, eksistensi suatu bank sangat tergantung kepada kepercayaan masyarakat terhadap bank itu.

---

<sup>12</sup> Permadi Gandapraja, Op. Cit., hlm 24

Makin tinggi kepercayaan masyarakat, makin tinggi kesadaran masyarakat terhadap bank itu. Semakin tinggi kepercayaan masyarakat, semakin tinggi kesadaran masyarakat untuk menyimpan uangnya pada bank itu dan menggunakan jasa-jasa lain dari bank tersebut. Terpeliharanya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap bank, sangat tergantung bukan saja kepada keahlian pengelolanya, yaitu pengurus dari bank tersebut, tetapi juga tergantung kepada integritas pengelolanya.

Persyaratan integritas sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf a meliputi:

- a. Memiliki akhlak dan moral yang baik;
- b. Memiliki komitmen untuk mematuhi pertauran perundang-undangan yang berlaku;
- c. Memiliki komitmen yang tinggi terhadap pengembangan operasional Bank yang sehat;
- d. Yang termasuk dalam DTL (Daftar Tidak Lulus).

Masalah penilaian ini menjadi persoalan, karena apakah integritas dapat diukur dan diramalkan. Jika, dilihat dari waktunya, sampai seberapa jauh indikator mengenai integritas tersebut dapat diterapkan. Untuk mengukur hal-hal mengenai integritas hanya dapat dilihat dari *track record* seseorang/pihak yang nantinya akan menjadi Pemegang Saham Pengendali.

Adapun mekanisme tersebut adalah mekanism yang dilakukan untuk menilai kemampuan dan kepatutan para pihak yang terlibat dalam pengelolaan bank yang tertuang dalam suatu peraturan yang mengingat dan dapat ditegakkan sebagai salah satu upaya mewujudkan good corporate governance dalam industri perbankan. Berperilaku dengan integritas berarti melaksanakan apa yang diucapkan, memastikan tindakan sesuai dengan kata-katanya, mengerjakan apa yang dikatakan akan dikerjakan.<sup>13</sup>

Selain persoalan integritas, Bank wajib memelihara kecukupan modalnya tidak kurang dari batas Capital Adequacy Ratio (CAR) atau kewajiban penyediaan modal minimum Bank yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Kecukupan modal tersebut diukur berdasarkan perbandingan

<sup>13</sup> Thomas L. Harrison, *The DNA of Success: Manfaatkan DNA Entrepreneurial untuk Keberhasilan Bisnis*, (Kalifa: 2008), hlm 315

antara modal bank terhadap asset bank yang masing-masing itemnya diukur berdasarkan bobot risikonya. Makin mudah asset bank itu dicairkan menjadi uang tunai, makin kecil bobot risikonya. Dengan kata lain, kecukupan modal bank itu diukur persentasinya dengan memperbandingkan modal bank terhadap asset tertimbang menurut risiko (ATMR) dari bank itu.<sup>14</sup>

Ketentuan tersebut mengacu kepada ketentuan yang sudah disepakatai dalam Basel Core Principle, yang lebih dikenal dengan the 1988 accord (Basel I). Sistem ini dibuat sebagai penerapan kerangka pengukuran bagi risiko kredit, dengan mensyaratkan standar modal minimum adalah 8%. Komite Basel merancang Basel I sebagai standar yang sederhana, mensyaratkan bank-bank untuk memisahkan eksposurnya kedalam kelas yang lebih luas, yang menggambarkan kesamaan tipe debitur. Eksposur kepada nasabah dengan tipe yang sama (seperti eksposur kepada semua nasabah korporasi) akan memiliki persyaratan modal yang sama, tanpa memperhatikan perbedaan yang potensial pada kemampuan pembayaran kredit dan risiko yang dimiliki oleh masing - masing individu nasabah.<sup>15</sup>

Sejalan dengan semakin berkembangnya produk-produk yang ada di dunia perbankan, BIS kembali menyempurnakan kerangka permodalan yang ada pada the 1988 accord dengan mengeluarkan konsep permodalan baru yang lebih di kenal dengan Basel II.<sup>16</sup> Basel II dibuat berdasarkan struktur dasar the 1988 accord yang memberikan kerangka perhitungan modal yang bersifat lebih sensitif terhadap risiko (risk sensitive) serta memberikan insentif terhadap peningkatan kualitas penerapan manajemen risiko di bank. Hal ini dicapai dengan cara penyesuaian persyaratan modal dengan risiko dari kerugian kredit dan juga dengan memperkenalkan perubahan perhitungan modal dari eksposur yang disebabkan oleh risiko dari kerugian akibat kegagalan operasional Basel II bertujuan

<sup>14</sup> Pasal 2 ayat 1 Peraturan Bank Indonesia No. 10/5/2008 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum L.N. No. 135 DPNP, TLN. No.4895 DPNP.

<sup>15</sup> Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, *Implementasi Basel II di Indonesia*, (Bank Indonesia, Jakarta: 2006), hlm 4.

<sup>16</sup> Dapat dilihat dalam di situs <<http://www.bis.org/publ/bcbs107b.pdf>>.

meningkatkan keamanan dan kesehatan sistem keuangan, dengan menitikberatkan pada perhitungan permodalan yang berbasis risiko, supervisory review process, dan market discipline. Framework Basel II disusun berdasarkan forward-looking approach yang memungkinkan untuk dilakukan penyempurnaan dan penyesuaian dari waktu ke waktu. Hal ini untuk memastikan bahwa framework Basel II dapat mengikuti perubahan yang terjadi di pasar maupun perkembangan-perkembangan dalam manajemen risiko. Jika dilihat, Basel II memiliki berbagai kompleksitas dan prakondisi yang cukup berat bagi perbankan. Tetapi wajar jika melihat manfaat yang akan didapat perbankan nanti, berupa penghematan modal dalam menutup risiko yang diambilnya. Manfaat lain, karena Basel II merupakan standar yang diakui secara internasional, akan mudah bagi suatu bank yang akan beroperasi secara global untuk dapat diterima oleh pasar internasional, kalau mengikuti standar ini.<sup>17</sup>

Dalam Basel II dinyatakan bahwa setiap otoritas pengawas perlu mempertimbangkan aspek prioritas sebelum mengadopsi Basel II. Melalui implementasi Basel II, Bank Indonesia pada dasarnya ingin meningkatkan aspek manajemen risiko agar bank semakin resisten terhadap perubahan-perubahan yang terjadi baik di dalam negeri, regional maupun internasional. Dengan mempertimbangkan kondisi perbankan dewasa ini maka Bank Indonesia secara realistis menetapkan format yang diambil dalam langkah implementasi Basel II. Untuk itu pendekatan yang akan dilakukan sebagai default adalah pendekatan yang paling sederhana, yaitu *standardized approach*. Artinya seluruh bank akan melakukan penyesuaian perhitungan kecukupan permodalan berdasarkan pedoman yang diatur dalam Basel II. Basel II juga memungkinkan adanya pengaturan yang disebut *national discretion*, suatu pertimbangan yang diputuskan oleh otoritas pengawas setempat yang mempertimbangkan kondisi dan kompleksitas dari produk perbankan Indonesia. Untuk mendapatkan rekomendasi pengaturan yang tepat dalam pembahasan substansi Basel II termasuk *national discretion*, Bank Indonesia membentuk kelompok kerja

---

<sup>17</sup> Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Op. Cit. hlm 5.

(working group) bersama perbankan. Rekomendasi pengaturan akan diformulasikan dalam bentuk Consultative Paper (CP) yang akan didistribusikan kepada stakeholders khususnya perbankan untuk dimintakan masukan/pendapat dan saran.<sup>18</sup>

Tujuan yang ingin dicapai pada Basel I dan Basel II pada dasarnya adalah sama yaitu yang pertama adalah kerangka Basel I diharapkan untuk memperkuat tingkat kesehatan dan stabilitas sistem perbankan internasional. Yang kedua adalah kerangka Basel I pada penerapannya dinegara-negara yang berbeda diharapkan akan fair dan memiliki tingkat konsisten yang tinggi dalam pandangan untuk mengurangi sumber kompetisi yang tidak sama antara bank yang berskala internasional. Pada kerangka Basel II, Komite meyakini perubahan pendekatan yang ada akan mendorong industri perbankan untuk menggunakan metode manajemen risiko yang lebih baik.<sup>19</sup>

Berdasarkan perhitungan tersebut, jika modal bank mengalami kekurangan, maka bank harus mendapat dana segar. Dalam hal tersebut kecukupan modal akan dibebankan kepada Pemegang Saham Pengendali. Dengan demikian, persyaratan kelayakan keuangan sangatlah penting dalam penilaian kemampuan dan kepatutan. Persyaratan kelayakan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b meliputi:

- a. Persyaratan kemampuan keuangan;
- b. Pemenuhan persyaratan administrative dalam rangka penilaian kemampuan keuangan sebagaimana diatur dalam ketentuan yang berlaku, antara lain namun tidak terbatas pada persyaratan mengenai:
  1. Tidak termasuk dalam kredit macet;
  2. Tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi direksi atau komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan dinyatakan pailit dalam jangka waktu lima tahun sebelum dicalonkan; dan
  3. Bersedia untuk mengatasi kesulitan permodalan dan likuiditas yang dihadapi Bank dalam menjalankan kegiatan usahanya;
- c. Tidak memiliki hutang yang jatuh tempo dan bermasalah.

Dengan persyaratan tersebut seseorang/pihak tidak hanya harus memiliki integritas saja dalam mengelola perusahaan (bank), tetapi juga

<sup>18</sup> Ibid, hlm 9.

<sup>19</sup> Ibid, hlm 26-27.

harus memiliki kemampuan financial yang memadai sebagai Pemegang Saham Pengendali. kemampuan financial bukan berarti seseorang/pihak hanya memiliki uang yang cukup, tetapi juga tidak mempunyai masalah keuangan.

### 3.2.2 Predikat Penilaian

Penilaian kemampuan dan kepatutan memberikan hasil predikat penilaian. Penilaian tersebut ialah lulus dan tidak lulus bagi calon Pemegang Saham Pengendali, sedangkan bagi yang telah berstatus sebagai Pemegang Saham Pengendali Penilaiannya ialah lulus, tidak lulus dan lulus dengan syarat.

Predikat lulus dapat diberikan bila yang bersangkutan tidak ditemukan melakukan perbuatan dan/atau mempunyai kekurangan terhadap penilaian atas faktor penilaian integritas dan faktor penilaian kompetensi. Dengan predikat ini, maka pihak yang berpredikat lulus tersebut bisa atau tetap menjadi Pemegang Saham Pengendali suatu Bank. Namun, pihak tersebut dapat kembali dinilai kemampuan dan kepatutannya kembali jika Bank Indonesia menganggap hal tersebut diperlukan. Hal tersebut adalah tentunya sangat berguna untuk menjaga integritas pihak yang menjadi Pemegang Saham Pengendali. Dengan menjaga integritas, maka industry perbankan dapat tetap dalam keadaan baik.

Predikat tidak lulus dapat diberikan bila yang bersangkutan ditemukan melakukan perbuatan dan/ atau mempunyai kekurangan-kekurangan yang dianggap ringan atas faktor penilaian integritas dan faktor penilaian kompetensi. Dengan predikat ini, maka pihak tertentu tidak bisa menjadi Pemegang Saham Pengendali. Predikat tidak lulus dapat menimbulkan permasalahan baru karena adanya pembatasan saham yang bisa mengakibatkan peralihan kepemilikan saham bank. Karena dengan adanya peralihan saham maka akan disertakan juga peralihan pengendalian kepada pihak tertentu yang akhirnya akan dinilai lulus oleh Bank Indonesia.

Sedangkan predikat lulus dengan syarat dapat diberikan bila yang bersangkutan ditemukan melakukan perbuatan dan/atau mempunyai kekurangan-kekurangan yang mendasar terhadap satu atau beberapa faktor penilaian integritas dan faktor kompetensi. Predikat ini akan mempunyai dua akibat hukum pada akhirnya. Pertama, akhirnya akan dinyatakan lulus jika permasalahan pemegang saham tersebut dapat diatasi. Kedua, ialah dinyatakan tidak lulus yang akhirnya mengakibatkan permasalahan yang sama dengan predikat tidak lulus.

### **3.2.3 Keputusan Final dan Kerahasiaan**

Sifat keputusan dalam penilaian kemampuan dan kepatutan setelah pemberitahuan kepada pihak-pihak yang dinilai bersifat final. Dalam hal keputusan tersebut tidak memuaskan pihak-pihak yang dinilai maka yang bersangkutan dapat mengajukan banding sesuai ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan final dalam penilaian kemampuan dan kepatutan merupakan keputusan yang diambil secara cermat dan berhati-hati dan dilandasi latar belakang yang kuat berupa bukti pendukung, baik secara ketentuan maupun aspek yuridis yang dapat dipertanggungjawabkan serta mengingat pihak-pihak yang dinilai.

Salah satu tindak lanjut dari penilaian kemampuan dan kepatutan ini adalah pemberian sanksi kepada pihak-pihak yang tidak dapat memenuhi atau menyelesaikan persyaratan yang telah ditentukan oleh BI sesuai dengan hasil penilaian. Sanksi ini antara lain adalah keharusan keluar dari sistem perbankan sampai jangka waktu tertentu tergantung dari penyimpangan yang ditemukan dalam penilaian.

Sedangkan hasil penilaian kemampuan dan kepatutan diberitahukan oleh BI kepada bank, pemegang saham pengendali, dan pihak-pihak yang dinilai. Proses dan hasil penilaian kemampuan dan kepatutan bersifat rahasia dan hanya dipergunakan oleh BI untuk keperluan pelaksanaan tugas pengaturan, pengawasan dan pemeriksaan bank. Bank dan pihak-pihak yang dinilai wajib merahasiakan hasil dalam penilaian kemampuan dan kepatutan yang diberitahukan oleh BI. Dalam

hal bank atau pihak-pihak lain tersebut memberitahukan hasil dalam penilaian kemampuan dan kepatutan kepada pihak lain, maka segala akibat hukum yang timbul menjadi tanggung jawab bank atau pihak-pihak yang dinilai yang telah memberitahukan hasil penilaian tersebut.

Pihak-pihak lain yang dinilai "tidak lulus" dapat meminta penjelasan secara rinci dan lisan kepada BI. Akan tetapi, penjelasan ini tidak mengubah hasil keputusan final penilaian kemampuan dan kepatutan.

### **3.3 Relevansi Pelaksanaan Penilaian Kemampuan dan Kepatutan Terhadap Terlaksananya Kehati-hatian Perbankan**

Apa yang dimaksud dengan prinsip kehati-hatian, oleh UU Perbankan sama sekali tidak dijelaskan, baik pada bagian ketentuan maupun dalam penjelasannya. UU perbankan hanya menyebutkan istilah dan ruang lingkupnya saja sebagaimana dijelaskan dalam pasal 29 ayat 2,3, dan 4 di atas. Dalam bagian akhir ayat 2 misalnya disebutkan bahwasanya bank wajib menjalankan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian. Dalam pengertian, bank wajib untuk tetap senantiasa memelihara tingkat kesehatan bank, kecukupan modal, kualitas asset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank.

Prinsip kehati-hatian perbankan (*Prudential Banking Principles*) pada dasarnya merupakan suatu tolok ukur pengendalian CAMEL (*Capital, Asset, Management, Earning, and Liquidity*). Dalam prinsip tersebut hal-hal yang sering dikemukakan seperti Rasio Kecukupan Modal (*Capital Adequate Ratio/CAR*), Batas Maksimum Pemberian Kredit (*BMPK*) termasuk dan lainnya yang dalam cakupan asas kehati-hatian usaha bank.<sup>20</sup>

Pada akhirnya, prinsip kehati-hatian bertujuan untuk meminimalkan dan mengendalikan risiko yang timbul dari kegiatan yang dilakukan bank.<sup>21</sup> Karena itu, Itikad baik dalam pengelolaan bank sangat dibutuhkan. Jika

<sup>20</sup> Soehandjono & Associates, *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)*, Bank Indonesia, 2002, hlm 49.

<sup>21</sup> Permadi Gandapraja, *Op. Cit.*, hlm 34-35.

terjadi kondisi yang membahayakan operasional suatu bank, Pemilik Saham pada bank adalah pihak pertama yang harus bertanggung jawab dalam mengupayakan jalan keluarnya. Misalnya, jika terjadi masalah pada bank, maka hal pertama yang akan dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai pengawas di bidang perbankan ialah memerintahkan Pemegang Saham untuk menambah modal.

Bila dilihat integritas dan kemampuan financial dalam bank sesuai dengan penilaian kemampuan dan kepatutan, maka Pemegang Saham yang sangat mungkin diperintahkan untuk menambah modal tersebut ialah Pemegang Saham Pengendali. Berdasarkan hal tersebut, kegiatan perbankan menjadi tidak lepas dari peran Pemegang Saham Pengendali di dalam suatu bank. Masalah kepemilikan suatu Bank mempunyai peran yang cukup besar di dalam perbankan. Karena itu pelaksanaan penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap pemegang saham pengendali sangatlah penting karena berkaitan dengan kecukupan modal yang dibarengi dengan kemauan pemilik bank untuk menyelesaikan permasalahan yang dialami oleh bank yang sahamnya dia miliki.

Dengan demikian, penilaian tersebut bisa dikatakan merupakan relevansi peran Bank Indonesia untuk mengawasi bank umum. Dengan penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali diharapkan semua manajemen perbankan dapat berhati-hati dalam menjalankan usahanya. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Perbankan, yang menentukan bahwa perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya wajib menggunakan prinsip kehati-hatian sebagaimana ditentukannya prinsip kehati-hatian dalam Pasal 2 Undang-Undang tersebut.

Tujuan dari diberlakukannya prinsip kehati-hatian tidak lain agar bank-bank selalu dalam keadaan sehat, sehingga bank akan selalu dalam keadaan likuid, solvent dan menguntungkan (Profitable). Dengan demikian, masyarakat bersedia dengan tidak ragu-ragu menyimpan dananya di bank, yang lebih lanjut, dengan dana simpanan yang cukup itu, bank dapat melakukan fungsinya sebagai lembaga pemberi kredit (lending institution). Maka, tujuan diberlakukannya prinsip kehati-hatian ialah agar kadar

kepercayaan masyarakat terhadap perbankan selalu tinggi. Dengan tujuan tersebutlah, maka organ-organ perusahaan bank perlu untuk mendapat perhatian khusus dari pemerintah melalui lembaga-lembaganya.



#### BAB 4

### PENTINGNYA PENILAIAN KEMAMPUAN DAN KEPATUTAN TERHADAP PEMEGANG SAHAM PENGENDALI BANK

Masalah paling berat yang dihadapi industri perbankan dan badan pengawas bank adalah kelalaian pengurus bank serta penipuan dan penggelapan yang mereka lakukan. Hal ini dapat dilihat dari praktik para bankir antara lain berupa besarnya kredit yang disalurkan kepada kelompok usahanya sendiri. Pemberian kredit kepada kelompok usaha sendiri tersebut sering kali tidak diiringi dengan analisis pemberian kredit yang sehat. Padahal praktik seperti ini pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai penipuan.<sup>1</sup>

Pemisahaan antara kepemilikan dan pengelolaan sebenarnya 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. Dengan kata lain, besarnya peran manajemen dalam mengelola bank di Indonesia agar dapat menghasilkan kinerja yang baik ini sangat erat kaitannya dari peran pemilik bank dalam memilih manajemen.

Namun, riset yang dilakukan oleh Claessens, Djankov and Lang tentang siapa yang mengontrol perusahaan di Asia Timur (Hong Kong, Indonesia, Japan, South Korea, Malaysia, the Philipines, Songapore, Taiwan dan Thailand) menunjukkan:<sup>2</sup>

1. Lebih dua pertiga perusahaan di kontrol oleh pemegang saham tunggal
2. Pemisahaan antara pengusus dan pemilik sangat jarang
3. Top manajemen dari 60% perusahaan terkait dengan keluarga
4. Kontrol keluarga yang ekstensif pada lebih dari separoh perusahaan

Bermacamnya variasi mekanisme penyelesaian yang diterapkan secara spesifik oleh suatu Negara menunjukkan bervariasi kultur hokum dan politik. Karena itu,

<sup>1</sup> Zulkarnain Sitompul, "Peran dan Fungsi Bank dalam Sistem Perekonomian," terdapat di situs <[http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/peran-dan-fungsi-bank\\_artikel.pdf](http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/peran-dan-fungsi-bank_artikel.pdf)>, hlm 1.

<sup>2</sup> Zulkarnain Sitompul, Merger, "Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy," Jurnal Hukum Bisnis, volume 27 – No.2 tahun 2008, hlm 22.

jika dilihat dari keadaan kultur Indonesia, maka peran kebanyakan Pemegang Saham Pengendali sangatlah besar.

#### 4.1 Pemegang Saham Pengendali Sebagai Penyebab Bank Bermasalah

Pada prinsipnya Undang-Undang tidak melarang para Pemegang Saham untuk mengendalikan suatu bank. Lebih lagi, dengan adanya ketentuan Pemegang Saham Pengendali dalam peraturan perbankan, menjadikan pengendalian seakan diakui oleh hukum. Hal-hal yang dilarang oleh Undang-Undang ialah ketika pengendalian tersebut menyebabkan permasalahan pada bank tersebut atau melakukan perbuatan melanggar peraturan yang sudah ditetapkan.

Sebenarnya aturan dalam Perbankan sangat berat dimana terdapat asas setiap pelanggaran peraturan perbankan bersanksi pidana.<sup>3</sup> Bahkan bila pelanggaran dalam Undang-Undang Perbankan tidak menentukan ancaman secara spesifik, maka pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya di luar Undang-Undang Perbankan yang berlaku bagi bank tetap diancam pidana oleh Undang-Undang Perbankan.<sup>4</sup>

Namun demikian, dengan peraturan demikian, masih banyak saja bank yang bermasalah yang diakibatkan oleh para Pemegang Saham Pengendali. Hal yang masih hangat dibicarakan ialah kasus Bank Century yang diambil alih oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Hal tersebut dapat dilihat dalam kronologis Bank Century,<sup>5</sup> berikut ini:

- o Sejak pertengahan 2008, Bank Indonesia terus memanggil pemegang saham pengendali (PSP) dan pengurus bank untuk meminta komitmen dalam penyelesaian masalah bank. Bank Indonesia telah menerapkan beberapa pembatasan kegiatan operasional bank (*cease and desist order-CDO*) dan menagih komitmen PSP untuk segera menyelesaikan permasalahan surat-surat berharga valuta asing (SSB valas) dan permasalahan

<sup>3</sup> Sutan Remi, *Deregulasi Sektor Perbankan*, Bahan Perkuliahan Pascasarjana Universitas Indonesia, 2008, hlm 46.

<sup>4</sup> Pasal 49 ayat 2 huruf b Undang-Undang Perbankan

<sup>5</sup> Berdasarkan Sumber Bank Indonesia yang dikutip di dalam *Hukumonline.com*, "Bank Indonesia Dituntut Lebih Transparan Kasus Bank Century," Berita, 27 Mei 2009, terdapat di situs <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=20676&cl=Berita>>.

likuiditas yang dihadapi bank.

- 15 Oktober, PSP dan pengurus bank berjanji akan mempercepat pelunasan SSB valas dalam *letter of commitment* (LoC). Bank juga diminta untuk menyusun *action plan* penyelesaian masalah likuiditas, perkembangan kredit dan dana pihak ketiga (DPK).
- 28 Oktober dan 4 November, Bank Indonesia kembali menekan PSP dan pengurus bank untuk segera merealisasikan komitmennya dalam menyelesaikan permasalahan bank. Bank Indonesia memberikan waktu satu hari, sebelum bank sentral tersebut menetapkan Bank Century sebagai bank dalam pengawasan khusus (*Special Surveillance Unit-SSU*).
- Lantaran permintaan itu tidak terpenuhi, pada 5 November, Bank Indonesia menetapkan Bank Century sebagai bank dalam pengawasan khusus. Status ini disampaikan kepada PSP dan pengurus bank. Bank Indonesia juga menyampaikan langkah-langkah perbaikan yang harus ditempuh bank (*Mandatory Supervisory Action-MSA*).
- 7 Nopember, Bank Indonesia juga menyampaikan status Bank Century kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).
- 13 November 2008, bank tidak dapat mengikuti kliring karena keterlambatan penyetoran dana awal (*prefund*) untuk memenuhi persyaratan kliring. Bank baru dapat memenuhi *prefund* pada keesokan harinya, namun jumlahnya sangat terbatas. Di waktu yang sama, muncul *rumors* mengenai kondisi bank-bank di Indonesia. Rumors ini dianggap Bank Indonesia bisa mengganggu stabilitas perbankan nasional.
- 14 Nopember, Bank Century memperoleh Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dari Bank Indonesia, setelah sebelumnya bank ini mengajukan permohonan kepada Bank Indonesia.
- 16 November, Bank Indonesia meminta PSP untuk membuat lagi komitmen penyelesaian SSB valas dalam *LoC*. Mereka juga diminta untuk mentransfer sahamnya (70 persen) pada kustodian di Indonesia. Lalu tidak menjaminkan SSB valas, serta menyatakan bahwa Bank Indonesia dapat melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk menjaga kepentingan perbankan, termasuk diantaranya melaporkan kepada bank *counterparty* dan otoritas moneter lainnya.
- 20 November, kondisi likuiditas Bank Century terus memburuk secara drastis, diikuti dengan penurunan rasio kecukupan modal (CAR). Apabila memasukkan koreksi hasil pemeriksaan per 31 Oktober 2008, CAR Bank Century terus menurun menjadi negatif. Berdasarkan hal ini Bank Indonesia menetapkan Bank Century sebagai bank gagal. Sesuai Perppu Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK), apabila terdapat bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik, maka Bank Indonesia harus meminta Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK) untuk mengadakan rapat guna memutuskan bank gagal tersebut sebagai bank yang berdampak sistemik atau non sistemik.

- o 20 November 2008, KSSK mengadakan rapat dan memutuskan bahwa Bank Century adalah bank gagal yang berdampak sistemik, dan Bank Century diambil alih oleh LPS.
- o Untuk mengamankan proses pertanggungjawaban PSP dan pengurus bank, Bank Indonesia meminta Menteri Keuangan untuk mencekal PSP dan pengurus Bank Century. Bank Indonesia juga berkoordinasi dengan otoritas bank sentral di luar negeri untuk mengamankan PSP dan pengurus Bank Century yang berada di luar negeri. Bank Indonesia juga melaporkan PSP kepada Kepolisian mengenai kemungkinan adanya tindak pidana perbankan

Walaupun masih dalam penyelesaian di pengadilan, namun sudah adanya penangkapan terhadap pihak yang dinyatakan sebagai Pemegang Saham Pengendali Bank Century. Markas Besar Kepolisian menahan Robert Tantular, sebagai pemegang saham Bank Century. Dia diduga mempengaruhi direksi dalam mengambil kebijakan yang menyebabkan Bank Century tak memenuhi kewajibannya. Ia dituntut dengan menggunakan pasal 50 dan 50a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Hal tersebut berlanjut dengan pencarian pemegang saham pengendali lainnya yang belum diperiksa<sup>6</sup> dan penolakan penetapan Robert Tantular sebagai Pemegang Saham Pengendali.<sup>7</sup>

Masalah selanjutnya ialah likuidasi Bank IFI per April 2009.<sup>8</sup> Dalam jumpa pers, Kabiro Pengendalian Stabilitas Keuangan BI Wimboh Santoso mengatakan,<sup>9</sup> bank sentral sudah melakukan pengawasan intensif terhadap Bank IFI sejak tahun 2002 karena bank tersebut memiliki NPL di atas 5 persen. Pada September tahun lalu, bank ini masuk dalam pengawasan khusus. Sebelum ditutup, kecukupan modal bank tersebut anjlok di bawah 8

<sup>6</sup> Yaitu R. A.E., pengusaha keturunan Pakistan, H. al W. dari Arab Saudi, Polri Siap Bantu Kejar Pemegang Saham Bank Century, Senin 24 November 2008, Kompas.com, terdapat di situs <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2008/11/24/20411411/polri.siap.bantu.kejar.pemegang.saham.bank.century>>.

<sup>7</sup> Danny Kalimang dan Bambang Hartono, Pengumuman Pembelaan Robert Tantular, Kompas, Senin 18 Mei 2009, Metropolitan, hlm 26.

<sup>8</sup> Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia No. 11/19/KEP.GBI/2009 tanggal 17 April 2009, Bank Indonesia memutuskan untuk mencabut izin usaha PT. Bank IFI, Biro Hubungan Masyarakat Bank Indonesia, Siaran Pers Bersama Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan - Bank Indonesia Cabut Izin Usaha PT. Bank IFI, terdapat di situs <[http://www.bi.go.id/web/id/Ruang+Media/Siaran+Pers/sp\\_bersama\\_140409.htm](http://www.bi.go.id/web/id/Ruang+Media/Siaran+Pers/sp_bersama_140409.htm)>.

<sup>9</sup> BI Akhirnya Likuidasi Bank IFI, 18 April 2009, terdapat di situs <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=21761&cj=Berita>>.

persen. Modal bank merosot akibat tingginya rasio kredit bermasalah (non performing loan/NPL) yang mencapai 24 persen. BI meminta agar pemilik menambah modal bank tersebut, tapi permintaan itu tak terpenuhi. Berdasarkan hal tersebutlah Bank IFI akhirnya dilikuidasi.

Persoalan Bank bermasalah yang diakibatkan oleh Pemegang Saham Pengendali sebenarnya sudah pernah dialami di Indonesia. Sebut saja kasus Bank Global yang berakhir dengan pembekuan dan pada 13 Januari 2005 dicabut ijin usahanya.<sup>10</sup> Bank Global bukan satu-satunya skandal yang melanda industri perbankan dalam periode 2004-2005. Sebelumnya ada Bank Asiatic dan Bank Dagang Bali yang menurut pengawas juga melakukan tindakan yang tidak patut, mengalami kerugian besar dan akhirnya ijin usaha keduanya dicabut.

Tahun-tahun sebelumnya juga tidak sepi dari perilaku bankir yang melanggar hukum. Sebelumnya juga praktik berunsur pidana mewarnai wajah industri perbankan. Komisaris, Direktur dan Pemilik (Pemegang Saham Pengendali) PT. Bank Citra misalnya melakukan perbuatan kriminal,<sup>11</sup> yaitu tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan Undang-Undang Perbankan dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank.

Berpengaruhnya Pemegang Saham Pengendali dalam suatu Bank mengakibatkan harus adanya suatu pengawasan yang khusus. Informasi mengenai Pemegang Saham Pengendali sangat penting guna kelancaran operasional dan keuangan bank tersebut. Namun sebelumnya, harus diketahui dulu siapa yang akan dinilai kemampuan dan kepatutannya. Karena itu, Pemegang Saham Pengendali harus diketahui identitas dan keberadaannya.

<sup>10</sup> Zulkarnain Sitompul, "Memberantas Kejahatan Perbankan: Tantangan Pengawasan Bank," terdapat di situs <[http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/makalah\\_kejahatan-perbankanjhb.pdf](http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/makalah_kejahatan-perbankanjhb.pdf)>, hlm 1.

<sup>11</sup> Pengadilan Negeri Jakarta Barat, dalam *Pemerintah RI v. Achmad Febby Fadillah*, menghukum Achmad Febby Fadillah pemilik 47,5% saham Bank Citra, dan Chandra Wijaya masing-masing Komisaris dan Direktur PT. Bank Citra keduanya pidana penjara masing-masing selama 3 (tiga) bulan dan denda masing-masing sebesar Rp. 40 juta dari ancaman maksimal pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 6.000.000.000,- (enam milyar rupiah). Putusan Nomor: 001/PTD/B/1998/ PN.JKT.Bar tanggal 6 April 1998, terdapat dalam Zulkarnain Sitompul, ibid.

#### 4.2 Menentukan Pemegang Saham Pengendali Bank

Pada prinsipnya setiap subjek hukum yang memiliki kecakapan untuk bertindak dalam hukum dapat menjadi pemegang saham perseroan. Dalam kehidupan sehari-hari, yang menjadi subyek hukum dalam sistem hukum Indonesia, ialah manusia pribadi (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*) badan hukum mandiri yang tidak dikecualikan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu

Dalam hal-hal tertentu, misalnya dalam kerangka undang-undang penanaman modal, pihak-pihak, baik individu asing maupun badan hukum asing dibatasi kepemilikan sahamnya dalam Perseroan. Bahkan dalam ketentuan undang-undang perbankan misalnya, untuk menjadi pemegang saham Perseroan yang bergerak dalam bidang usaha perbankan, yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan dan lulus penilaian kemampuan dan kepatutanter lebih dahulu sebelum seseorang dapat menjadi pemegang saham Perseroan yang bergerak dalam bidang perbankan tersebut.

Jika persyaratan kepemilikan saham telah ditetapkan dan tidak dipenuhi, pihak yang memperoleh kepemilikan saham tersebut tidak dapat menjalankan hak selaku pemegang saham dan saham tersebut tidak diperhitungkan dalam kuorum yang harus dicapai sesuai dengan ketentuan undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.

Bank yang kepemilikannya terbagi atas saham tentu saja berbentuk badan hukum persero yang tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas. Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa perseroan didirikan berdasarkan perjanjian. Pernyataan tersebut memberikan makna bahwa perseroan terbatas hanya dapat didirikan oleh dua orang/pihak atau lebih. Keadaan atau keberadaan atau eksistensi dari dua orang/pihak dalam perseroan terbatas ini tetap harus dipertahankan oleh perseroan tersebut selama perseroan terbatas tersebut selama perseroan terbatas berdiri. Hal tersebut tidaklah memberikan arti bahwa tidak dimungkinkan terjadinya pemilikan perseroan oleh hanya satu orang/pihak.

Sebagai suatu perusahaan yang didirikan berdasarkan perjanjian, maka setelah perseroan memiliki status sebagai badan hukum pun, pemegang saham

perseroan terbatas tetap dibatasi hingga sekurang-kurangnya dua orang atau badan hukum. Dalam hal pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain. Jika jangka waktu tersebut telah dilampaui pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang, pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan.

Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih tidak berlaku bagi:

1. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
2. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal

Memang pada kenyataannya perseroan dimungkinkan bagi perseroan untuk hanya memiliki satu pemegang saham, tanpa kekurangan satu apapun, termasuk sifat pertanggungjawabannya yang terbatas. Tetapi hanya untuk masa atau kurun waktu 6 (enam) bulan saja. Jika masa enam bulan lewat dan pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang/pihak, maka satu-satunya pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian perseroan dan atas permohonan dari pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan perseroan tersebut.<sup>12</sup>

Dengan kepemilikan yang lebih dari dua orang/pihak tersebut maka harus ditentukan orang/pihak yang paling berpengaruh dalam pengendalian bank tersebut. Hal ini dikarenakan orang/pihak tersebutlah yang akan dinilai kemampuan dan kepututannya.

Bank Indonesia terlihat sangat berhati-hati dalam melakukan Penilaian Kemampuan dan Kepatutan Pemegang Saham Pengendali. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali yang berupa Badan Hukum, Bank Indonesia memakai istilah *ultimate shareholders*. Hal tersebut dapat berarti Bank Indonesia menerapkan konsep *ultimate owner*.

<sup>12</sup> Pasal 7 ayat 7 Undang-Undang Perseroan Terbatas

Berdasarkan konsep ini pemilik 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. Kewajiban untuk mengungkapkan juga berlaku untuk perusahaan terbuka. Hampir di semua negara maju terdapat 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 secara substantif saham suatu perusahaan publik untuk mengungkapkan kepemilikannya kepada perusahaan dan kepada bursa dimana saham tersebut diperdagangkan. Berdasarkan ketentuan tersebut kewajiban tersebut muncul bilamana suatu pihak memiliki hak suara pada suatu perusahaan sebesar 5%.<sup>13</sup>

Kewajiban untuk mengungkapkan kepemilikan dilandasi beberapa alasan. Pertama, identitas pemegang saham pengendali atau calon pemegang saham pengendali 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 dan manipulasi pasar.<sup>14</sup>

#### 4.2.1 Badan Hukum Sebagai Pemegang Saham Pengendali

Definisi badan hukum atau legal entity atau legal person dalam Black's Law Dictionary dinyatakan a body, other than a natural person, that can function legally, sue or be sued, and make decisions through agents.

Sementara dalam kamus hukum versi Bahasa Indonesia, badan hukum diartikan dengan organisasi, perkumpulan atau paguyuban lainnya di mana pendiriannya dengan akta otentik dan oleh hukum diperlakukan

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Zulkarnaen Sitompul, *Merger, Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy*, Op. Cit., hlm 20.

sebagai persona atau sebagai orang. Badan Hukum ialah hasil rekayasa manusia untuk membentuk suatu badan yang memiliki status, kedudukan, kewenangan yang sama seperti manusia. Oleh karena itu Badan Hukum disebut juga badan hukum artifisial (artificial legal person).

Frasa 'badan hukum' mengandung dua dimensi, yakni badan hukum publik dan badan hukum perdata. Contoh yang paling nyata dari badan hukum publik misalnya negara yang lazim juga disebut badan hukum orisinil, propinsi, kabupaten dan kotapraja. Sedangkan badan hukum perdata terdiri dari beberapa jenis diantaranya perkumpulan,<sup>15</sup> Perseroan Terbatas,<sup>16</sup> Koperasi,<sup>17</sup> dan Yayasan.<sup>18</sup>

Perbedaan antara badan hukum publik dengan badan hukum perdata, terletak pada bagaimana cara pendiriannya badan hukum tersebut, seperti yang diatur di dalam Pasal 1653 KUHPerdata yaitu ada tiga macam, yakni :

1. badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum (Pemerintah atau Negara);
2. badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum;
3. badan hukum yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan (badan hukum dengan konstruksi keperdataan).

Untuk membedakan kedua jenis badan hukum tersebut, dicari kriteria keduanya yaitu pada badan hukum perdata ialah badan hukum yang didirikan oleh perseorangan, sedangkan pada badan hukum publik ialah badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum.

Badan hukum privat di Indonesia terbagi menjadi 2, yaitu badan hukum privat yang menjalankan perusahaan (Perseroan Terbatas dan Koperasi) dan badan hukum privat yang tidak menjalankan perusahaan (yayasan atau perkumpulan – organisasi massa, partai politik). Yang dimaksud dengan menjalankan perusahaan artinya bahwa badan hukum

<sup>15</sup> Pasal 1653 KUHPerdata, Stb. 1870-64, Stb. 1939-570.

<sup>16</sup> Undang-Undang U No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>17</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 1967 tentang Koperasi, LN No.23, TLN No. 2832.

<sup>18</sup> Undang-Undang No. 28 Tahun 2004 tentang Yayasan, LN No. 112, TLN No. 4132.

tersebut dalam melakukan kegiatannya bertujuan untuk mencari keuntungan. Sedangkan yang tidak menjalankan perusahaan tujuannya lebih bersifat social walaupun dalam mencapai tujuannya tetap menggunakan cara-cara yang sama dengan Badan Hukum Privat yang menjalankan perusahaan.

Ketentuan penilaian kemampuan dan kepatutan pada Peraturan Bank Indonesia menentukan bahwa dalam hal badan hukum pemegang saham Bank dimiliki dan dikendalikan oleh badan hukum lain secara berjenjang dalam suatu kelompok usaha maka *ultimate shareholders* adalah orang-perseorangan yang memiliki saham dan merupakan pengendali badan hukum terakhir dari keseluruhan struktur kelompok usaha yang mengendalikan Bank. Hal lain yang dijelaskan dalam menentukan *ultimate shareholder* ialah dalam hal badan hukum terakhir dari keseluruhan struktur kelompok usaha yang mengendalikan Bank tidak memiliki pengendali maka badan hukum tersebut merupakan *ultimate shareholders*.<sup>19</sup>

Dari ketentuan tersebut bisa dilihat bahwa ada dua alternative untuk menilai kemampuan dan kepatutan pada Badan Hukum. Pertama adalah mencari orang-perseorangan yang memiliki saham dan paling mempunyai pengaruh (pengendali) dari kepemilikan saham berjenjang badan hukum yang mengendalikan bank tersebut. Hal ini berkaitan jika badan hukum tersebut berbentuk Perseroan Terbatas, yang kepemilikannya terbagi atas nilai saham.

Sedangkan alternative ke dua adalah dengan menentukan bahwa badan hukum yang terbukti mengendalikan suatu bank yang harus dinilai kemampuan dan kepatutannya. Hal tersebut dikarenakan terdapatnya suatu Badan hukum yang kepemilikannya tidak terbagi atas nilai saham namun tetap diatur oleh Perundang-undangan di Indonesia. Badan hukum tersebut bisa berupa badan hukum public, seperti Negara atau badan hukum privat selain perseroan terbatas, seperti perkumpulan, yayasan atau badan hukum lain yang dinyakan oleh Undang-Undang.

<sup>19</sup> Penjelasan pasal 9 ayat 1 Peraturan Bank Indonesia No.5/25/PEBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan.

Dengan adanya aturan ini, maka semua subyek hukum yang ingin menjadi Pemegang Saham Pengendali Bank harus dinilai kemampuan dan kepatutan. Tidak terkecuali yang berupa badan hukum, karena dianggap sebagai subjek hukum yang cakap melakukan perbuatan hukum atau mengadakan hubungan hukum dengan berbagai pihak seperti manusia.

#### **4.2.2 Negara Sebagai Pemegang Saham Dalam Kaitannya Dengan Penilaian Kemampuan dan Kepatutan**

Negara sebagai badan hukum publik dapat melakukan kegiatan privat sebagaimana dikeluarkannya Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 1 ayat (2) UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN) menyatakan bahwa Perusahaan Persero (Persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mencari keuntungan. Selanjutnya menurut Pasal 11 Persero berlaku ketentuan Undang-Undang No.1 Tahun 1995 (UU PT). Berdasarkan Pasal 7 ayat (6) UU PT, BUMN persero memperoleh status badan hukum setelah akte pendiriannya disahkan oleh menteri Kehakiman.

Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian kekayaan BUMN Persero adalah sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara.

Kekaburan pengertian Keuangan Negara dimulai oleh definisi keuangan negara dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Pasal 1 angka 1).

Menteri Keuangan meminta Fatwa Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank

BUMN Persero tunduk pada UU PT. Dengan demikian Mahkamah Agung berpendapat kekayaan negara terpisah dari kekayaan BUMN Persero. Selanjutnya keuangan BUMN Persero bukan keuangan negara.<sup>20</sup>

Hal ini terkait karena berdasarkan pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN, Menteri adalah menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pemerintahlah yang berwenang mewakili Negara.

Aturan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan secara administrative tidak dijelaskan secara khusus dalam PBI 5/25/2003. Namun wawancara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 1 huruf b dalam hal calon Pemegang Saham Pengendali Bank adalah pemerintah, maka pelaksanaan hanya dilakukan apabila dianggap perlu (pasal 10 PBI 5/25/2003).

Berbeda jika Pemegang Saham Pengendali tersebut adalah Negara lain. Hal ini telah diantisipasi dengan pasal 9 ayat 2 PBI 5/25/PBI/2003 yang mengatur bahwa Dalam hal *ultimate shareholders* adalah pemerintah negara lain, dan hukum di negara yang bersangkutan tidak memperbolehkan *ultimate shareholders* tersebut memberikan data dan dokumen yang dipersyaratkan dalam penilaian kemampuan dan kepatutan, Bank Indonesia dapat menetapkan *ultimate shareholders* lain yang dapat mewakili pemerintah dengan didukung oleh dokumen yang sah

#### 4.2.3 Pemegang Saham Menjabat Sebagai Direksi

Di Indonesia terdapat 3 organ dalam perseroan, yaitu Rapat Umum Pemegang Saham, direksi, dan komisaris. Dalam teori agency, perseroan menunjuk agen (direksi) sebagai eksekutif dari perseroan yang didirikan oleh para pemegang saham. Dengan adanya penunjukkan tersebut, menjadikan direksi organ perseroan yang mempunyai wewenang bertindak atas nama perseroan.

<sup>20</sup> Erman Rajagukguk, Pengertian Keuangan dan Kerugian Negara, 12 November 2007, terdapat di situs < [http://www.pdp.or.id/page.php?lang=id&menu=news\\_view&news\\_id=1559](http://www.pdp.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=1559)>.

Pengangkatan direksi dilakukan oleh pemegang saham melalui RUPS yang didominasi oleh Pemegang Saham Pengendali. Karena itu pemegang saham bisa menentukan orang-orang yang mengelola perseroan tersebut. Ada kalanya para pendiri perseroan, yang nantinya akan memegang saham perseroan tersebut menunjuk dirinya sendiri untuk pengurusan perseroan. Karena itu, sebelumnya dalam Peraturan Bank Indonesia No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank, Pasal 22 ayat 2 menyebutkan bahwa: anggota direksi secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dilarang memiliki saham 25% dari modal disetor pada Bank dan/atau pada suatu perusahaan lain.

Namun batasan kepemilikan saham oleh direksi dalam bank sudah tidak ada lagi setelah keluarnya Pasal 22 ayat 3 pada Peraturan Bank Indonesia No 8/14/PBI/2006 yang menggantikan PBI No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum. Dengan adanya peraturan ini, direksi dapat mempunyai saham lebih dari 25% pada bank tersebut. Sedangkan pembatasan untuk larangan memiliki saham lebih dari 25% pada perusahaan lain masih tetap diberlakukan.

Berdasarkan hal tersebut masalah penilaian kemampuan dan kepatutan dikenakan kepada dirinya sebagai direksi perseroan dan sebagai pemegang saham pengendali. Jadi, bukan saja dinilai kapasitasnya sebagai direksi bank tersebut tetapi juga sebagai pemegang saham pengendali.

Hal lain yang tidak dapat dipisahkan, terkait dengan pasal 19 ayat 3 masih PBI yang sama, menyebutkan bahwa direksi dipimpin oleh Presiden Direktur dan Direktur Utama. Dalam Pasal 20 menyatakan bahwa Presiden Direktur wajib berasal dari pihak yang independen terhadap PSP. Karena itu, apakah seorang Presiden Direktur yang memiliki saham Bank dikategorikan sebagai PSP Bank? Jika yang bersangkutan sebagai pihak pengendali, apakah yang bersangkutan dapat memenuhi persyaratan sebagai Presiden Direktur? Dengan ketentuan PBI yang ada, maka.<sup>21</sup>

<sup>21</sup>Bank Indonesia, *Frequently Asked Question Surat Edaran Bank Indonesia No. 9/12/DPNP, perihal: Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum*, terdapat di situs

- Sesuai Pasal 1 angka 4 PBI tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (Fit and Proper Test), bahwa seseorang yang dinyatakan sebagai PSP, tidak hanya yang memiliki saham 25% atau lebih tetapi juga memiliki saham kurang dari 25% namun dapat dibuktikan melakukan pengendalian.
- Sesuai Pasal 2 ayat (2) PBI diatas, dinyatakan bahwa yang termasuk sebagai pengendali Bank adalah orang perseorangan, badan hukum atau kelompok usaha yang melakukan pengendalian terhadap Bank, termasuk namun tidak terbatas pada PSP, Pengurus dan Pejabat Eksekutif.
- Dengan memperhatikan kedua butir diatas, apabila Presiden Direktur memiliki saham Bank maka yang bersangkutan tergolong sebagai pengendali Bank atau menjadi PSP Bank, sehingga tidak dapat menjadi Presiden Direktur. Namun untuk azas fairness, kepemilikan saham yang berasal dari management shares option program (MSOP) Bank dengan kepemilikan saham Bank tidak lebih dari 5% (lima perseratus) dapat dikecualikan sebagai kepemilikan saham dimaksud.

#### **4.3 Batasan Dalam Menjadi Pemegang Saham Pengendali Bank**

Penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali pada akhirnya akan menentukan pihak yang layak menjadi pemilik suatu bank. Namun kepemilikan tersebut juga tetap dalam koridor-koridor hukum yang telah ditentukan. Misalnya saja Larangan gadai saham dan Penerapan Asas Kepemilikan Tunggal.

##### **4.3.1 Larangan Gadai Saham**

Berdasarkan pasal 60 ayat 2 Undang-Undang Perseroan Terbatas, Saham dapat diagunkan dengan gadai sepanjang tidak ditentukan lain dalam Anggaran Dasar. Namun hak suara yang diagunkan dengan gadai tersebut tetap pada pemegang sahamnya. Hal ini menegaskan kembali asas hukum yang tidak memungkinkan pengalihan hak suara terlepas dari kepemilikan atas saham. Sedangkan hak lain di luar hak suara dapat diperjanjikan sesuai dengan kesepakatan di antara pemegang saham dan pemegang agunan.<sup>22</sup>

<[http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/E7BC06FE-B41B-4BED-B93D-E3A7D9746625/12139/faq\\_se2.pdf](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/E7BC06FE-B41B-4BED-B93D-E3A7D9746625/12139/faq_se2.pdf)>, him 2-3.

<sup>22</sup> Pasal 60 ayat 4 beserta penjelasannya, Undang-Undang Perseroan terbatas.

Tujuan utama melakukan penggadaian secara sederhana bisa dikelompokkan menjadi dua. Pertama, butuh dana cepat untuk memenuhi kebutuhan lainnya yang lebih diutamakan tanpa perlu kehilangan aset yang dimilikinya. Dengan melakukan penggadaian, ia tetap memiliki peluang memperoleh kembali aset yang dipindahtanggankan secara sementara tersebut.

Kedua, pelaku gadai melakukan penggadaian untuk kebutuhan dana cepat guna keperluan investasi. Untuk yang satu ini biasanya nilai aset yang digadaikan cukup besar. Misalnya, seseorang menggadaikan akte tanah yang nilainya bisa mencapai puluhan juta hingga miliaran rupiah. Biasanya cara ini ditempuh oleh orang-orang yang membutuhkan modal untuk keperluan investasi.

Gadai saham dalam istilah asing dikenal dengan repurchase agreement (repo). Pengertian dari repo yaitu:<sup>23</sup>

A repurchase agreement is the sale of a security with a commitment by the seller to buy the security back from the purchaser at a specified price at a designated future date. Basically, a repurchase agreement is a collateralized loan, where the collateral is a security.

Dengan digadaikannya saham tersebut, maka berlaku seperti halnya pinjaman (kredit) atas dasar hukum gadai dalam jangka waktu tertentu yang diberikan dengan jaminan berbentuk saham yang tercatat dan diperdagangkan di bursa efek. Hal ini berdampak hukum Pasal 1133 KUHPerdata, dimana gadai merupakan jaminan kebendaan yang memberikan hak mendahului kreditor (*droit de preference de creancier*) atas penjualan benda yang dijaminakan tatkala debitor cidera janji.

Hal tersebut bisa menimbulkan eksekusi gadai<sup>24</sup> saham yang dilakukan tanpa perantara hakim alias *parate executie* (sepanjang dijual di muka umum), jika tidak ada kesepakatan untuk menjual secara di bawah tangan.

<sup>23</sup> Frank J. Fabozzi, *The Handbook of Fixed income security*, (McGraw-Hill, New York: 2001), hlm 243.

<sup>24</sup> Pasal 1155 KUH Perdata.

Dalam ketentuannya, Bank Indonesia melarang pemegang saham pengendali menggadaikan atau menjaminkan kepada pihak lain untuk mengantisipasi penyelewengan. Selain itu, BI tidak mau kecolongan dengan kasus yang menimpa sejumlah emiten di bursa saham yang menggadaikan sejumlah saham untuk mendapatkan fasilitas pinjaman jangka pendek. Larangan ini terdapat dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, pasal 16, yang menyebutkan “kepemilikan saham Bank oleh Pemegang Saham Pengendali dilarang diagunkan atau dijaminkan kepada pihak lain.”

Regulasi ini mengacu pada pasal 14 ayat 1 PBI tentang Bank Umum, di mana sumber dana yang digunakan dalam rangka kepemilikan Bank dilarang berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apapun dari Bank dan/atau pihak lain di Indonesia.

Karena itu, pengalaman kasus-kasus, dimana pemegang saham diduga turut campur-tangan dalam mendapatkan pinjaman jangka pendek sehingga membuat bank tersebut gagal operasional dan diambil alih pemerintah.

#### 4.3.2 Kepemilikan Saham Perwakilan Kaitannya dengan Penerapan Asas Kepemilikan Tunggal

Telah dibahas sebelumnya, bahwa salah satu alasan mengapa *Beneficiary* mempergunakan nominee sebagai perpanjangan tangan mereka di dalam perseroan, ialah keinginan untuk menguasai 100% kepemilikan saham perseroan hal mana dilarang oleh Undang-Undang Penanaman Modal. Ketergantungan akan adanya dana asing yang masuk ke Indonesia menjadi halangan dalam mewujudkan kepastian hukum. Bahkan pemerintah sendiri sudah mengakui pemilikan tersebut harus dibatasi bukan dilarang.<sup>25</sup> Begitupun dengan Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, juga tidak membatasi

<sup>25</sup> Kompas Cetak, Bapepam akan batasi nominee ecount maksimal 20%, Selasa, 27 Februari 2001, Jakarta (Bisnis): Bapepam akan memasukkan usulan pembatasan nominee account maksimal 20% dalam revisi Undang-Undang Pasar Modal menyusul kesulitan otoritas pasar modal dalam mengungkap kasus investor di belakang DBC yang menguasai 50,13% saham Bank Bali, terdapat di situs <<http://www2.kompas.com/business/bursa/0102/27/1544.htm>>.

kepemilikan asing.<sup>26</sup> Kepemilikan berdasarkan nominee saham tetap diakui dalam penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap Pemegang Saham Pengendali. Hal tersebut dapat ditemukan dalam penjelasan pasal 3 ayat 3 huruf c, yaitu:

Dalam menghitung jumlah saham yang dimiliki dan atau dikendalikan secara bersama-sama oleh pihak-pihak yang melakukan Pengendalian terhadap Bank, termasuk: saham Bank yang dimiliki oleh pihak lain untuk dan atas nama pengendali Bank (saham *nominee*) berdasarkan atau tidak berdasarkan suatu perjanjian tertentu;

Namun, keberadaan pemegang saham perwakilan dalam Bank menjadi dipertanyakan kembali ketika dikeluarkannya salah satu paket kebijakan Oktober 2006. Kebijakan yang dikenal dengan Pakto 2006 adalah kebijakan mengenai Kepemilikan Tunggal Perbankan disebut dengan istilah Single Presence Policy (SPP) yang tertuang dalam Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006, juncto kebijakan mengenai pemberian insentif dalam rangka konsolidasi perbankan sebagaimana diatur dalam PBI No. 7/17/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 dan di rubah dengan PBI No. 9/12/PBI/2007.

Kebijakan Single Presence Policy (SPP) tentunya tidak luput dari rentang panjang sejak Indonesia terikat dalam meratifikasi Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (Agreement Establishing The World Trade Organization) melalui Undang-Undang No. 7 tahun 1994 dan seperangkat peraturan lainnya, baik yang berkenaan dengan kelembagaan bank sebagai badan hukum menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Arsitektur Perbankan Indonesia (API) merupakan kerangka dasar system perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh dan memberikan arah, bentuk, dan tatanan industry perbankan untuk rentang waktu 5 (lima)

---

<sup>26</sup> Pasal 4 ayat 1: Pembelian saham oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing melalui Bursa Efek dapat mencapai 100% (seratus per seratus) dari jumlah saham Bank yang tercatat di Bursa Efek, Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.

sampai 10 (sepuluh) tahun ke depan. Arah kebijakan pengembangan industry perbankan di masa datang yang hendak dicapai oleh API adalah untuk mencapai suatu system perbankan yang sehat, kuat, dan efisien guna menciptakan kestabilan system keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Salah satu implementasi dari program API khususnya Pilar I mengenai penguatan Struktur Perbankan Nasional dan Pilar III mengenai Peningkatan Fungsi Pengawasan adalah Single Presence Policy (SPP) atau Kepemilikan Tunggal Perbankan yang dituangkan dan diatur dalam PBI No. 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia.

Single Presence Policy (SPP) dalam Peraturan BI di atas dikenal dengan istilah "Kepemilikan Tunggal" yaitu suatu kondisi dimana suatu pihak hanya menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) bank. Bank yang dimaksud dalam ruang lingkup kebijakan ini adalah Bank Umum dan tidak masuk Bank Perkreditan Syariah, Kantor Cabang Bank Asing, Bank Campuran, Bank Holding Company dan Bank Umum Syariah.

Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan merupakan salah satu rangkaian upaya Bank Indonesia dalam penegakkan Pilar I Arsitektur Perbankan Indonesia (API), yaitu Penguatan Struktur Perbankan Nasional dan Pilar III API yaitu Peningkatan Fungsi Pengawasan. Kebijakan ini mengharuskan kepada semua pemilik bank khususnya Pemegang Saham Pengendali (PSP) untuk mengonsolidasikan kepemilikannya di bank-bank yang dalam satu grup usahanya dengan batas waktu hingga tahun 2010.

Berdasarkan hal tersebut, Eksistensi pemegang saham perwakilan di Indonesia menjadi tidak dibenarkan mengingat alasan menguasai 100% diiringi juga dengan hal-hal lain yang dapat mengganggu dunia usaha perbankan. Karena tujuan dari pembatasan pemilikan mayoritas tunggal tersebut adalah untuk melakukan pengontrolan kegiatan usaha bank dan kepemilikan bank.<sup>27</sup> Dengan tujuan tersebut, maka pemegang saham tidak

---

<sup>27</sup> Jur. M. Uding Silalahi, *Single Presence Policy Ditinjau Dari Prespektif Hukum Persaingan Usaha*, Jurnal Hukum Bisnis, volume 27 – No.2 tahun 2008, hlm 34.

dapat memonopoli kegiatan perbankan sehingga hanya menguntungkan dirinya dan merusak perekonomian.

Namun, berdasarkan PBI tentang Kepemilikan Tunggal tersebut juga menawarkan solusi untuk para investor yang melakukan perwakilan atas sahamnya dalam berinvestasi di industry perbankan, yaitu:<sup>28</sup>

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 pada 1 (satu) Bank; atau
2. Melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-bank yang dikendalikannya; atau
3. Membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company), dengan cara:
  - a. Mendirikan badan hukum baru sehingga Bank Holding Company; atau
  - b. Menunjuk salah satu bank sebagai Bank Holding Company.

Dalam struktur kepemilikan saham perseroan terbatas dimungkinkan terjadinya pemilikan saham oleh satu induk perusahaan ke dalam lebih dari satu anak perusahaan dan selanjutnya, sehingga membentuk suatu kepemilikan bertingkat yang pada akhirnya bermuara pada suatu "holding company" dengan anak perusahaan, cucu perusahaan dan seterusnya.

Holding company merupakan suatu istilah yang kerap kali kita dengar pada saat suatu grup perusahaan tengah melakukan restrukturisasi.

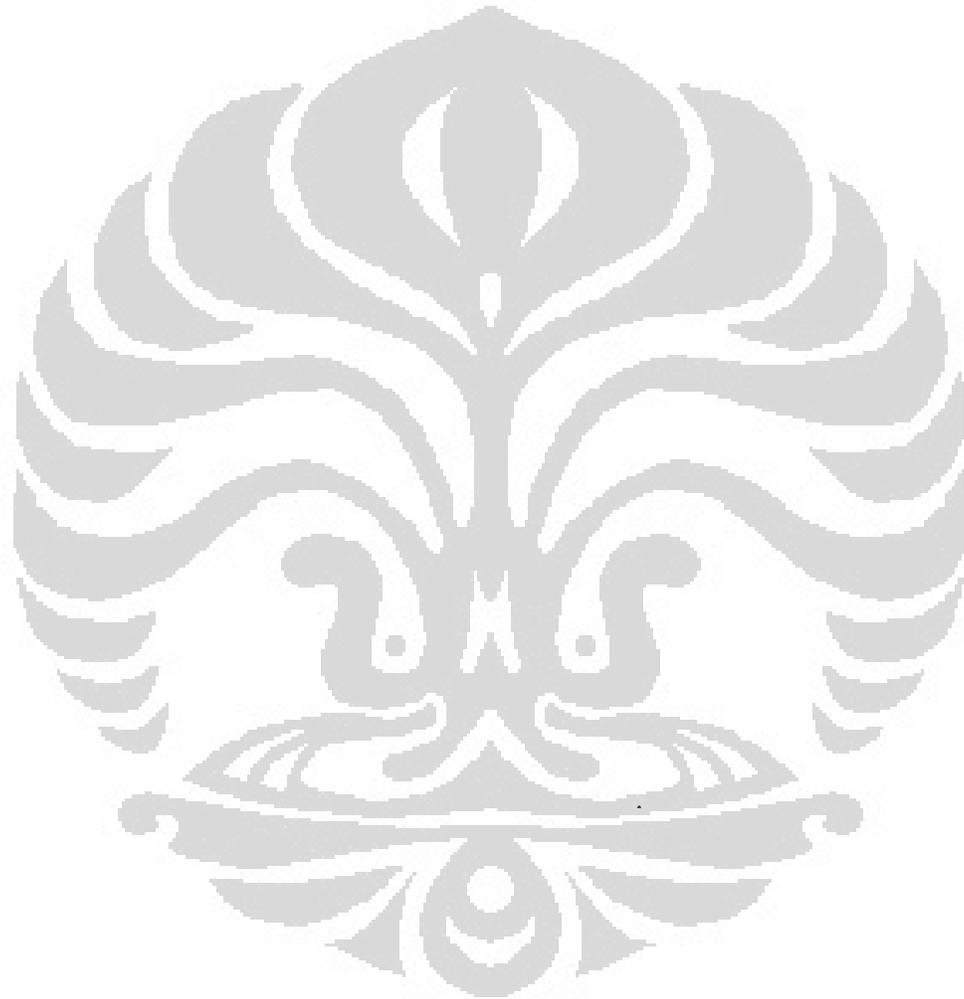
Dalam Black's Law Dictionary dikatakan bahwa holding company adalah

"A company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of other companies. A holding company usually owns a controlling interest in the companies whose stock it holds".

Jadi pada prinsipnya suatu holding company tidaklah mirip suatu badan hukum atau badan usaha yang istimewa, hanya saja sebagai suatu

<sup>28</sup> Pasal 3 ayat 1 PBI tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, LN No. 73, TLN No. 4642.

perusahaan, holding company mempunyai karakteristik tersendiri yang cukup unik (seperti didefinisikan). Sebagai suatu perseroan terbatas biasa, maka aturan main holding company di Indonesia juga wajib tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas, dengan segala konsekwensi dan akibat hukumnya.



**UNIVERSITAS INDONESIA**

## **BAB 5 PENUTUP**

### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan guna menjawab pokok permasalahan yang ada pada tesis ini, yaitu:

1. Pemegang Saham Pengendali harus dinilai kemampuan dan kepatutannya dikarenakan kinerja suatu bank sangat erat sekali hubungannya dengan peran dan fungsi manajemen dari bank tersebut, dimana Pemegang Saham Pengendali dapat membuat suatu bank dalam keadaan bermasalah. Hal tersebut dikarenakan bukan saja karena Pemegang Saham Pengendali yang menentukan dalam hal memilih pengurus-pengurus suatu bank, tetapi juga tidak lepas dengan adanya pengendalian dari pemegang saham baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mempengaruhi kebijakan suatu Bank. Pengendalian oleh pemegang saham suatu bank memang sangat berkaitan dengan tujuan bank didirikan sampai suatu ketika bila bank tersebut bermasalah. Namun, justru masalah paling berat yang dihadapi industri perbankan dan badan pengawas bank ialah akibat kelalaian pengurus bank serta penipuan dan penggelapan yang mereka lakukan. Hal ini telah bisa dilihat dalam kasus-kasus perbankan yang telah dialami oleh Indonesia (Bank Century, Bank Global dan Bank Citra). Dengan adanya penilaian kemampuan dan kepatutan, maka keseimbangan kedudukan para organ dalam perusahaan dapat terwujud. Bukan saja antara pemegang saham dengan direksi dan komisaris, tetapi juga antara Pemegang Saham Pengendali terhadap Pemegang Saham biasa dan juga pemegang saham minoritas terhadap pemegang saham mayoritas yang biasanya mendominasi keputusan dalam RUPS. Karena itu, ada 2 kriteria penilaian yaitu integritas dan kemampuan financial. Pemegang saham yang memiliki integritas saja akan kesulitan dalam menghadapi permasalahan keuangan bank. Begitu pun jika pemegang saham hanya mengandalkan kemampuan

financial saja, maka akan sulit untuk dipercaya dalam memiliki saham dalam bank. Jadi, kriteria penilaian tersebut merupakan sinergi yang tidak dapat dipisahkan. Dengan uraian tersebut, maka penilaian kemampuan dan kepatutan Pemegang Saham Pengendali sangat penting dalam industry perbankan.

2. Kepemilikan Pemegang Saham Pengendali dalam hal Ultimate Shareholder pada Badan Hukum dapat ditempuh dengan 2 cara, yaitu dengan cara mencari orang-porseorangan yang menjadi pengendali dari badan hukum tersebut atau menjadikan Badan Hukum tersebut yang harus dinilai kemampuan dan kepatutan. Cara tersebut berkaitan dengan bentuk dari badan hukum tersebut. Dimana cara yang pertama ialah kepemilkannya berdasarkan pada saham dari badan hukum tersebut, yang biasanya berbentuk perseroan terbatas (terbatas nilai saham). Sedangkan yang cara yang kedua ditempuh bila badan hukum tersebut bukan merupakan badan hukum perseroan terbatas, namun diatur oleh Perundang-undangan di Indonesia, misalnya Perkumpulan, Yayasan, Negara atau badan hukum lainnya.
3. Kepemilikan Pemegang Saham Perwakilan Bank tetap dinilai kemampuan dan kepatutannya. Namun, pemilik modal sesungguhnya dari saham tersebut pada dasarnya tidak mempunyai kekuatan hukum yang kuat dalam hukum Indonesia. Hal ini terdapat dalam pasal 33 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Penanaman Modal. Implikasi dari peraturan ini menjadikan seseorang yang merupakan perwakilan dari pemilik modal yang sesungguhnya tidak terikat dalam perjanjian. Hal mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan dalam bank dilakukan terhadap pemegang saham yang terdaftar. Sedangkan para pemodal yang kepemilikan sahamnya diwakilkan sebenarnya tidak memiliki kekuatan hukum untuk menuntut hak atas saham tersebut. Pemegang saham perwakilan juga mempunyai pertentangan dengan ketentuan mengenai asas kepemilikan tunggal, di mana bisa terjadi suatu pihak menjadi Pengendali suatu Bank tetapi juga memiliki saham yang diwakili oleh pihak lain yang kedudukannya sebagai Pengendali Bank

lainnya. Berdasarkan hal tersebut, Peraturan Bank Indonesia menyediakan sarana dalam berinvestasi dengan modal besar di dunia perbankan, yaitu dengan membentuk Bank Holdings Company.

## 5.2 Saran

1. Mengenai menentukan Pemegang Saham Pengendali dalam hal lebih dari satu Pemegang Saham Pengendali, seharusnya Peraturan Bank Indonesia lebih memperjelas posisi peran dalam Bank antara Pemegang Saham Pengendali yang mempunyai porsi 25% saham atau lebih dengan Pemegang Saham Pengendali yang memiliki saham kurang dari 25%. Dengan kejelasan tersebut, maka akan ada kejelasan mengenai suara siapa yang paling dominan dalam menentukan arah kebijakan suatu bank. Hal tersebut juga akan mempermudah dalam menentukan siapa yang akan bertanggung jawab bila terjadi permasalahan dalam bank tersebut dan tidak ada lagi penyangkalan penetapan seseorang menjadi Pemegang Saham Pengendali.
2. Sehubungan dengan pernyataan Undang-Undang yang mengakui adanya Pengendalian Bank oleh Pemegang Saham, Undang-Undang juga seharusnya mengatur mengenai batasan-batasan secara jelas sampai sejauh mana mereka dapat mengendalikan suatu bank. Dengan demikian, di satu sisi pengawasan terhadap para pemegang saham yang secara nyata mengendalikan dapat dilakukan dengan lebih mudah. Di sisi lain pemegang saham mempunyai kepastian hukum dalam mengendalikan suatu bank. Dengan kepastian hukum, maka dapat mempermudah investor untuk berinvestasi secara nyaman dan terkendali. Nyaman dengan kepastian tindakannya yang tidak membebani tanggung jawab berlebihan, dan terkendali pada koridor hukum yang ada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arie, Siti Sundari. *Peranan Bank Indonesia Sebagai Otoritas Perbankan Untuk Mencegah dan Menangani Tindak Pidana di Bidang Perbankan*. Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan. Vol 1 No.1, Juli 2003. Direktorat Hukum Bank Indonesia. Jakarta.
- Bainbridge, Stephen M. "Director vs Shareholder Primacy in The Convergence Debate," (makalah disampaikan pada Symposium: The Globalization of Corporate And Securities Law in The Twenty-First Century, 2002, dibuat dalam bentuk artikel dalam *Transnational Lawyer*, yang diterbitkan oleh University of The Pacific, McGeorge School of Law).
- Bank Indonesia. Frequently Asked Question Surat Edaran Bank Indonesia No. 9/12/DPNP, perihal: Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum. terdapat di situs <[http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/E7BC06FE-B41B-4BED-B93D-E3A7D9746625/12139/faq\\_se2.pdf](http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/E7BC06FE-B41B-4BED-B93D-E3A7D9746625/12139/faq_se2.pdf)>.
- Bank Umum. November 2008. terdapat di situs <[http://www.bi.go.id/web/id/Ruang+Media/Siaran+Pers/sp\\_105908.htm](http://www.bi.go.id/web/id/Ruang+Media/Siaran+Pers/sp_105908.htm)>.
- Barger, Teresa. "International Corporate Governance Meeting: Why Corporate Governance Matter for Vietnam OECD/World Bank Asia Roundtable on Corporate Governance." terdapat di situs <<http://www.oecd.org/dataoecd/18/47/34080477.pdf>>.
- Berita tentang KADIN. Ekonomi dan Perdagangan Pemegang Saham dan Hak Pemegang Saham Menurut UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, 04 Agustus 2008. terdapat di situs <<http://www.kadin.or.id/forum/foruminfo/show.php?f=0&topic=20080804103731&u=1>>.
- BI Akhirnya Likuidasi Bank IFI. 18 April 2009. terdapat di situs <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=21761&cl=Berita>>.
- Biro Hubungan Masyarakat Bank Indonesia Bank Indonesia Sempurnakan Ketentuan Fasilitas Likuiditas Bagi.
- Brotosusilo, Agus et al. Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen. Jakarta: Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen PDK, 1994. sebagaimana dikutip dalam ringkasan desertasi Agus Brotosusilo. Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguard, Universitas Indonesia, 2006.

- Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan. *Implementasi Basel II di Indonesia*. Bank Indonesia, Jakarta, 2006.
- Direktorat Perizinan dan Informasi Bank Indonesia. *Booklet Perbankan Indonesia 2006*. Vol 3, No. 1. Maret 2006. Jakarta, 2006.
- Donaldson, Thomas dan Lee E. Preston. "The Stakeholder Theory of The Corporation: Concepts, Evidence, and Implication." *Academy of Management Review*. 1995 Vol 20 No. 1, 65-91.
- Fabozzi, Frank J. *The Handbook of Fixed income security*. McGraw-Hill. New York, 2001.
- Freeman, R. Edward. Andrew C. Wicks, Bidhan Parman, Stakeholder Theory and "The Corporate Objective Revisited." The Darden School. University of Virginia. 100 Darden Boulevard. Charlottesville, Virginia 22906.
- Friedman, Lawrence. M. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar, [American Law: An Introduction, 2nd Edition]*. diterjemahkan oleh Wishnu Basuki. Cet. 1. Jakarta, PT. Tatanusa. 2001.
- Fuady, Munir. *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis (Berdasarkan Undang-Undang 40 tahun 2007)*. Bandung, PT Citra Aditya Bakti. 2008.
- Gandapradja, Permadi. *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*. Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama. 2004.
- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*, 8<sup>th</sup> edition. St Paul West. 2004.
- Gubernur Bank Indonesia. "Arah Kebijakan Perbankan (BEI NEWS Edisi 29 Tahun V, Januari-Februari 2006)" tulisan ini bagian dari pidato penulis berjudul "Mengelola Industri Perbankan Dalam Dinamika Baru Perekonomian Indonesia yang disampaikan dalam acara Pertemuan Tahunan Perbankan 2006. terdapat di situs <[http://www.bexi.co.id/images/\\_res/perbankan-Arah%20Kebijakan%20Perbankan.pdf](http://www.bexi.co.id/images/_res/perbankan-Arah%20Kebijakan%20Perbankan.pdf)>.
- Harian Umum Pelita. "Kasus Bank Century dan Bank IFI Bukan Akibat Krisis." *Ekonomi dan Keuangan*. Rabu 27 Mei 2009. terdapat di situs <<http://www.pelita.or.id/baca.php?id=68921>>.
- Harjono, K. *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas: Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas*. Jakarta, Pusat Pengembangan Hukum Dan Bisnis Indonesia. 2008.
- Harrison, Thomas L. *The DNA of Success: Manfaatkan DNA Entrepreneurial untuk Keberhasilan Bisnis*. Kalifa, 2008.

Hinuri, Hindarmojo (ed). *Good Corporate Governance, Konsep dan Impelemntasi Perusahaan Publik dan Korporasi Indonesia, cetakan 1*. Jakarta, Yayasan Pendidikan Pasar Modal Indonesia & Sinergi Communication. 2002.

Hukumonline.com. "Bank Indonesia Dituntut Lebih Transparan Kasus Bank Century." Berita 27 Mei 2009, terdapat di situs <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=20676&cl=Berita>>.

Husain, Yunus. *Rahasia Bank: Privasi Versus Kepentingan Umum*. Jakarta, Program Pascasarjana Universitas Indonesia. 2003.

Indonesia *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, UU No. 10 Tahun 1998, L.N No. 182 Tahun 1998, T.L.N No. 3790.*

\_\_\_\_\_. Peraturan Bank Indonesia No. 10/31/PBI 2008 tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat. LN. No. 178, TLN. No. 4926.

\_\_\_\_\_. Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan. LN No. 124, TLN No.4334.

\_\_\_\_\_. Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. LN No. 73, TLN No.4642.

\_\_\_\_\_. Peraturan Bank Indonesia No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Goovernace bagi Bank Umum sebagaimana telah diubah dengan PBI No 8/14/PBI/2006. LN No. 71, TLN No.4640.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Dasar 1945* setelah amandemen keempat.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, L.N No. 70 Tahun 2003. TLN No. 4297.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*. UU No. 40 Tahun 2007, L.N No. 106 Tahun 2007, T.L.N No. 4756, Pasal 1 angka 5.

Irwanto, Ferry. Kompas Cyber Media, Sjamsul Cidera Janji, BPPN Tidak Transparan Soal Bob Hasan dan Usman Admadjaja. Rabu 27 September 2000 hasil kajian Kartini Muljadi, terdapat di situs <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0009/27/ekonomi/sjam15.htm>>.

Jones, Thomas M. "Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics." *The Academy of Management Review*. Vol. 20, No. 2 (Apr., 1995).

Kalimang, Danny dan Bambang Hartono. Pengumuman Pembelaan Robert Tantular. Kompas. Senin 18 Mei 2009. Metropolitan.

KamusHukum.com. 2004. Jumat, 13 Maret 2009. Pukul 01:11 wib. powered by Ekuasita.com Terdapat di situs <[http://www.kamushukum.com/kamushukum\\_entries.php?\\_subjek%20hukum\\_&ident=2643](http://www.kamushukum.com/kamushukum_entries.php?_subjek%20hukum_&ident=2643)>.

Kantor Menteri Negara Pendayagunaan BUMN/Badan Pembina BUMN. *Corporate Governance dan Etika Korporasi*. Balai Jakarta. Pustaka.

Khairandy, Ridwan dan Camelia Malik. *Good Corporate Governance Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*. Yogyakarta, Total Media 2007.

\_\_\_\_\_, Ridwan. "Konsepsi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan." *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26-No.1. Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. 2007.

Kleiman, Robert T. Agency Theory. terdapat di situs <<http://www.enotes.com/biz-encyclopedia/agency-theory>>.

Kompas Cetak. Bapepam akan batasi nominee ccount maksimal 20%, selasa. 27 Februari 2001. Jakarta (Bisnis): Bapepam akan memasukkan usulan pembatasan nominee account maksimal 20% dalam revisi Undang-Undang Pasar Modal menyusul kesulitan otoritas pasar modal dalam mengungkap kasus investor di belakang DBC yang menguasai 50,13% saham Bank Bali, terdapat di situs <<http://www2.kompas.com/business/bursa/0102/27/1544.htm>>.

Kompas, Bisnis & Keuangan. "Akhirnya , Bank Century Diambil Alih LPS." Jumat, 21 November 2008. Laporan wartawan Kompas Tjahja Gunawan Diredja, terdapat di situs <<http://www.kompas.com/read/xml/2008/11/21/09481797/akhirnya.bank.century.diambil.alih.lps>>.

\_\_\_\_\_, Bisnis & Keuangan. "Nasabah Bank IFI Panik, Investor Cuek." Jumat, 17 April 2009, terdapat di situs <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2009/04/17/18120364/nasabah.bank.ifi.panik.investor.cuek>>.

Lembaga Keuangan Dalam Sistem Keuangan dan Sistem Keuangan Indonesia. Dahlan Siamat. Manajemen Lembaga Keuangan, Lembaga Penerbit FBUI. edisi 3. 2000.

Mallin, Christine A. *Corporate Governance, second edition*. Oxford University press. 25 okt 2007.

Kompas.com. "Polri Siap Bantu Kejar Pemegang Saham Bank Century." Senin 24 November 2008. terdapat di situs

- <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2008/11/24/20411411/polri.siap.bantu.kejar.pemegang.saham.bank.century>>.
- Pound, Roscou. *Contemporary Juristic Theory*. 1940. Bahan Kuliah Pascasarjana Fakultas Hukum 2009 dikumpulkan oleh Agus Brotosusilo dan Jufrina Rizal tahun 2009.
- Rajagukguk, Erman. Pengertian Keuangan dan Kerugian Negara. 12 November 2007. terdapat di situs <[http://www.pdp.or.id/page.php?lang=id&menu=news\\_view&news\\_id=1559](http://www.pdp.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=1559)>.
- Silalahi, Jur. M. Uding. Single Presence Policy Ditinjau Dari Prespektif Hukum Persaingan Usaha. *Jurnal Hukum Bisnis*, volume 27 – No.2 tahun 2008.
- Sitompul, Zulkarnain. "Memberantas Kejahatan Perbankan: Tantangan Pengawasan Bank," terdapat di situs <[http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/makalah\\_kejahatan-perbankanjhb.pdf](http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/makalah_kejahatan-perbankanjhb.pdf)>.
- \_\_\_\_\_, Zulkarnain. "Merger Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy." *Jurnal Hukum Bisnis*, volume 27 – No.2 tahun 2008.
- \_\_\_\_\_, Zulkarnain. "Peran dan Fungsi Bank dalam Sistem Perekonomian" terdapat di situs <[http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/peran-dan-fungsi-bank\\_artikel.pdf](http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/peran-dan-fungsi-bank_artikel.pdf)>.
- \_\_\_\_\_, Zulkarnain. Likuidasi dan Tanggung Jawab Pemilik Bank. terdapat di situs, Juni 2006 <[http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/likuidasi-dan-tanggung-jawab-pemilik\\_pilar.pdf](http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/likuidasi-dan-tanggung-jawab-pemilik_pilar.pdf)>.
- Soehandjono & Associates. *Studi Hukum Bantuan Liquiditas Bank Indonesia (BLBI)*. Bank Indonesia, 2002.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press). 2007.
- Steve Susanto. Lima Tahun Setelah Krisis. Mei 1998-Mei 2003. Senin 12 Mei 2003. terdapat di situs <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0305/12/finansial/306559.htm>>.
- Stout, Lynn A. Lecture And Commentary On The Social Responsibility Of Corporate Entities Bad And Not-So-Bad Arguments For Shareholder Primacy. *Southern California Law Review*. July 2002.
- Suhardi, Gunarto. *Usaha Meningkatkan Kinerja dan Kepatuthan Perbankan di Indonesia*. Yogyakarta, Universitas Atmajaya. 2004.

- Sulistiyanto, H. Sri dan Haris Wibisono. "GCG Berhasilkah di Indonesia." terdapat di situs <<http://researchengines.com/hsulistiyanto3.html>>.
- Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia No. 11/19/KEP.GBI/2009 tanggal 17 April 2009, Bank Indonesia memutuskan untuk mencabut izin usaha PT. Bank IFI. Biro Hubungan Masyarakat Bank Indonesia. Siaran Pers Bersama Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan - Bank Indonesia Cabut Izin Usaha PT. Bank IFI terdapat di situs <[http://www.bi.go.id/web/id/Ruang+Media/Siaran+Pers/sp\\_bersama\\_140409.htm](http://www.bi.go.id/web/id/Ruang+Media/Siaran+Pers/sp_bersama_140409.htm)>.
- Sutojo, Siswanto dan E. John Aldridge. *Good Corporate Governance Tata Kelola Perusahaan Yang Sehat*. Jakarta, PT Damar Mulia Pustaka. 2005.
- Syahdeni, Sutan Remy. "Tanggung Jawab Pribadi Komisaris dan Direksi." *Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 14. Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. 2001.
- \_\_\_\_\_, Sutan Remy. *Deregulasi Sektor Perbankan*. Bahan Perkuliahan Pascasarjana Universitas Indonesia. 2008.
- Tokley, I. A. *Company Securities Disclosure of Interests*. Malaysia, Butterworths Asia Hongkong, Singapore. 1993.
- Torne Beka. Sworn Translator. *Kamus Perbankan*. berkas diunduh di situs <<http://www.scribd.com/doc/2532743/Kamus-Perbankan?autodown=pdf>>.
- Triccker, Robert I. *Internasional Corporate Governance: Text, Reading and Cases*. Singapore, Prentice Hall and Simon Schuster Asia. Pte. Ltd. 1994.
- Tujuan dan Tugas Bank Indonesia. terdapat di situs <<http://www.bi.go.id/web/id/Tentang+BI/Fungsi+Bank+Indonesia/Tujuan+dan+Tugas/>>.
- Usman, Rachmadi. *Dimensi Hukum Perseroan Terbatas, Edisi 1, Cet. 1*. Bandung, Alumni, 2004.
- Widjaja, Gunawan. *Jurnal Hukum Pasar Modal*. volume III/Edisi 4. Agustus-Desember 2008, "Nominee Shareholders dalam Perspektif UUPT Baru dan UU Penanaman Modal Baru Serta Permasalahan dalam Praktik," Himpunan Konsultan Hukum Pasar Modal (HKHPM). 2008.
- Widjaja, Gunawan. *Resiko Hukum Pemilik, Direksi & Komisaris PT*, Cet. 1. Jakarta, Forum Sahabat. 2008.
- Widjaja, I. G. Rai Hukum Perseroan Terbatas, Khusus Pemahaman Atas Undang-Undang No. 1 tahun 1995, Jakarta, Kasaint Blanck. 1996.

Yusaharie, Emmy (ed). *Perseroan Terbatas dan Good Corporate Governance*. Jakarta, Rangkaian Lokakarya Membahas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis lainnya. 2004.



UNIVERSITAS INDONESIA