

BAB 2

PENERAPAN *SINGLE PRESENCE POLICY* DI INDONESIA DAN PEMBENTUKAN *BANK HOLDING COMPANY*

2.1 **Arsitektur Perbankan Indonesia (API)**

2.1.1 **Definisi dan Sasaran API**

Struktur perbankan Indonesia belum memiliki kelembagaan perbankan yang kokoh dan didukung dengan infrastruktur perbankan yang baik. Hal ini terbukti dengan terjadinya krisis ekonomi tahun 1997 sebagai puncak dari serangkaian liberalisasi sektor perbankan sejak tahun 1980-an. Untuk itu, sistem perbankan Indonesia masih harus diperkuat untuk dapat mengatasi gejolak internal maupun eksternal.¹

Untuk membangun kembali perekonomian Indonesia, pemerintah menyiapkan rangkaian program kerja dan strategi kebijakan ekonomi yang terangkum dalam paket kebijakan ekonomi atau *white paper*, yang diterbitkan dalam beberapa Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2003 dan Gubernur Bank Indonesia mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 5/13/KEP/GBI/2003 sebagai tindak lanjutnya.

Arsitektur Perbankan Indonesia (API) sebenarnya merupakan istilah baru saja, sebelumnya masyarakat telah mengenal istilah lain seperti *blueprint* perbankan, *landscape* perbankan, stratifikasi perbankan ataupun pemetaan perbankan nasional. Namun demikian, dipilihnya istilah Arsitektur Perbankan Indonesia (API) karena dinilai lebih memberikan nuansa yang bersifat lebih komprehensif dan luas mengenai tatanan perbankan yang diinginkan untuk ke depan.²

Peluncuran API oleh BI bertujuan untuk menerapkan secara bertahap praktik terbaik internasional yang tercakup dalam *25 Basel for Effective Banking*

¹ Sigit Triandaru dan Totok Budisantoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, ed. 2, (Jakarta: Salemba Empat, 2006), hlm. 24.

² Bank Indonesia, "API: Suatu Kebutuhan dan Tantangan Perbankan ke Depan," <<http://www.bi.go.id/web/id/Publikasi/Perbankan+dan+Stabilitas+Keuangan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/api6.htm>>, 27 Desember 2007.

Supervision. Basel Core Principles atau *Core Principles for Effective Banking Supervision* atau *Basel Accord* adalah prinsip-prinsip dasar sistem supervisi perbankan yang disusun oleh *Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)* bersama dengan beberapa institusi supervisor perbankan lainnya. Prinsip ini disusun sebagai syarat-syarat minimum yang dibutuhkan oleh perbankan dalam merespon berbagai kondisi dan resiko di sistem keuangan suatu negara dan diharapkan dapat menjadi rujukan dasar bagi institusi supervisor keuangan atau perbankan dan otoritas publik lainnya di seluruh negara maupun secara internasional.

Basel Core Principles terdiri dari dua puluh lima prinsip dasar yang perlu ada bagi terwujudnya sistem pengawasan yang efektif. Prinsip-prinsip tersebut berkaitan dengan:

- a) Prasyarat bagi Pengawasan Perbankan yang Efektif (Prinsip ke-1);
- b) Perizinan dan Struktur (Prinsip ke-2 hingga ke-5);
- c) Peraturan Prinsip Kehati-hatian (Prinsip ke-16 hingga ke-20);
- d) Metode Pengawasan Perbankan Berkelanjutan (Prinsip ke-16 hingga ke-20);
- e) Peraturan Informasi (Prinsip ke-21);
- f) Kewenangan Formal Pengawas (Prinsip ke-22), dan
- g) Perbankan Antar Negara atau Cross Border-Banking (Preinsip ke-23 hingga 25).

Di samping prinsip-prinsip ini, *Basel Core Principles* juga mencakup penjelasan tentang berbagai metode yang dapat digunakan oleh pengawas untuk menerapkannya. Lembaga pengawas harus menerapkan prinsip tersebut dalam pengawasan semua bank di wilayah wewenangnya.³

API merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari program kebijakan restrukturisasi sektor perbankan. API merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh untuk rentang waktu lima sampai sepuluh tahun ke depan.⁴ Arah kebijakan pengembangan industri perbankan di

³ Triandaru, *op. cit.*, hal. 19.

⁴ Bank Indonesia, "Frequently Asked Questions Mengenai Arsitektur Perbankan Indonesia," <[http://www.bi.go.id/info_penting/arsitektur_perbankan_indonesia //frequently asked_questions](http://www.bi.go.id/info_penting/arsitektur_perbankan_indonesia//frequently_asked_questions)>, 10 Desember 2009.

masa yang akan datang dilandasi oleh visi mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat, dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.⁵

Guna mencapai sasaran API tersebut, maka ditetapkan beberapa sasaran yang ingin dicapai, yaitu:

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

Jadi jelas bahwa API merupakan suatu *banking architecture* yang tidak hanya diperlukan bagi industri perbankan saja melainkan juga sektor keuangan secara keseluruhan, untuk melihat gambaran atau peta perbankan di masa depan. API merupakan suatu *blue print* atau *policy direction* mengenai industri perbankan ke depan, bagaimana arah dan bentuknya dan menyangkut hampir semua aspek yang berhubungan dengan perbankan, misalnya kelembagaan, struktur, pengawasan, pengaturan dan lembaga penunjang lainnya.

⁵ Bank Indonesia (a), *Arsitektur Perbankan Indonesia Visi Perbankan Indonesia* (Jakarta: Bank Indonesia, 2004), hlm. 6.

⁶ Bank Indonesia, "Frequently Asked Questions Mengenai Arsitektur Perbankan Indonesia," *op. cit.*

2.1.2 Fungsi dan Tujuan API

API pada dasarnya berfungsi sebagai alat untuk melakukan perubahan-perubahan dalam industri perbankan ke depan (*as a tool of banking engineering*) yang berarti akan menjadi *benchmark*, *platform*, maupun sasaran yang hendak dituju oleh perbankan nasional.⁷ Dengan fungsi tersebut, diharapkan dunia perbankan Indonesia memiliki gambaran mengenai bagaimana bentuk dan wujud perbankan nasional dalam kurun waktu sepuluh tahun ke depan baik dari segi regulasi, pengawasan, struktur kelembagaan dan sebagainya.

Sedangkan tujuan API sendiri adalah untuk menguatkan struktur perbankan nasional terutama di bidang permodalan, sehingga pada akhirnya setiap bank umum dapat berpartisipasi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Selain itu, API juga bertujuan untuk memperkuat internal perbankan agar bank-bank mudah dalam mencari investor sebagai sumber pendanaannya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tujuan utama API adalah untuk menciptakan industri perbankan nasional yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

2.1.3 Visi API Untuk Perbankan Indonesia

Tujuan diluncurkannya API selain membangun kembali perekonomian Indonesia, juga dengan garis besar yang tercantum dalam API, diharapkan industri perbankan akan memiliki posisi yang lebih baik dari keadaan sekarang. Targetnya, dalam kurun waktu sepuluh sampai lima belas tahun ke depan diharapkan industri perbankan nasional akan memiliki bank-bank internasional yang memiliki kegiatan usaha yang sangat luas dan didukung oleh kemampuan sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu beroperasi di pasar internasional.

Sementara itu, dalam kurun waktu sepuluh sampai lima belas tahun tersebut, diharapkan perbankan nasional juga memiliki tiga sampai lima bank yang mampu bersaing secara nasional dalam semua aspek kegiatan perbankan

⁷ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana Media Group, 2008), hlm. 179.

yang bersifat universal dan memiliki aset sekitar 200 Triliun Rupiah serta modal antara 10 Triliun sampai 50 Triliun Rupiah.⁸ Hal ini sesuai dengan visi utama API untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

2.1.4 Pentingnya Keberadaan API

Keberadaan API sangat penting dalam upaya menciptakan sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien karena:

- a) Bank merupakan sumber penting dalam hal penyedia dana bagi dunia usaha. Fungsi *financial intermediary* bank untuk mengumpulkan dana masyarakat kemudian membiayai pembangunan ekonomi menyebabkan perbankan menjadi industri yang penting bagi kelangsungan ekonomi suatu negara.
- b) Industri perbankan memiliki potensi yang besar untuk dapat memicu instabilitas perekonomian suatu negara, bahkan perekonomian global. Kondisi ini memaksa kita untuk mampu menyamakan *level of playing field* agar setara dengan kehidupan perbankan di negara maju. Kita dituntut berubah, antara lain dengan menyesuaikan *features* industri perbankan yang ada saat ini dengan penerapan prinsip dan praktek risk management. Berkaitan dengan itu, Arsitektur Perbankan Indonesia memungkinkan perubahan itu dilakukan dalam suatu *framework* yang terencana dan terkelola sehingga tidak menimbulkan guncangan.
- c) API menggambarkan upaya BI sebagai otoritas perbankan untuk lebih transparan dalam kebijakan perbankannya dan merupakan salah satu bentuk dari adanya peningkatan *good governance* pihak BI.⁹

⁸ *Ibid.*

⁹ Burhanuddin Abdullah, *Jalan Menuju Stabilitas Mencapai Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 201.

2.1.5 Enam Pilar API

Untuk mewujudkan visi dan sasaran API yang telah ditetapkan, maka ditetapkanlah 6 (enam) pilar API yang dijabarkan melalui 6 (enam) program utama sebagai berikut:¹⁰

1. Program Penguatan Struktur Perbankan Nasional.

Tujuan dari program ini adalah untuk memperkuat permodalan bank umum (konvensional dan syariah) dalam rangka meningkatkan kemampuan bank mengelola usaha maupun resiko, mengembangkan teknologi informasi, maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan. Upaya peningkatan modal bank-bank tersebut dapat dilakukan dengan membuat rencana bisnis yang memuat target waktu, cara dan tahap pencapaian, melalui:

- a) Penambahan modal baru baik dari pemegang saham lama maupun investor baru;
- b) Merger dengan bank (atau beberapa bank) lain untuk mencapai persyaratan modal baru;
- c) Penerbitan saham baru atau *secondary offering* di pasar modal;
- d) Penerbitan *subordinated loan*.¹¹

Adapun beberapa langkah penguatan struktur perbankan tersebut dilakukan dengan ketentuan-ketentuan:

- a) Bank berskala kecil wajib memenuhi ketentuan modal inti minimal Rp. 80 milyar tahun 2007, dan Rp. 100 milyar tahun 2010. Bank yang masuk kategori modal diatas Rp 100 milyar wajib menyanggah kriteria bank berkinerja baik (BKB) pada tahun 2007. Bank berkinerja baik ini berpotensi menjadi bank jangkar.¹²
- b) BI akan melakukan evaluasi yang mendalam terhadap rencana bisnis bank sampai tahun 2008. Selanjutnya, proses pengawasan kepada

¹⁰ Bank Indonesia, "Arsitektur Perbankan Indonesia," <<http://www.bi.go.id>>, diakses 1 Desember 2009.

¹¹ Bank Indonesia (a), *op. cit.*, hlm. 29.

¹² Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum, PBI No. 7/15/PBI/2005, LN No. 53 Tahun 2005, TLN No. 4507, Pasal 2.*

bank-bank lebih ditujukan kepada upaya pencarian pilihan alternatif bagi pemilik dalam menentukan masa depan bank. Dalam hal ini terbuka untuk proses merger dan akuisisi.

- c) Berbagai upaya suportif guna memperlancar dan memfasilitasi proses merger dan akuisisi akan menjadi fokus di tahun 2006. Langkah tersebut akan diikuti dengan peningkatan intensitas kerjasama dan koordinasi antar instansi.
 - d) Kemungkinan diterapkannya kebijakan kepemilikan tunggal (*single presence policy*) atas bank-bank, termasuk bank yang dimiliki pemodal asing. Kebijakan kepemilikan tunggal nantinya akan meminta *ultimate shareholder* bank yang mengendalikan lebih dari satu bank di Indonesia untuk mengkonsolidasikan bentuk kepemilikannya.
 - e) *Single Presence Policy* sebagai sebuah bentuk kecenderungan global akan dimanfaatkan untuk mendukung kebijakan percepatan konsolidasi. Kepemilikan bank yang terkonsolidasi secara langsung akan mendorong konsolidasi dalam strategi usaha dan menata aspek persaingan usaha di industri perbankan sendiri.
2. Program Peningkatan Kualitas Pengaturan Perbankan.

Bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pengaturan yang dilakukan oleh BI serta memenuhi standar pengaturan yang mengacu pada *international best practices*. Program tersebut dapat dicapai dengan penyempurnaan proses penyusunan kebijakan perbankan serta penerapan *25 Basel Core Principles For Effective Banking Supervision* secara bertahap dan menyeluruh.¹³

3. Program Peningkatan Fungsi Pengawasan.

Bertujuan untuk meningkatkan independensi dan efektifitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh BI. Hal ini dicapai dengan peningkatan kordinasi antar lembaga pengawas, peningkatan kompetensi pemeriksa bank, pengembangan pengawasan berbasis resiko, peningkatan efektifitas *enforcement*, dan konsolidasi organisasi sektor perbankan di BI. Dengan demikian dalam

¹³ Bank Indonesia (a), *loc.cit.*

jangka waktu dua tahun ke depan diharapkan fungsi pengawasan bank yang dilakukan oleh BI akan sejajar dengan pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pengawas di negara lain.¹⁴

4. Program Peningkatan Kualitas Manajemen dan Operasional Perbankan.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan *Good Corporate Governance*, kualitas manajemen, risiko dan kemampuan operasional. Semakin tinggi standar *Good Corporate Governance* dengan didukung oleh kemampuan operasional (termasuk manajemen risiko) yang handal diharapkan dapat meningkatkan kinerja operasional perbankan. Dengan demikian dalam waktu dua sampai lima tahun ke depan, diharapkan kondisi internal perbankan nasional menjadi kuat.¹⁵

5. Program Pengembangan Infrastruktur Perbankan.

Bertujuan untuk mengembangkan sarana pendukung operasional perbankan yang efektif seperti *credit bureau*, lembaga pemeringkat kredit domestik, dan pengembangan skim penjaminan kredit. Pengembangan *credit bureau* akan membantu perbankan dalam meningkatkan kualitas keputusan kreditnya. Penggunaan lembaga pemeringkat kredit dalam *publicity-traded debt* yang dimiliki bank akan meningkatkan transparansi dan efektifitas manajemen keuangan perbankan, sedangkan pengembangan skim penjaminan kredit akan meningkatkan akses kredit bagi masyarakat. Dalam waktu tiga tahun kedepan diharapkan telah tersedia infrastruktur pendukung perbankan yang mencukupi.¹⁶

6. Program Peningkatan Perlindungan Nasabah.

Bertujuan untuk memberdayakan nasabah melalui penetapan standar penyusunan mekanisme pengaduan nasabah, pendirian lembaga mediasi independen, peningkatan transparansi informasi produk perbankan dan edukasi bagi nasabah. Dalam waktu dua sampai lima tahun ke depan diharapkan program-

¹⁴ *Ibid.* hal. 31.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

program tersebut dapat meningkatkan kepercayaan nasabah pada sistem perbankan.¹⁷

2.2 Single Presence Policy

2.2.1 Pengertian *Single Presence Policy*

Single Presence Policy (SPP) atau kebijakan kepemilikan tunggal adalah suatu rencana kebijakan yang dikeluarkan oleh BI, dimana dalam kebijakan ini diatur bahwa pemegang saham pengendali (*ultimate shareholder*) suatu bank yang mempunyai lebih dari satu bank diharuskan untuk menggabungkan bank-bank yang dimilikinya. Dengan kata lain, SPP dalam perbankan berarti kepemilikan tunggal bagi satu orang atau satu badan hukum dalam sistem perbankan.¹⁸ Apabila ditilik dari Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan, dalam Pasal 1 ayat 2 disebutkan bahwa:

“Kepemilikan tunggal perbankan adalah suatu kondisi dimana suatu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) bank”.

Sementara itu, jenis bank yang dapat dikenai kebijakan kepemilikan tunggal perbankan adalah bank umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998:

“Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.”

Dalam konteks konsolidasi perbankan, bank-bank yang memiliki pemegang saham pengendali yang sama diarahkan untuk melakukan merger, hal ini dilakukan demi terciptanya efektifitas pengendalian dan pengawasan bank-bank oleh BI dalam dunia perbankan di Indonesia. Sementara tujuan dari pembentukan kebijakan SPP itu sendiri pada intinya adalah dalam rangka mempercepat konsolidasi perbankan dimana satu pengendali hanya boleh

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Yulian Lintang, “Punya Bank Lebih Dari Satu Dilarang,” <<http://bumn-ri.com//rungut/news.html?newsid=11323>>, 7 Desember 2006.

mengendalikan satu bank, bukan satu pengendali mengendalikan atau memiliki beberapa bank. BI mengharapkan dengan adanya kebijakan ini bank-bank yang secara mayoritas dikuasai oleh pemilik yang sama dapat segera bergabung, sehingga jumlah bank di Indonesia menjadi berkurang dan lebih efisien pelaksanaan dan pengawasannya.

BI sebagai bank sentral memberikan 3 (tiga) pilihan bagi bank-bank yang telah memiliki dan mengendalikan lebih dari 1 (satu) bank berdasarkan peraturan *Single Presence Policy*, wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikannya hingga tahun 2010 antara lain:¹⁹

- a) Mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) bank.
- b) Melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya.
- c) Membentuk perusahaan induk (*Bank Holding Company*) dengan cara:
 1. Mendirikan badan hukum baru sebagai *Bank Holding Company*.
 2. Menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai *Bank Holding Company*.

2.2.2 Latar Belakang Lahirnya Kebijakan *Single Presence Policy*

Pada awalnya, rencana penerapan SPP disampaikan oleh pihak BI kepada masyarakat melalui siaran pers BI No. 7/104/PSHM/Humas yaitu tentang statement kebijakan moneter Gubernur Bank Indonesia mengenai evaluasi perkembangan ekonomi 2005, prospek, dan arah kebijakan Bank Indonesia.²⁰ Dalam hal ini ada beberapa hal yang menjadi latar belakang pemikiran BI untuk menerapkan SPP dalam dunia perbankan Indonesia.

¹⁹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, Penjelasan Umum Paragraf 5 dan 6.

²⁰ Bank Indonesia, "Statement Kebijakan Moneter Gubernur Bank Indonesia Mengenai Evaluasi Perkembangan Ekonomi 2005, Prospek dan Arah Kebijakan Bank Indonesia", <<http://www.bi.go.id/humas/0512/05.htm>>, 26 Februari 2006.

Pertama, fakta bahwa di Indonesia terdapat 12 (dua belas) bank swasta nasional yang dikuasai oleh asing dan beberapa diantaranya dimiliki oleh pemegang saham pengendali yang sama. Kondisi tersebut, menurut BI, sangat tidak efektif dan tidak efisien dari segi pengawasan bank. Bukan hanya dari segi pengawasan bank, tapi juga tidak efektif dan efisien bagi pemilik modal sendiri. Hal ini disebabkan munculnya kesulitan bagi pemilik modal sendiri untuk mengharmonisasikan strategi usaha beberapa bank yang dikuasainya. Selain itu juga, kebijakan ini adalah untuk menghindarkan persaingan usaha antar bank yang tidak perlu.²¹

Kedua, fakta bahwa SPP merupakan sebuah kecenderungan global, artinya telah ditetapkan di berbagai negara. BI berniat memanfaatkan kebijakan ini untuk mendukung kebijakan percepatan konsolidasi yang merupakan bagian dari program kerja BI yang termuat dalam API. Kepemilikan bank yang terkonsolidasi, secara langsung akan mendorong pula konsolidasi strategi usaha dan menata aspek persaingan usaha di industri perbankan. Hal yang menurut BI akan berpengaruh positif pada peningkatan efisiensi industri perbankan secara keseluruhan.²²

2.2.3 Tujuan *Single Presence Policy*

Dunia perbankan adalah dunia yang sangat penting dan strategis perannya bagi ekonomi suatu negara, begitu pula Indonesia. Dalam sistem ekonomi modern, perbankan dapat dikatakan sebagai jantung yang mengalirkan darah berupa modal ke semua urat nadi perekonomian baik kepada usaha yang bersifat kecil, menengah maupun besar. Sehingga dapat dikatakan bahwa perbankan menjadi salah satu pilar pembangunan Indonesia. Bisa dibayangkan, bila sektor perbankan mengalami krisis atau permasalahan, hampir dipastikan krisis tersebut akan merembet dan berpengaruh luas ke berbagai sektor perekonomian lainnya yang pada akhirnya akan mempengaruhi kegiatan ekonomi secara nasional.

²¹ Burhanuddin Abdullah, "Mengelola Industri Perbankan dalam Dinamika Baru Perekonomian Indonesia", Makalah disampaikan pada Pidato Gubernur Bank Indonesia dalam pertemuan tahunan perbankan 2006, 13 Januari 2006.

²² *Ibid.*

Seakan tidak mau mengulangi kejadian buruk tahun 1997-1998, dimana banyak bank mengalami kemunduran kinerja dan harus dilikuidasi, dan akhirnya terjadi krisis kepercayaan masyarakat, maka pemerintah belajar dari pengalaman tersebut, dan berupaya untuk melakukan restrukturisasi atau perbaikan di semua bidang perbankan, salah satunya dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan seperti menerbitkan Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dan *Single Presence Policy (SPP)*. Pada dasarnya SPP bertujuan untuk menciptakan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat, dan hal tersebut selaras dengan prinsip utama dari API yaitu mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Selain itu, SPP merupakan salah satu faktor penting dalam mendukung efektifitas pengawasan bank yang dalam hal ini dilakukan oleh BI.²³

Dengan melihat jumlah bank di Indonesia yang hampir mencapai 128 bank,²⁴ maka SPP menjadi sebuah solusi dalam rangka mengurangi jumlah bank yang ada di Indonesia. SPP mengharuskan kepada para pemegang saham pengendali di bank yang satu grup usahanya untuk mengkonsolidasikan kepemilikan sahamnya di suatu bank yang dimaksud, sehingga tercapai struktur perbankan yang sinergis dan kuat, khususnya dalam hal peningkatan permodalan bank. Dengan tercapainya modal inti minimum yang diciptakan BI melalui penerapan konsolidasi perbankan diharapkan terjadi peningkatan *economic of sale* dari bank-bank yang ada di Indonesia.²⁵

2.2.4 Hubungan API dengan *Single Presence Policy*

Pada awalnya, API dirancang untuk mewujudkan sistem keuangan yang tangguh dengan cara lebih menyehatkan kondisi perbankan nasional melalui peningkatan modal, dan salah satu prasyarat untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan melakukan konsolidasi perbankan. Konsolidasi perbankan adalah

²³ Silalahi, *op. cit.*, hlm. 32.

²⁴ Direktori Bank Indonesia, Vol. 9, September 2008.

²⁵ PBI No. 8/16/PBI/2006, *op. cit.*, Penjelasan Umum.

penyatuan bank-bank yang bertindak selaku penyedia jasa dalam bidang keuangan, sehingga dapat membentuk sebuah industri yang kuat dan mampu berkembang dengan baik untuk pertumbuhan perekonomian nasional.²⁶ Konsolidasi dimaksudkan sebagai upaya memenuhi syarat kecukupan modal minimal melalui rekapitalisasi oleh pemilik, maupun meleburkan diri atau bergabung dengan bank lain.²⁷ Tentunya peleburan dengan bank lain ini merupakan salah satu opsi yang terdapat dalam kebijakan SPP.

Konsolidasi perbankan juga dilatarbelakangi oleh keinginan BI untuk mengurangi jumlah bank di Indonesia demi mewujudkan perbankan nasional yang madani dengan pengawasan yang efektif khususnya melalui pengawasan bank secara terkonsolidasi. Diharapkan melalui implementasi API dan penerapan SPP, jumlah bank di Indonesia yang relatif banyak dapat diminimalisir, sehingga memudahkan pengawasan. Konsolidasi perbankan dilaksanakan dalam rangka memperkuat struktur perbankan nasional melalui permodalan bank, karena inilah yang menjadi pilar pertama dan juga fokus yang utama dari API. Banyak bank-bank yang modalnya relatif kecil di Indonesia, namun memiliki cakupan usaha yang relatif sama dengan bank-bank besar, dengan kemampuan operasional, manajemen resiko, dan *corporate governance* yang relatif lebih terbatas. Hal ini menimbulkan persaingan yang tidak seimbang antara bank-bank tersebut.

Rencana pemerintah untuk meminimalisir jumlah bank, agar lebih mudah pengawasan oleh BI dimaksudkan agar bank-bank bermodal kecil dapat bergabung membentuk struktur modal yang lebih kuat atau meleburkan dirinya dengan bank yang lebih besar, dan secara tidak langsung mengurangi jumlah bank di Indonesia. Pelaksanaan konsolidasi tersebut dilakukan bertahap, dimulai dari penerbitan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/15/PBI/2006 tentang Modal Inti Minimum Bank Umum. Seiring dengan pelaksanaannya, ternyata rencana pemerintah mengurangi jumlah bank dengan peraturan dan ketentuan tersebut berjalan kurang signifikan.

²⁶ Anggi Yusari, *Tinjauan Hukum Kebijakan Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia*, (Skripsi Sarjana Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007), hlm. 54.

²⁷ "Tantangan-tantangan API," <<http://www.bi.go.id/>>, diakses 10 Desember 2009.

Untuk itu, SPP hadir dalam rangka pelaksanaan dari API yang menjadi cetak biru perbankan nasional. SPP bermaksud mempercepat konsolidasi perbankan di Indonesia. Kebijakan SPP ini pula sebenarnya merupakan bagian dari rangkaian upaya BI dalam menegakkan Pilar I API, yakni penguatan struktur perbankan nasional dan Pilar II API yaitu peningkatan fungsi pengawasan.²⁸ Dengan kebijakan ini, diharapkan bank-bank akan lebih responsif dalam mewujudkan konsolidasi sehingga pada akhirnya jumlah bank berkurang dan pengawasan terhadap bank-bank tersebut dapat mencapai tingkat yang lebih efektif.

Berdasarkan ketentuan, SPP diharapkan dapat efektif paling lambat Desember 2010.²⁹ Teknisnya, BI mewajibkan bank-bank dengan pemegang saham pengendali yang sama untuk menyusun rencana penyesuaian struktur kepemilikan dan menyampaikan kepada BI paling lambat akhir Desember 2007.³⁰ Kemudian bank-bank dengan pemegang saham tersebut wajib untuk mencatat kepemilikan saham dengan hak suara bagi yang bersangkutan paling tinggi sebesar 10% dari jumlah saham bank; dan memberikan hak suara bagi yang bersangkutan dalam Rapat Umum Pemegang Saham paling tinggi sebesar 10% dari jumlah saham bank;³¹ Bank-bank tersebut juga wajib menatausahakan jumlah kelebihan saham di atas 10% milik pemegang saham pengendali sebagai saham tanpa hak suara sampai dengan saham dimaksud dialihkan kepada pihak lain.³² Dan jika pemegang saham pengendali gagal atau melanggar ketentuan tersebut, maka ia akan dikenakan sanksi administratif berupa larangan menjadi pemegang saham pengendali pada seluruh bank di Indonesia untuk jangka waktu 20 tahun.³³

²⁸ “Implementasi yang Realistis Kebijakan Kepemilikan Tunggal,” <www.bumn.go.id>, diakses 10 Desember 2009.

²⁹ PBI No. 8/16/PBI/2006, *op. cit.*, Pasal 7 ayat (1).

³⁰ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1).

³¹ *Ibid.*, Pasal 9 ayat (2).

³² *Ibid.*, Pasal 9 ayat (3).

³³ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).

2.3 Tinjauan Mengenai Bank BUMN dan Opsi-opsi Yang Terdapat Dalam *Single Presence Policy*

Pemerintah, dalam hal ini BI, telah mengeluarkan peraturan yang bertujuan untuk mewujudkan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat, dan untuk menciptakan langkah-langkah konsolidasi perbankan, dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia Nomor: 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. Peraturan tersebut diperlukan pula sebagai penataan kembali struktur kepemilikan perbankan, dan juga menjadi suatu faktor penting dalam efektifitas pengawasan bank.

BI telah memberikan 3 (tiga) opsi bagi para pihak yang telah menjadi Pemegang Saham Pengendali pada lebih dari 1 (satu) bank, untuk wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan, dengan cara divestasi saham, yaitu 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; melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya; dan membentuk perusahaan induk atau *Holding Company*. Apa dan bagaimana ketiga opsi yang ditawarkan diatas akan dijelaskan dalam tinjauan berikut ini.

2.3.1 Bank BUMN

2.3.1.1 Sejarah Pembentukan BUMN dan Permasalahannya

Berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dikatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.³⁴ Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.³⁵

³⁴ Indonesia (b), *Undang-undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19, LN Nomor 70 Tahun 2003, Pasal 1 ayat (1).

³⁵ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (10).

Sejarah pembentukan BUMN sendiri dimulai dari *United Nations Universal Declaration of Human Right* tahun 1948. Pada artikel 25 deklarasi ini disebutkan bahwa kewajiban negara atau pemerintah adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya. Kewajiban itu bahkan bukan hanya memberikan kesejahteraan yang statis akan tetapi makin bertambah dengan ukuran kesejahteraan yang meningkat.³⁶ Dengan dicantumkannya ketentuan ini di dalam *United Nations Charter* maka dengan sendirinya semua negara anggota PBB harus mengakuinya menjadi tugas hukum yang harus dilaksanakan, termasuk juga di Indonesia. Indonesia sendiri pun telah mencerminkan arahan untuk memajukan rakyatnya, yaitu pada alinea keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dimana tujuannya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, dan hubungannya dengan sila ke-5 Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya, kemajuan kesejahteraan adalah demi terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Pasal 33 UUD 1945 pun menyatakan bahwa jaminan kesejahteraan didukung oleh ketentuan:

1. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
2. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.³⁷

Dengan dicantumkannya ketentuan tersebut dalam konstitusi, berarti menjadikan hal tersebut sebagai tugas konstitusional suatu negara kepada rakyatnya. Untuk mewujudkan ketentuan konstitusi tersebut, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.³⁸ Atau dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa melalui

³⁶ Gunarto Suhardi, *Revitalisasi BUMN*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2007), hlm. 5.

³⁷ Indonesia (c), *Undang-undang Dasar 1945*, Pasal 33 ayat (2) dan (3).

³⁸ Indonesia (b), *op. cit.*, Penjelasan Umum angka 1.

kedua ketentuan diatas negara kita secara legal memiliki hak untuk melakukan intervensi bahkan dalam hal ini memiliki hak milik terhadap cabang-cabang produksi penting. Dan implementasinya adalah dengan mendirikan BUMN atau *public enterprise*.³⁹

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Peran BUMN dirasa semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Disamping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, deviden, dan hasil privatisasi.⁴⁰

Pada awalnya di Indonesia, pemerintah sebagai pengusaha mendirikan beberapa perusahaan negara saja, yang didirikan sebagai amanat dari konstitusi, yaitu Bank Negara Indonesia (BNI), Badan Urusan Logistik, Semen Gresik, Semen Padang, dan masih ada beberapa perusahaan negara kecil lainnya.⁴¹ Oleh karena latar belakang pendiriannya yang berbeda-beda, maka dirasa perlu untuk menyatukan pengaturan bagi perusahaan-perusahaan negara tersebut sehingga tidak mengalami kesulitan ke depannya. Atas dasar alasan tersebut maka disusunlah Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Perusahaan Negara. Undang-undang ini menetapkan peranan dan fungsi perusahaan negara dengan maksud menyeragamkan baik bentuk hukum maupun pola usaha masing-masing perusahaan tersebut.⁴² Artinya, Undang-undang ini dibuat untuk menyelaraskan dan menggerakkan berbagai kekuatan ekonomi untuk membangun negara.

Pada tahun 1969, berbagai perusahaan negara tersebut dikelompokkan menjadi 3 (tiga) jenis perusahaan melalui Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969

³⁹ Fahri Hamzah, *Negara, BUMN, dan Kesejahteraan Rakyat*, (Jakarta: Yayasan Faham Indonesia, 2007), hlm. 18.

⁴⁰ Indonesia (b), *op. cit.*

⁴¹ Suhardi, *op. cit.*, hlm. 10.

⁴² *Ibid.*, hlm. 16.

tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara, yaitu sebagai berikut:⁴³

1. Perusahaan Jawatan (Perjan)

Perusahaan ini sebenarnya adalah lembaga pemerintah yang terdiri dari berbagai jawatan. Pada awalnya berbagai dinas dalam pemerintahan dikelompokkan menjadi satu unit atau kesatuan dalam tugas dinas tertentu dan kemudian menjadi badan usaha. Pada dasarnya struktur keuangannya masih menjadi satu dengan anggaran belanja negara maupun daerah.

2. Perusahaan Umum (Perum)

Perusahaan ini diutamakan berusaha di bidang pelayanan kemanfaatan umum, disamping untuk mendapatkan keuntungan. Pengelolaan perusahaan ini sudah lebih mirip dengan pengelolaan perusahaan biasa, walau keberlangsungan perusahaan masih tergantung pada subsidi pemerintah.

3. Perusahaan Perseroan (Persero)

Perusahaan ini diutamakan untuk mendapatkan keuntungan dengan berusaha di bidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan koperasi. Perusahaan ini sama dengan Perseroan Terbatas (PT) hanya yang membedakan perusahaan ini dengan PT lainnya adalah eksistensi unsur pemerintah yang mayoritas di dalamnya.⁴⁴ Karena bentuknya yang sama dengan PT maka landasan usahanya adalah Undang-undang Perseroan Terbatas. Sesuai dengan konsep perseroan, tanggung jawab pemerintah dalam perusahaan ini hanya sebatas sero atau saham yang dimilikinya. Bentuk perusahaan negara inilah yang terbanyak dan bentuk ini yang akan menampung perubahan dari Perjan ke Perum dan dari Perum ke Persero atau PT.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Modern di Era Global*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 45.

⁴⁵ Suhardi, *op. cit.*, hlm. 18.

Akhirnya pada tahun 2003, seiring dengan perkembangan zaman diterbitkanlah peraturan yang mengatur lebih rinci tentang Perusahaan Negara atau BUMN, yaitu Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Tujuan awal dibentuknya Undang-undang tersebut adalah untuk mengoptimalkan peran BUMN dan mengatur pengawasan serta pengurusan BUMN agar dilaksanakan dengan profesional.⁴⁶ Undang-undang ini hanya membagi BUMN menjadi 2 (dua) macam, yaitu:⁴⁷

1. Perusahaan Perseroan (Persero), yang berbentuk PT dimana modalnya terbagi dalam saham-saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara dan tujuan utamanya adalah mendapatkan keuntungan.
2. Perusahaan Umum (Perum), yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Tujuannya adalah untuk memberikan kemanfaatan umum melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi. Selain itu, tujuan lainnya adalah untuk mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik.

Jumlah aset BUMN di Indonesia sangat besar, hal itu menunjukkan betapa peran BUMN sangat signifikan dalam kegiatan perekonomian. Namun dengan aset yang begitu besar tersebut, ternyata kinerja BUMN kurang begitu baik. Faktor utama yang mempengaruhi kinerja BUMN adalah pengelolaan yang begitu kompleks, karena banyaknya jumlah BUMN di Indonesia (139 perusahaan).⁴⁸ Terlalu banyak BUMN yang harus dikelola pemerintah dengan segala kelemahan dan keterbatasannya, sehingga mengakibatkan banyak BUMN yang mengalami kinerja buruk dan menjadi beban negara. Solusi terbaik dalam memperbaiki kondisi BUMN adalah privatisasi. Privatisasi BUMN adalah sebuah langkah yang dilakukan pemerintah untuk mengalihkan kepemilikan saham BUMN sebagian atau seluruhnya kepada swasta, sehingga unsur publik atau negara pada

⁴⁶ Indonesia (b), *op. cit.*, bagian “Menimbang”.

⁴⁷ Suhardi, *op. cit.*, hlm. 20.

⁴⁸ Hamzah, *op. cit.*, hlm. 46.

perusahaan tersebut akan dihapuskan dan dijadikan swasta.⁴⁹ Pelaksanaan privatisasi dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara sebagai berikut:

1. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal (*Initial Public Offering/IPO*).
2. Penjualan saham langsung kepada investor strategis tertentu (*Private Placement*).
3. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.⁵⁰

Melalui privatisasi, pemerintah meyakini bahwa kinerja BUMN akan berjalan lebih baik, dengan tujuan akhir tentunya mengurangi jumlah BUMN menjadi lebih sedikit, sehingga tercipta pengawasan yang lebih mudah.

2.3.1.2 Definisi dan Karakteristik Bank BUMN

Sebagai salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, BUMN tidak hanya berperan sebagai pengelolaan sumber daya dan produksi barang yang meliputi hajat hidup orang banyak, namun juga peran BUMN tersebut diwujudkan dalam sektor usaha lain, seperti sektor perbankan. Pada awalnya di Indonesia terdapat 5 (lima) bank BUMN utama yang memiliki kegiatan usaha berbeda-beda karakteristiknya. Kelima bank tersebut adalah PT Bank Negara Indonesia, Tbk (BNI), PT Bank Mandiri, Tbk (Mandiri), PT Bank Rakyat Indonesia, Tbk (BRI), PT Bank Tabungan Negara (BTN) dan Bank Ekspor Indonesia (BEI). Masing-masing bank tersebut memiliki fokus usaha yang berbeda-beda satu sama lain. BNI dan Bank Mandiri memiliki fokus usaha yang sama, yaitu pembiayaan korporasi, BRI pada pembiayaan mikro kecil dan menengah (UMKM), BTN fokus pada pembiayaan perumahan rakyat, sedangkan BEI fokus pada pembiayaan ekspor impor dan perdagangan.

Seiring perkembangan, BEI telah dicabut izin usahanya oleh BI karena telah berubah menjadi Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI). Pencabutan tersebut berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia

⁴⁹ Suhardi, *op. cit.*, hlm. 42-44.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 44-45.

Nomor 11/43/KEP.GBI/2009 tanggal 1 September 2009.⁵¹ Hal ini mengakibatkan pemerintah saat ini hanya memiliki 4 (empat) BUMN yaitu Mandiri, BRI, BNI dan BTN, disamping Bank Century yang saat ini sedang diambil alih pemerintah.⁵²

Secara karakteristik, bank BUMN tidak dapat disamakan oleh bank swasta. Hal ini dikarenakan adanya tugas khusus yang diemban oleh bank BUMN tersebut yaitu menyejahterakan rakyat, selain tentunya pula mendapatkan profit demi kepentingan *stakeholders*. Tugas khusus tersebut dapat kita lihat dari karakteristik dan fokus masing-masing bank, seperti yang telah disebutkan diatas. Walaupun jumlahnya tidak banyak, namun bank-bank BUMN memiliki aset dan pangsa pasar yang cukup besar. Disamping itu, dengan peranannya yang sangat signifikan, segala perilaku, perubahan strategi dan kebijakan kelima bank tersebut akan sangat berpengaruh bagi perekonomian secara keseluruhan.⁵³

2.3.2 Divestasi Saham

2.3.2.1 Definisi Divestasi Saham

Opsi pertama dari penerapan SPP adalah mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan saham pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikan kepada pihak lain sehingga pihak yang bersangkutan hanya menjadi Pemegang Saham Pengendali (SPP) pada 1 (satu) bank saja. Perbuatan semacam ini juga disebut divestasi saham.

Suatu divestasi (pengertian luas, bila tidak dihubungkan dengan investasi dan perusahaan), bisa kita lihat dari pengertian *divestment*, yaitu bahasa Inggris dari divestasi, yang kata dasarnya adalah *divest*, yang terjemahan bebasnya berarti perbuatan berupa pelepasan, penjualan atau pembuangan sesuatu, bisa berupa sesuatu yang kita miliki, yang dapat berupa harta kekayaan atau hak-hak lain yang

⁵¹ Pencabutan izin usaha dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang LPEI dan memperhatikan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 336/KMK.06/2009 tanggal 24 Agustus 2009 tentang Penetapan Tanggal Operasional LPEI serta surat BEI Nomor RS.0009/DIR/08/2009 tanggal 26 Agustus 2009 perihal Permohonan Pencabutan Izin Usaha BEI.

⁵²“BI: Pembahasan SPP Bank BUMN Diteruskan,” <<http://news.antara.co.id/berita/1259771623/bi-pembahasan-spp-bank-bumn-diteruskan>>, diakses 11 Desember 2009.

⁵³ Hamzah, *op. cit.*, hal. 137.

kita punyai. Pada pengertian lengkapnya, bila divestasi dihubungkan dengan investasi dan perusahaan, adalah penjualan harta kekayaan dari perusahaan (saham).⁵⁴

Divestasi dapat dikatakan sebagai penjualan aset suatu perusahaan kepada pihak ketiga. Aset (aktiva, harta benda) adalah apa saja yang mempunyai nilai komersil atau nilai pertukaran yang dimiliki oleh bisnis, lembaga atau perorangan.⁵⁵ Aset yang dijual ini bisa seluruh atau sebagian aset yang dimiliki perusahaan. Yang dijual kepada pihak ketiga adalah aset-aset dari suatu perusahaan, yang dapat berupa investasi pada anak perusahaan, tanah, gedung, hak paten, suatu divisi dalam perusahaan dan/atau yang lain, yang merupakan harta kekayaan suatu perusahaan. Divestasi dapat juga dikaitkan dengan penjualan saham suatu perusahaan, dan hal inilah yang diterangkan dalam opsi pertama kebijakan SPP.

Divestasi saham merupakan penjualan sebagian atau seluruh saham yang terdapat dalam suatu perusahaan. Penjualan saham dilakukan oleh pemegang saham dalam perusahaan. Divestasi saham berhubungan erat dengan modal dari suatu perusahaan. Biasanya pelaksanaan divestasi saham dimaksudkan untuk menambah modal dalam perusahaan tersebut dengan cara penjualan saham perusahaan kepada pemegang saham/dan atau investor baru. Divestasi saham untuk tujuan penambahan modal termasuk dalam *financial restructuring*, yang berhubungan dengan aspek permodalan dan saham dari suatu perusahaan dimana terjadi peningkatan modal.

Dalam divestasi, cara yang digunakan dalam menjual saham atau aset perusahaan kepada investor lain dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu antara lain menjual saham secara tunai, dan cara inilah yang paling sederhana untuk mendapatkan uang tunai. Yang kedua adalah dengan menjual saham dengan promes, yang akan dibayar atau dilunasi dalam jangka waktu tertentu. Yang ketiga adalah dengan menjual saham dengan saham, dimana pada prinsipnya saham ditukar dengan saham yang lebih bonafid. Dan yang keempat adalah, dengan

⁵⁴ "The American Heritage Dictionary of the English Language 4th Edition 2000," <<http://www.bartleby.com/html>>, diakses 22 Desember 2009.

⁵⁵ John Downes & Jordan E. Goodman, *Kamus Istilah Keuangan dan Investasi Edisi Ketiga*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2001), hlm. 28.

menjual semua aset perusahaan kepada perusahaan besar untuk memperoleh uang tunai.⁵⁶

2.3.2.2 Divestasi Saham dan Kaitannya dengan SPP

Pengalihan saham kepada pihak lain, sesuai dengan opsi pertama dari kebijakan SPP dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:⁵⁷

1. Dalam hal Pemegang Saham Pengendali (PSP) yang memiliki 2 (dua) bank atau lebih tidak bermaksud untuk melaksanakan merger/konsolidasi, atau membentuk BHC bagi bank-bank di bawah pengendaliannya, maka PSP dapat mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi PSP pada 1 (satu) bank.
2. Yang dimaksud dengan pihak lain adalah pihak di luar kelompok usaha dan/atau keluarga sampai dengan derajat kedua dari PSP.
3. Pengalihan sebagian atau seluruh saham PSP kepada pihak lain dilakukan sesuai dengan ketentuan yang mengatur tentang Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum atau ketentuan tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum.

Dalam kebijakan SPP yang telah diatur pengaturannya oleh BI, dan mulai efektif pada Desember 2010, mengenalkan divestasi sebagai salah satu opsi yang diberikan BI kepada seluruh usaha perbankan dan jasa keuangan, untuk menyesuaikan struktur kepemilikannya sesuai dengan kebijakan SPP. Hal ini merupakan pilihan dan hak dari masing-masing pemegang saham, dan BI sebagai regulator tidak memiliki kewenangan untuk memaksakan salah satu opsi tersebut kepada pemegang saham. Artinya, BI memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada pemegang saham, dalam hal ini untuk menjual kepemilikan saham

⁵⁶ Antonia Ayu Anggraeni, *Divestasi Saham Bank Sebagai Salah Satu Cara Restrukturisasi Bank Bermasalah yang Dalam Pengawasan BPPN*, (Tesis Magister Kenotariatan UI, Depok, 2002), hlm. 66.

⁵⁷ Bank Indonesia, *Surat Edaran Kepada Semua Bank Umum di Indonesia Perihal Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, SE BI No. 9/32/DPNP.

mereka, bilamana dianggap perlu.⁵⁸ Apabila dilihat dari ketiga opsi diatas, memang divestasi adalah langkah yang paling mudah dibanding kedua opsi lainnya karena hanya tinggal menjual saham kepemilikan saja. Namun, ada kemungkinan pemegang saham masih berkeinginan untuk memiliki kontrol terhadap perusahaan tersebut, dan jalan memilih jalan divestasi adalah yang terbaik.⁵⁹

2.3.3 Merger/Konsolidasi

2.3.3.1 Definisi dan Pengaturan Merger

Opsi kedua dari penerapan SPP adalah merger/konsolidasi bank. Pada dasarnya merger adalah suatu bentuk pengembangan usaha. Melalui merger suatu perusahaan atau bank akan dapat dengan mudah menguasai suatu bidang usaha, baik sejenis dengan bidang usaha yang telah ditekuni sebelumnya maupun bidang usaha yang baru, tanpa harus merintis usaha dari awal dan tentunya akan lebih rumit dan sulit. Secara harfiah merger diartikan sebagai suatu “fusi” atau “absorpsi” dari suatu benda atau hak kepada benda lainnya. Secara umum dapat dikatakan, bahwa dalam hal ini, fusi atau absorpsi tersebut dilakukan oleh suatu subjek yang kurang penting dengan subjek lain yang lebih penting, subjek yang kurang penting tersebut kemudian membubarkan diri. Menurut definisi yang diberikan oleh *Encyclopedia of Banking and Finance*, merger adalah:⁶⁰

“a combination of two or more corporations, where the dominant unit absorbs the passive unit, the former continuing operations, usually under the same name.”

Oleh sebab itu, merger bank dapat diartikan sebagai penggabungan satu bank ke dalam bank lainnya. Penggabungan ini umumnya dilakukan dengan kesepakatan kedua belah pihak, artinya tidak ada bank yang merasa menang

⁵⁸ Hasil Wawancara (a) dengan Bapak Nursantyo, Junior Bank Researcher Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan. Bertempat di Bank Indonesia, Gedung Radius Prawiro Lt. 10, Senin, 21 Desember 2009, Pukul 15.00 WIB.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 84.

ataupun kalah sebab sifatnya *win-win*. Dengan dilakukannya merger akan memberikan sinergi kepada bank yang tetap eksis keberadaannya. Merger juga merupakan suatu cara untuk pengembangan dan pertumbuhan bank. Biasanya di dalam suatu proses merger, para pemegang saham dari bank yang bergabung tersebut seringkali tetap dalam posisi sebagai pemilik bersama entitas yang digabungkan. Tidak jauh berbeda dengan merger, konsolidasi adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh 2 (dua) perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu perseroan baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari perseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum yang meleburkan diri berakhir karena hukum.⁶¹

Di Indonesia, pengaturan tentang merger diatur dalam beberapa peraturan antara lain:

- a) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Pasal 1 Perubahan angka 25, disebutkan bahwa merger adalah penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya atau tanpa melikuidasi.
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, Pasal 1 angka 2 disebutkan, bahwa pelaksanaan merger bank yang berlaku adalah tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu. Peraturan ini merupakan ketentuan khusus yang mengatur tentang penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan untuk bidang-bidang tertentu, khususnya dalam hal bidang perbankan.
- c) Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum, juga menyebutkan pengertian merger bank yang sama dengan PP Nomor 28 Tahun 1999.

⁶¹ Indonesia (c), *Undang-undang tentang Perseroan Terbatas*, UU Nomor 40 Tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756, Pasal 1 ayat (10).

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur dari merger bank antara lain:

- a. Merger atau penggabungan bank merupakan salah satu cara penyatuan bank, selain akuisisi dan konsolidasi.
- b. Merger melibatkan sedikitnya 2 (dua) bank, yaitu bank yang akan melakukan penggabungan dan bank yang menerima penggabungan.
- c. Merger dilakukan dengan persetujuan yang sah dari kedua belah pihak, dalam hal ini pemegang saham masing-masing bank yang akan melakukan merger.
- d. Merger mengakibatkan bank yang menggabungkan diri akan hilang statusnya sebagai bank dan membubarkan diri dalam hal ini tanpa proses terlebih dahulu.⁶²
- e. Bank yang menerima penggabungan akan mengambil alih seluruh saham, harta kekayaan dan aset-aset bank, hak dan kewajiban termasuk hutang dari bank yang menggabungkan diri serta mengambil alih kegiatan usaha bank yang menggabungkan diri tersebut. Oleh sebab itu, dalam proses merger diharuskan adanya kesepakatan dari kedua belah pihak yang dituangkan dalam perjanjian merger.⁶³

2.3.3.2 Tujuan, Keuntungan dan Kerugian Merger

Dengan adanya merger bank, maka suatu bank dapat menjadi lebih besar dan lebih kuat baik dari segi aset maupun modal. Dengan kata lain, merger dapat memberikan keuntungan yang tidak sedikit jumlahnya terhadap bank itu sendiri. Oleh sebab itu, tujuan maupun sasaran dari pelaksanaan merger khususnya merger bank adalah untuk menciptakan suatu sinergi yang besar dan kuat demi tercapainya keadaan ekonomi dan perbankan nasional yang sehat dan stabil.

Di Indonesia, keberhasilan Bank Mandiri menjadi bank terbesar, dengan merger sebagai jalan untuk yang ditempuh, membuat pemerintah dan BI semakin gencar untuk mendorong bank-bank lain untuk menempuh jalan serupa, yaitu

⁶² Indonesia (d), *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP Nomor 28 Tahun 1999, LN Nomor 61 Tahun 1999, TLN Nomor 3840, Pasal 1 ayat (2).

⁶³ *Ibid.*, Pasal 2.

merger. Terlepas dari beberapa hambatan yang akan timbul dari proses merger, diantaranya perbedaan visi, misi, budaya (corporate culture), stigma bahwa merger merupakan “pencaplokan terselubung” oleh bank besar terhadap bank kecil, dan karakteristik antar bank juga peluang untuk munculnya konflik kepentingan,⁶⁴ merger memiliki tujuan lain, yaitu:

1. Membuat sinergi antar dua bank atau lebih yang sama-sama sehat, sehingga nantinya muncul bank yang besar dan kuat.
2. Menyelamatkan bank yang bermasalah agar sehat dan produktif kembali.
3. Memudahkan pengawasan oleh BI jika jumlah bank yang ada sedikit dan sehat.
4. Meningkatkan nilai tambah bagi pemegang saham masing-masing bank. Nilai tambah itu harus lebih tinggi dibandingkan total nilai tambah dari dua perusahaan yang terpisah.
5. Memperkuat struktur permodalan terutama dalam memenuhi berbagai ketentuan BI mengenai rasio kecukupan modal. Modal merupakan penggerak dari kegiatan operasional suatu bank. Dengan banyaknya modal yang dimiliki oleh suatu bank, maka bank tersebut mampu melakukan kegiatan usaha yang lebih beragam. Modal yang besar juga membuat bank tersebut menjadi lebih kuat dalam menghadapi kompetisi dengan bank-bank lain di tingkat internasional.
6. Memperkuat posisi diantara bank-bank yang ada, serta meningkatkan daya saing diantara perusahaan-perusahaan sejenis. Merger akan menghasilkan suatu entitas yang lebih besar daripada yang ada semula.
7. Memperbesar *market share* dengan perluasan kantor cabang, jenis usaha dan sebagainya. Suatu bank tertentu dengan kemampuan dan kapasitasnya masing-masing mempunyai market share atau pangsa pasar tertentu atau spesifik. Dengan melakukan merger, akan mengakibatkan beralihnya seluruh aset, kewajiban dan kekuasaan dari bank yang menggabungkan diri. Dan bank yang menggabungkan diri beralih kepada bank hasil merger dimana hal ini akan menyatukan pula

⁶⁴ Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 36-65.

market share yang berbeda, yang sebelumnya menjadi milik bank-bank sebelum merger.

8. Menciptakan *image* baru sebagai bank hasil merger yang besar dan kuat. Hal ini terutama berlaku bagi bank yang merger dengan bank yang kurang sehat atau bank-bank yang ada dalam proses penyelamatan dari likuidasi. Karena hal ini berkaitan dengan kepercayaan masyarakat, terutama bagi bank yang dikategorikan sehat dan tidak sehat.⁶⁵

2.3.3.3 Jenis-jenis Merger Bank

Merger dapat digolongkan bentuknya ke dalam beberapa kelompok, yaitu:⁶⁶

1. Bentuk merger dilihat dari segi usahanya.
 - a) Merger horizontal, adalah merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang mempunyai jenis dan tingkat kegiatan usaha yang sama, yang sebelumnya saling bersaing dalam memproduksi barang atau jasa yang sama atau memasarkannya dalam satu wilayah pemasaran yang sama pula. Merger jenis ini contohnya adalah merger antara Bank CIMB Niaga dengan Bank Lippo.
 - b) Merger vertikal, yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang usaha yang sejenis namun dalam tingkatan operasi yang berbeda.
 - c) Merger konglomerat, yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang sama sekali tidak mempunyai hubungan baik dalam arti horizontal maupun dalam arti vertikal. Merger konglomerat ini dapat dibeda-bedakan lagi menjadi:
 - *Geographic market-extension mergers*, yaitu merger konglomerat yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang saling tidak mempunyai kaitan satu sama lainnya, baik secara

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 51.

⁶⁶ Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 88-100.

horizontal maupun vertikal, dan masing-masing perusahaan memiliki jaringan pemasaran di daerah yang berbeda-beda. Tipe ini digunakan untuk memperluas pangsa pasar.

- *Product extension mergers*, yaitu merger konglomerat antara perusahaan-perusahaan yang saling tidak mempunyai kaitan satu sama lain baik secara horizontal maupun vertikal, dan masing-masing perusahaan bergerak di bidang produksi barang atau jasa yang berbeda. Tujuan dari merger bentuk ini adalah untuk mengambil alih produksi barang atau jasa dari perusahaan yang menggabungkan diri.
 - *Pure conglomerate merger*, adalah merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang sama sekali tidak mempunyai kaitan satu sama lainnya dan dilakukan semata-mata untuk tujuan perluasan usaha tanpa memperhatikan hal-hal khusus yang melekat pada perusahaan yang digabungkan.
- d) Merger Kon-Generik, yaitu perusahaan-perusahaan yang bergabung saling berhubungan satu sama lain, yang memiliki kesamaan sifat produksi, tetapi tidak dapat dikategorikan sebagai produsen terhadap produk yang sama (horizontal) dan hubungan antara produsen dan supplier (vertikal).
2. Bentuk merger dilihat dari sudut tata cara dilakukannya merger.
- a) Merger dengan Likuidasi dan Jual Beli Aset. Dalam hal ini terlebih dahulu perusahaan target dilikuidasi, baru kemudian aset-asetnya yang masih tertinggal dibagi-bagikan kepada pemegang saham menurut porsinya masing-masing. Selanjutnya, secara individual pemegang saham tersebut menjual aset itu kepada perusahaan merger yang akan membelinya.
 - b) Merger dengan Jual Beli Aset dan Likuidasi. Dengan metode seperti ini, justru jual beli aset perusahaan target yang terlebih dahulu dilakukan. Selanjutnya, baru likuidasi terhadap perusahaan target tersebut.

- c) Merger dengan Jual Beli Saham dan Likuidasi. Semua saham perusahaan target dibeli. Setelah itu perusahaan target dilikuidasi dan asetnya dialihkan kepada perusahaan pembeli.
3. Bentuk merger berdasarkan PP Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
 - a) Merger sukarela. Merger ini merupakan merger yang pada umumnya dilakukan oleh bank-bank yang secara teknis tidak mengalami masalah atau dikategorikan sebagai bank yang sehat oleh BI. Bank-bank seperti ini biasanya melakukan merger untuk memperbaiki kinerjanya yang statis untuk mengembangkan usahanya atau untuk membuka kantor cabang dalam rangka perluasan pasar sehingga dapat membentuk bank yang lebih besar.
 - b) Merger yang dipaksa. Adalah merger yang dilakukan atas dasar permintaan BI terhadap suatu bank atau beberapa bank tertentu sehubungan dengan masalah yang dihadapi bank tersebut. Hal ini dilakukan dengan alasan bahwa bank yang mengalami kesulitan akan dapat membahayakan kelangsungan usahanya.
 4. Bentuk merger dilihat dari tujuannya.⁶⁷
 - a) Merger dalam rangka *rescue program*, yakni merger dengan atau antara bank yang kurang atau tidak sehat.
 - b) Merger dalam rangka *improving business*, yaitu merger antara bank-bank yang sehat.

Dengan dilakukannya merger oleh dua bank atau lebih, maka bank-bank yang menggabungkan diri akan bubar dan menyisakan satu bank hasil merger yang baru. Hal ini tentunya akan mempunyai akibat baik terhadap bank itu sendiri sebagai suatu entitas usaha maupun pihak-pihak yang berkepentingan terhadap merger tersebut. Secara khusus dalam hal ini terjadi merger bank akibat hukum yang muncul adalah:

1. Pemegang saham dari bank yang melakukan merger menjadi pemegang saham bank hasil merger.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 177.

2. Aktiva dan pasiva bank yang melakukan merger beralih karena hukum kepada bank hasil merger. Aktiva dan pasiva bank meliputi seluruh hak dan kewajiban bank terhadap pihak lain yang tercatat dalam neraca.⁶⁸

Oleh karena itu, pelaksanaan merger juga harus memperhatikan kepentingan bank, kreditur, pemegang saham minoritas, dan karyawan bank, juga kepentingan rakyat banyak dan persaingan usaha yang sehat dalam melakukan usaha bank.

2.3.3.4 Syarat-syarat Merger Bank

Syarat-syarat merger yang dilakukan oleh dua bank atau lebih adalah.⁶⁹

1. Merger yang dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan dan merger yang dilakukan atas inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan wajib memperoleh izin dari pimpinan BI.
2. Merger dilakukan dengan memperhatikan kepentingan kreditur, bank, pemegang saham minoritas, kepentingan rakyat banyak serta persaingan usaha yang sehat dalam melakukan usaha bank.
3. Memperoleh persetujuan RUPS yang dihadiri oleh pemegang saham mewakili sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) bagian dari jumlah suara pemegang saham yang hadir, bagi bank yang berbentuk Perseroan Terbatas yang berbentuk perseroan terbuka dalam hal persyaratan tersebut diatas tidak tercapai, maka syarat kehadiran dan pengambilan keputusan ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di pasar modal.
4. Pada saat terjadinya merger jumlah aktiva bank hasil merger tidak melebihi 20% dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia.⁷⁰

⁶⁸ Indonesia (b), *op. cit.*, Pasal 2.

⁶⁹ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 305.

5. Permodalan bank hasil merger harus memenuhi ketentuan rasio kecukupan modal yang ditetapkan oleh BI.
6. Calon anggota direksi dan dewan komisaris yang ditunjuk tidak tercantum dalam daftar orang yang melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan.
7. Salah satu diantara bank yang melaksanakan merger memenuhi persyaratan membuka kantor cabang.
8. Tingkat kesehatan bank yang melaksanakan merger minimal cukup sehat berdasarkan kriteria bank sehat yang ditetapkan BI.
9. Segala hak dan kewajiban bank yang melakukan merger beralih dan menjadi tanggung jawab bank hasil merger.⁷¹

2.3.3.5 Merger dan Kaitannya dengan Persaingan Usaha Menurut PP Nomor 28 Tahun 1999

Dalam perkembangannya, merger bank sebagai bagian dari opsi SPP yang nantinya akan dipilih oleh pelaku usaha perbankan, berpotensi menimbulkan persaingan usaha, dikarenakan bank-bank BUMN sebagai salah satu pihak yang terkena kebijakan SPP bukanlah bank-bank dengan total aset dan pangsa pasar yang kecil. Bank-bank BUMN dengan spesialisasi dan karakteristiknya masing-masing memiliki potensi menjadi besar apabila digabungkan, mengingat Bank Mandiri saja adalah bank terbesar di Indonesia saat ini. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha), bahwa pelaku usaha dilarang melakukan merger dan akuisisi apabila ternyata kegiatan merger dan akuisisi tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli ataupun mengakibatkan persaingan usaha menjadi tidak sehat.⁷² Dalam penjelasan pasal ini disebutkan bahwa dalam melakukan merger harus menghindari timbulnya efek pemusatan kekuatan

⁷⁰ Indonesia (b), Pasal 8 huruf (b).

⁷¹ *Ibid.*, Pasal 2.

⁷² Indonesia (d), *Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5, LN No. 33 Tahun 1999, Pasal 28.

ekonomi pada suatu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Praktek monopoli sendiri menurut Undang-undang adalah kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.⁷³ Sedangkan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.⁷⁴

Beberapa efek negatif dari merger yang bisa disebutkan adalah:

1. Terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi dan kekuatan pasar menjadi semakin besar yang dapat mengancam pebisnis kecil.⁷⁵
2. Menimbulkan kerugian-kerugian bagi kehidupan perekonomian nasional dikarenakan perusahaan-perusahaan berskala besar yang terbentuk melalui merger itu berpotensi menguasai pasar domestik yang dapat mengakibatkan terhambatnya persaingan bebas/sehat dan terciptanya situasi pasar yang monopolistis.⁷⁶

PP Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi yang merupakan Peraturan Pelaksana dari UU Nomor 5 Tahun 1999, mengatur bahwa bank dalam melakukan merger, konsolidasi, maupun akuisisi harus memperhatikan kepentingan rakyat banyak dan persaingan yang sehat dalam melakukan usaha bank.⁷⁷ Dan untuk mendukung pelaksanaan ketentuan tersebut,

⁷³ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (2).

⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (6).

⁷⁵ Dahlan Surbakti, *Monopoli dan Penawaran Tender Sebagai Masalah Hukum dalam Pelaksanaan Merger Bank*, Jurnal Hukum Bisnis 19, (Mei – Juni 2004).

⁷⁶ Dahlan Surbakti dalam tulisannya yang berjudul “*Monopoli dan Penawaran Tender Sebagai Masalah Hukum dalam Pelaksanaan Merger Bank*”, mengutip pendapat Dorodjatun Kuntjoro Jakti yang mengungkapkan bahwa merger akan berdimensi pada pemusatan sumber-sumber dana oleh sekelompok pihak.

⁷⁷ Indonesia (b), *op. cit.*, Pasal 5 huruf (b).

BI telah mengeluarkan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Umum, yaitu SK DIR BI No. 32/51/KEP/DIR. Dalam SK DIR tersebut diatur mengenai persyaratan dan tata cara merger yaitu izin merger atau konsolidasi dapat diberikan apabila memenuhi persyaratan bahwa pada saat terjadinya merger atau konsolidasi jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi setinggi-tingginya 20% dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia, dimana nilai 20% dari jumlah aktiva seluruh bank, sebagaimana ditentukan BI adalah berdasarkan *best practice* yang telah ditetapkan oleh berbagai negara yang kemudian diterapkan dalam industri perbankan.⁷⁸

Bila merger jadi diterapkan kepada bank-bank BUMN, dimana Bank Mandiri sebagai bank terbesar di Indonesia ada di dalamnya, maka total aset keempat bank BUMN tersebut (Mandiri, BNI, BRI, BTN) adalah melebihi 20% aktiva seluruh bank di Indonesia, dan hal ini melanggar ketentuan dari PP No. 28 Tahun 1999 dan SK DIR BI tersebut. Alasan utama adalah dikarenakan hal tersebut akan merugikan bank-bank lain terutama bank-bank kecil yang menyebabkan bank-bank kecil tersebut tidak dapat bersaing dengan bank-bank BUMN hasil merger tersebut. Hal tersebut tentunya tidak boleh terjadi, dan merupakan suatu hal yang tidak mungkin apabila merger diterapkan kepada bank-bank milik pemerintah.⁷⁹

Namun, keadaan ini tak sepenuhnya bisa disalahkan. Selain pilihan untuk merger merupakan hak dari para pelaku usaha untuk menguatkan, memperluas dan mengefisienkan usaha mereka, kebijakan pemerintah terdahulu yang membuka luas pasar dalam arti adanya keterbukaan *capital market*, membuat suatu persaingan usaha menjadi tidak terelakkan. Secara alamiah, suatu jenis usaha memang harus bersaing sebagai akibat dari aktivitas *borderless* di Indonesia.⁸⁰ Selama persaingan tersebut tidak melanggar ketentuan persaingan

⁷⁸ SK DIR BI No. 32/51/KEP/DIR tentang *Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Umum*, Pasal 4 huruf (c).

⁷⁹ Wawancara (a), *op. cit.*

⁸⁰ Hasil Wawancara (b) dengan Bapak Gatot Mardiwasisto, Asisten Deputi Urusan Usaha Perbankan Kementerian Negara BUMN. Bertempat di Gedung Kementerian Negara BUMN, Gedung Garuda Lt. 17, Kamis, 17 Desember 2009, Pukul 14.00 WIB.

usaha, dan tentu nantinya akan mendapat penilaian dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), maka hal tersebut biasa terjadi, dan bukan merupakan masalah berarti. Hal ini sesuai dengan ketentuan, bahwa penggabungan yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada KPPU. Jadi, ada notifikasi terlebih dahulu yang harus dilakukan oleh pelaku usaha yang memenuhi ketentuan tersebut.⁸¹

2.3.3.6 Merger dan Kaitannya dengan Masalah Tenaga Kerja dan Pengangguran

Tujuan utama merger adalah untuk mengatasi masalah kesehatan bank guna menjaga kepercayaan masyarakat terhadap citra perbankan, agar bank dapat memperluas dan mengembangkan usahanya, sehingga dapat bersaing secara internasional, meningkatkan efisiensi bank, serta memperbaiki struktur modal dan manajemen bank.⁸² Bank juga berfungsi sebagai sumber pembiayaan, baik untuk keperluan masyarakat umum maupun industri, yang nantinya secara langsung maupun tidak langsung akan menopang kebutuhan ekonomi negara. Merger adalah pilihan, dan dengan merger bank menjadi lebih besar. Bank besar pun berpengaruh pada kehidupan industri di Indonesia, dalam hal pembiayaan terhadap sektor industri tersebut.

Bila kita melihat peraturan yang ada, merger harus dilakukan dengan memperhatikan kepentingan bank, kreditur, pemegang saham minoritas dan karyawan bank.⁸³ Kepentingan karyawan sesuai penjelasan PP tersebut adalah menyangkut hak-hak karyawan di bidang ketenagakerjaan, karena merger atau konsolidasi dapat merugikan kepentingan kerja karyawan. Masalah utama adalah *corporate culture*, atau adanya *corporate culture* yang baru. Perubahan *corporate culture* yang baru sudah tentu menyulitkan karyawan yang belum terbiasa, sehingga sedapat mungkin harus diatasi. Misalkan, karyawan diberikan tenggang

⁸¹ *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Merger ditinjau dari UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI: 2001), hlm. 48.

⁸² *Ibid.*, hlm. 62.

⁸³ Indonesia (b), *op. cit.*, Pasal 5.

waktu untuk menyesuaikan diri dengan *corporate culture* yang baru. Dan apabila perusahaan (dalam hal ini bank) tidak lagi mempekerjakan mereka, maka ketentuan ketenagakerjaan berupa pemberian pesangon dan hak-hak lainnya yang harus ditaati.⁸⁴

Kaitan merger sendiri dengan tenaga kerja diatur dalam ketentuan Undang-undang Ketenagakerjaan yang berbunyi:⁸⁵

1. Pengusaha dapat melakukan pemutusan tenaga kerja terhadap pekerja/buruh dalam hal terjadi perubahan status, penggabungan, peleburan, atau perubahan kepemilikan perusahaan dan pekerja/buruh tidak bersedia melanjutkan hubungan kerja, maka pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 1 (satu) kali sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan dalam Pasal 156 ayat (4).
2. Pengusaha dapat melakukan pemutusan tenaga kerja terhadap pekerja/buruh karena perubahan status, penggabungan, atau peleburan perusahaan, dan pengusaha tidak bersedia menerima pekerja/buruh di perusahaannya, maka pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan dalam Pasal 156 ayat (3), dan uang penggantian hak sesuai ketentuan dalam Pasal 156 ayat (4).

Jadi, disini ada 2 (dua) keadaan yang berlaku. Yang pertama, dengan terjadinya merger, pekerja tidak berkeinginan melanjutkan hubungan kerja. Dan yang kedua, perusahaan tidak lagi mempekerjakan pekerja tersebut. Keduanya tetap mendapat perhatian dari pemerintah, yaitu mendapat pesangon dan hak-hak lainnya. Menurut penulis, hal ini merupakan konsekuensi logis dari suatu merger. Apabila terjadi merger, ada 2 (dua) kemungkinan yang bisa terjadi. Pekerja bisa

⁸⁴ Puspasari Dewi, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Perjanjian Penggabungan (Merger) Bank-bank BUMN Kedalam Bank Mandiri*, (Tesis Magister Kenotariatan FHUI, Depok: 2002), hlm. 140.

⁸⁵ Indonesia (e), *Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*, LN No. 39 Tahun 2003, TLN No. 4279, Pasal 163 jo Pasal 156.

saja memutuskan untuk tidak bekerja lagi di perusahaan tersebut atau dengan kata lain berhenti dari pekerjaannya, dikarenakan banyak faktor, diantaranya ketidakcocokan di perusahaan baru hasil merger tersebut. Sedangkan, bila perusahaan merger tidak mempekerjakan pekerjaanya kembali, hal ini bisa disebabkan karena memang perusahaan ingin meminimalisir jumlah pekerja, ingin mengambil tenaga-tenaga yang lebih ahli, melihat prestasi pekerja selama ini, dan melakukan efisiensi karyawan. Yang terpenting adalah, pekerja mendapatkan pesangon dan hak-hak mereka sesuai Undang-undang.

Namun bila dilihat dari tujuan merger sebenarnya, perluasan usaha dan peningkatan modal bank melalui merger, justru akan membuat sektor industri dan pembiayaan lain menjadi meningkat. Merger pada hakikatnya dimaksudkan untuk membuka lapangan pekerjaan lebih luas, yang nantinya akan menyedot tenaga kerja lebih banyak. Karena bank sebagai penyedia dan penyalur dana bagi masyarakat dan pelaku usaha industri, akan semakin meningkatkan pelayanan dan mengucurkan dana yang lebih besar lagi kepada usaha industri, bila bank tersebut sehat (misalkan dengan jalan di merger). Dengan kondisi usaha industri yang bagus, maka lapangan kerja akan terbuka lebih banyak dan menyerap lebih banyak tenaga kerja, yang pada intinya mengurangi angka pengangguran.⁸⁶

2.3.4 Perusahaan Induk atau *Holding Company*

2.3.4.1 Pengertian *Holding Company*

Bank Holding Company (BHC) tidak sekedar membawahi perusahaan yang bergerak di bidang perbankan. BHC juga dapat membawahi perusahaan “non-bank”, yang bergerak di bidang selain jasa perbankan. Namun, jenis usaha non-bank ini, harus merupakan jenis usaha yang berhubungan dengan usaha perbankan. Dalam *The Bank Holding Company Act*, tidak disebutkan secara jelas batasan mengenai kegiatan non-bank dari sebuah BHC. Kemampuan dari sebuah

⁸⁶ Hasil wawancara (c) dengan Bapak Jono Sihono, Hakim Ad-Hoc Tenaga Kerja pada Mahkamah Agung. Bertempat di Rumah Jabatan Anggota Lembaga Tinggi Negara, Lt. 501, Selasa, 22 Desember 2009, Pukul 21.00 WIB.

BHC untuk mengembangkan usahanya membawahi anak perusahaan yang bergerak di bidang non-bank merupakan daya tarik utama dari suatu BHC.⁸⁷

Menurut *Black Law's 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.”*⁸⁸

Bila diterjemahkan bebas, adalah sebuah perusahaan yang kegiatannya sebatas memiliki dan mengawasi manajemen perusahaan lain. Suatu holding company biasanya mempunyai hak atau kepentingan mengontrol perusahaan lain dimana ia memiliki saham. Dengan demikian, *holding company* itu bukanlah badan hukum yang istimewa, hanya saja memiliki karakteristik yang unik.⁸⁹ *Holding Company* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain/dan atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut.⁹⁰ Pada *holding company* terdapat konsentrasi saham-saham dengan tujuan untuk mencapai pengaruh pada perusahaan tertentu atau cabang perusahaan tertentu atau dengan maksud untuk mengendalikannya.

Menurut M. Manulang, *Holding Company* adalah suatu perseroan besar yang berbentuk corporation, memiliki sebagian besar saham-saham beberapa perseroan lainnya dan perseroan yang disebut belakangan masih seperti semula, hanya saja diatur dan dijalankan sesuai kebijaksanaan pimpinan *Holding Company*. Sedangkan menurut Henry Campbell, *Holding Company* adalah “a company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising

⁸⁷ Edward L. Symons and James J. White, *Banking Law Teaching Materials Second Edition*, (West Publishing Co.: 1984), hlm. 343.

⁸⁸ Henry Campbell Blacks, *Black's Law Dictionary (5th ed)*, St. Paul Minn: West Publishing Co., 1979. hlm. 260.

⁸⁹ Business News, *Holding Company*, bag. 1, (Jakarta: 9 Januari 2007), hlm. 7-8.

⁹⁰ Munir Fuady (a), *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 83.

management of other companies. A holding company usually owns a controlling interest in the companies whose stock it holds."⁹¹

Unsur-unsur yang terdapat dalam sebuah *Holding Company* adalah punya sebagian saham dan melakukan tindakan pengontrolan terhadap sebuah perusahaan.

Dalam dunia bisnis, kehadiran *holding company* merupakan suatu yang lumrah, mengingat banyak perusahaan yang telah melakukan kegiatan bisnis yang sudah demikian besar dengan berbagai garapan kegiatan, sehingga perusahaan itu perlu dipecah-pecah menurut penggolongan bisnisnya. Namun dalam pelaksanaan kegiatan bisnis yang dipecah-pecah tersebut, yang masing-masing akan menjadi perseroan terbatas yang mandiri masih dalam kepemilikan yang sama dengan pengontrolan yang masih tersentralisasi dalam batas-batas tertentu, artinya walaupun perusahaan tersebut telah dipecah-pecah dan menjadi perseroan terbatas tersendiri, tidak otomatis terpisah mutlak dari perusahaan holding. Untuk itu pecahan-pecahan tersebut bersama-sama dengan perusahaan-perusahaan lain yang mungkin telah terlebih dahulu ada, dengan pemilik yang sama atau minimal ada hubungan khusus, dimiliki atau dikendalikan suatu perusahaan yang mandiri pula yaitu *holding company* tersebut.

2.3.4.2 Klasifikasi *Holding Company*

Klasifikasi perusahaan holding dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai kriteria, berupa tinjauan dari keterlibatannya dalam berbisnis, keterlibatan dalam hal pengambilan keputusan, dan keterlibatannya dalam *equity*. Klasifikasi tersebut antara lain:

1. Ditinjau dari segi keterlibatan perusahaan holding dalam berbisnis.⁹²

Apabila dipakai sebagai kriterianya berupa keterlibatan perusahaan holding dalam berbisnis sendiri (tidak lewat anak perusahaan), maka perusahaan holding dapat dikategorikan sebagai berikut:

- a) Perusahaan holding semata-mata (*Pure Holding Company*)

⁹¹ Boby Sofyan, "Holding Company," (Makalah disampaikan pada Pelatihan Hukum Perusahaan INDO LAW – Legal Training Center, Jakarta, 4 November 2008), hlm. 2.

⁹² *Ibid.* hlm. 95.

Jenis perusahaan holding ini semata-mata secara *de facto* tidak melakukan bisnis sendiri dalam praktek, terlepas dari bagaimana pengaturannya dalam anggaran dasarnya. Sebab, jarang ada anggaran dasar perusahaan yang menyebutkan bahwa maksud dan tujuan perusahaan semata-mata untuk menjadi perusahaan holding. Akan tetapi disebutkan bahwa perusahaan holding tersebut juga mempunyai maksud dan tujuan umumnya di berbagai bisnis. Jadi perusahaan holding semata-mata ini sebenarnya memang dimaksudkan hanya untuk memegang saham dan mengontrol anak perusahaannya. Artinya, perusahaan ini merupakan suatu badan sentral yang berbentuk badan hukum tersendiri tetapi khusus menjalankan pengendalian kebijakan (*policy*) terhadap perusahaan-perusahaan yang berada di lingkungannya, tanpa badan sentral ini menjalankan kegiatan usaha sendiri.

b) Perusahaan holding beroperasi (*Operating Holding Company*)

Berbeda dengan perusahaan holding semata-mata, perusahaan holding beroperasi disamping bertugas memegang saham dan mengontrol anak perusahaan, juga melakukan bisnis sendiri. Biasanya perusahaan holding seperti ini memang dari semula, sebelum menjadi perusahaan holding, sudah terlebih dahulu aktif berbisnis sendiri. Sebab, dikhawatirkan akan menjadi masalah jika dengan menjadi perusahaan holding kemudian distop usaha bisnisnya yang sudah terlebih dahulu dilakukannya. Yakni, disamping harus memenuhi prosedur hukum tertentu yang terkadang tidak mudah jika bisnisnya dihentikan atau dialihkan kepada pihak lain, apalagi jika banyak ongoing transaction dengan pihak mitra bisnis tersebut. Disamping kekhawatiran akan menurunnya perkembangan bisnis jika bisnisnya itu dialihkan ke perusahaan lain. Dalam praktik dunia usaha Indonesia, kebanyakan jenis usaha ini yang digunakan.⁹³

⁹³ Bobby, *op. cit.*, hlm. 12.

2. Ditinjau dari keterlibatan dalam pengambilan keputusan.⁹⁴

Apabila dilihat dari faktor sejauh mana perusahaan holding ikut terlibat dalam pengambilan keputusan oleh anak perusahaan, maka perusahaan holding dapat dibeda-bedakan ke dalam kategori sebagai berikut:

a) Perusahaan holding investasi.

Dalam hal ini, tujuan dari perusahaan holding investasi memiliki saham pada anak perusahaan semata-mata hanya untuk investasi, tanpa perlu mencampuri soal manajemen dari anak perusahaan. Karena itu, kewenangan mengelola bisnis sepenuhnya atau sebagian besar berada pada anak perusahaan. Biasanya dalam praktek, eksistensi dari perusahaan holding investasi disebabkan karena faktor-faktor sebagai berikut:

- (i) Perusahaan holding tidak mempunyai kemauan/kemampuan/pengalaman/pengetahuan terhadap bisnis anak perusahaannya.
- (ii) Perusahaan holding hanya pemegang saham minoritas pada anak perusahaan.
- (iii) Mitra usaha dalam anak perusahaan lebih mampu/lebih terkenal dalam bidang bisnisnya.

b) Perusahaan holding manajemen.

Berbeda dengan perusahaan holding investasi, pada perusahaan holding manajemen, keterlibatannya pada anak perusahaan tidak hanya pemegang saham pasif semata-mata. Tetapi ikut juga mencampuri, atau setidaknya memonitor terhadap pengambilan keputusan bisnis dari anak perusahaan. Keterlibatan yang terlalu jauh dari pemilik perusahaan holding kedalam manajemen anak perusahaan, berarti kurang memberi kesempatan kepada anak perusahaan untuk mempunyai direktur yang profesional yang dapat bekerja secara independen. Jika misalnya kepada perusahaan holding tidak dipercayakan manajemennya

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 96.

kepada para profesional, maka kemungkinan yang terjadi adalah hal-hal sebagai berikut:

- (i) Bisnis perusahaan konglomerat tersebut akan keropos dan mati pelan-pelan atau bahkan mati mendadak.
- (ii) Para pemilik usaha konglomerat cukup mampu mengelola bisnisnya, tetapi bisnisnya itu tidak mampu bertahan sampai ke generasi kedua, apalagi ke generasi ketiga. Contoh-contoh yang terjadi di Indonesia adalah yang terjadi di awal dekade sembilan puluhan, yang menimpa beberapa grup usaha konglomerat, seperti misalnya ambruknya Grup Summa, kesulitan likuiditas grup Mantrust dan krisis grup Bentoel, semuanya terjadi ketika grup tersebut masih ditangani oleh generasi kedua.

Secara yuridis, keterlibatan perusahaan holding dalam pengambilan keputusan anak perusahaan dimungkinkan dengan memakai beberapa pola sebagai berikut.⁹⁵

- (i) Operasionalisasi hak veto.

Perusahaan holding dapat melakukan pengawasan terhadap anak perusahaan dengan menggunakan hak veto yang ada pada perusahaan holding. Sebagai pemegang saham pada anak perusahaan, perusahaan holding secara yuridis dianggap mempunyai kekuasaan tertinggi, yang mekanisme dapat dilakukan lewat Rapat Umum Pemegang Saham (biasa atau luar biasa). Konsekuensinya, perusahaan holding mempunyai hak veto, yakni apabila:

- Perusahaan holding memegang saham dalam jumlah sedemikian rupa, sehingga selalu memenuhi quorum Rapat Umum Pemegang Saham dan/atau dapat mengambil keputusan sendiri berdasarkan suara terbanyak seperti dimaksudkan dalam anggaran dasar perusahaan.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 98.

- Dapat mempengaruhi mitra/mitra-mitranya, yaitu pemegang saham lainnya untuk berpihak kepadanya dalam hal pemberian suara.
- Sungguhpun bila perusahaan holding misalnya memegang saham minoritas, tetapi oleh anggaran dasar misalnya memegang hak veto kepadanya. Undang-undang Perseroan Terbatas dahulu, UU No. 1 Tahun 1995 tidak secara tegas melarang maupun membenarkan pemberian “hak veto” kepada salah satu atau beberapa pemegang saham tertentu.

(ii) Ikut serta dalam dewan direksi secara langsung.

Sering terjadi bahwa direktur utama dan/atau salah seorang direktur dari anak perusahaan dipegang oleh direktur perusahaan holding ataupun para nominee mereka. Konsekuensinya, perusahaan holding/pemilik grup usaha konglomerat dapat secara langsung mendikte jalannya bisnis anak perusahaan. Pola keikutsertaan dalam dewan direksi atau dewan komisaris ini banyak terjadi pada grup usaha konglomerat di Indonesia saat ini, sehingga menimbulkan fenomena sebagai berikut:⁹⁶

- Manajemen *one man show*.
- Manajemen perusahaan keluarga.
- Manajemen tertutup.
- Usaha konglomerat sulit bertahan sampai ke generasi selanjutnya.

(iii) Ikut serta dalam dewan komisaris.

Dapat juga usaha memantau jalannya bisnis anak perusahaan dengan cara direktur/komisaris/pemilik perusahaan holding duduk sebagai presiden komisaris/anggota komisaris. Meskipun dalam sistem hukum Indonesia, akhirnya para pemegang saham sebagai

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 100.

pemutus terakhir, keikutsertaan dalam board komisaris tersebut sudah sangat merepotkan direktur perusahaan jika misalnya akan dilakukan bisnis yang bertentangan dengan kehendak komisaris.

- (iv) Ikut serta dalam kepengurusan/komisaris secara tidak langsung.

Tidak jarang pula para pemilik tidak langsung menduduki jabatan di dewan direksi/komisaris, tetapi hanya mengangkat orang-orang kepercayaannya (*nominee*), baik mereka inilah yang berhubungan tali keluarga atau tidak. Mereka inilah yang menduduki jabatan sebagai direktur atau komisaris dari anak perusahaan. Sebagai *nominee*, mereka selalu tunduk dan patuh kepada atasan, karena itu pula selalu menjalankan kewajibannya sesuai dengan kehendak atasannya itu, yang dalam hal ini adalah perusahaan holding.

- (v) Ikut serta tanpa ikatan yuridis.

Terutama jika pemilik perusahaan holding orang yang cukup punya nama dan disegani, maka biarpun dia tidak ikut dalam *board* (direksi atau komisaris), tetapi dia selalu dapat mendikte jalannya perusahaan. Dalam hal ini, *board* akan terpaksa menuruti kehendak pemilik perusahaan holding, karena adanya ikatan moral, dan/atau demi melestarikan kedudukannya sebagai *board*, sebab sewaktu-waktu dapat saja diberhentikan dari jabatannya oleh Rapat Umum Pemegang Saham, rapat mana mungkin dapat didikte oleh perusahaan holding.

3. Ditinjau dari segi keterlibatan *equity*.⁹⁷

Jika kita lihat kepada sejauh mana perusahaan holding terlibat dalam *equity* dari anak perusahaan, maka perusahaan holding dapat dibagi kedalam:

- a) Perusahaan holding afiliasi.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 101.

Dalam hal ini perusahaan holding memegang saham pada anak perusahaan tidak sampai 51% dari saham anak perusahaan.

b) Perusahaan holding subsidiari.

Pada perusahaan holding subsidiari, perusahaan holding memiliki saham pada anak perusahaan sampai 51% atau lebih. Sehingga, kedudukan perusahaan holding bagi anak perusahaan sangat menentukan.

c) Perusahaan holding non kompetitif.

Dengan perusahaan holding non kompetitif, dimaksudkan setiap perusahaan holding yang memiliki saham tidak sampai 51%, tetapi tetap tidak kompetitif dibandingkan dengan pemegang saham lainnya. Hal ini dapat terjadi dalam hal-hal sebagai berikut:⁹⁸

- i. Jika pemegang saham lebih dari dua pihak, sehingga sungguhpun perusahaan holding tidak sampai memegang saham 51%, tetapi persentasenya masih yang terbesar dibandingkan dengan masing-masing pemegang saham lainnya.
- ii. Walaupun perusahaan holding memegang saham lebih kecil dari pemegang saham lainnya, tetapi perusahaan holding mempunyai hubungan tertentu secara kontraktual dengan pemegang saham lainnya. Misalnya, ada saham pihak lain yang digadaikan/difidusiakan kepada perusahaan holding.
- iii. Perusahaan holding, meskipun minoritas, tetapi diberikan hak veto oleh anggaran dasar anak perusahaan.

d) Perusahaan holding kombinasi.

Jenis perusahaan holding seperti ini paling banyak dalam praktek, yakni kombinasi antara perusahaan holding afiliasi, subsidiari dan non kompetitif seperti tersebut diatas. Dalam hal ini, suatu perusahaan holding memiliki saham pada beberapa anak perusahaan sekaligus, dimana ada yang memegang saham sampai 51% atau lebih, dan ada yang kurang dari 51%, kompetitif atau non

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 102.

kompetitif. Dan dinamika dari kepemilikan saham oleh perusahaan holding dalam praktek juga tidak stabil. Suatu ketika menjadi subsidiari, tetapi pada suatu ketika berubah menjadi afiliasi, demikian juga sebaliknya.

2.3.4.3 Proses Pembentukan *Holding Company*

Secara umum pembentukan holding company dapat dilakukan dengan 3 (tiga) unsur, yaitu:⁹⁹

1. Prosedur Residu

Dalam hal ini perusahaan asal dipecah-pecah sesuai dengan masing-masing sektor usaha. Perusahaan yang dipecah-pecah tersebut telah menjadi perusahaan yang mandiri, sementara sisanya dari perusahaan asal dikonversi menjadi perusahaan holding, yang juga memegang saham pada perusahaan pecahan tersebut, dan perusahaan-perusahaan lainnya jika ada. Karena pembentukan dengan cara inilah *holding company* kerap disebut “*a company which holds other companies*”.¹⁰⁰ Sedangkan menurut Komaruddin yang dimaksud *holding company* adalah suatu badan usaha yang didirikan dengan tujuan untuk menguasai sebagian besar saham dari badan usaha yang akan dipengaruhinya.¹⁰¹

2. Prosedur Penuh

Prosedur ini sebaiknya dilakukan jika sebelumnya tidak terlalu banyak terjadi pemecahan/pemandirian perusahaan, tetapi masing-masing perusahaan dengan kepemilikan yang sama/berhubungan saling terpecah-pecah, tanpa terkonsentrasi dalam satu perusahaan holding. Dalam hal ini, yang menjadi perusahaan holding bukan sisa dari perusahaan asal seperti pada prosedur residu, tetapi perusahaan penuh dan mandiri. Perusahaan mandiri calon perusahaan holding ini dapat berupa:

⁹⁹ Hasim Purba, SH, *Tinjauan Terhadap Holding Company, Trust, Cartel dan Concern*.

¹⁰⁰ Winardi, *Istilah Ekonomi dalam 3 Bahasa Inggris – Belanda – Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1996), hlm. 188.

¹⁰¹ Komaruddin, *Ekonomi Perusahaan dan Manajemen*, (Jakarta: Alumni, 1982), hlm. 161.

- a) Diambil salah satu dari perusahaan yang sudah ada tetapi masih dalam kepemilikan yang sama atau berhubungan, ataupun:
- b) Diakuisisi perusahaan yang lain yang sudah terlebih dahulu ada, tetapi dengan kepemilikan yang berlainan dan tidak mempunyai keterkaitan satu sama lain.

3. Prosedur Terprogram

Dalam prosedur ini pembentukan perusahaan holding telah direncanakan sejak awal start bisnis. Karenanya, perusahaan yang pertama sekali didirikan dalam grupnya adalah perusahaan holding. Kemudian untuk setiap bisnis yang dilakukan akan dibentuk atau diakuisisi perusahaan lain. Perusahaan holding sebagai pemegang saham biasanya bersama-sama dengan pihak lain sebagai partner bisnis. Dalam hal ini jumlah perusahaan baru sebagai anak perusahaan dapat terus berkembang jumlahnya seiring dengan perkembangan bisnis dari grup usaha yang bersangkutan.

2.3.4.4 Keuntungan dan Kerugian *Holding Company*

Meskipun suatu grup usaha cenderung untuk mempunyai perusahaan holding, tetapi keberadaan holding tersebut punya keuntungan dan kerugian. Diantara keuntungan mempunyai perusahaan holding dalam suatu kelompok usaha adalah:¹⁰²

1. Kemandirian resiko.

Karena masing-masing anak perusahaan merupakan badan hukum berdiri sendiri yang secara legal terpisah satu sama lain, maka pada prinsipnya setiap kewajiban, resiko dan klaim dari pihak ketiga terhadap suatu anak perusahaan tidak dapat dibebankan kepada anak perusahaan yang lain, meskipun masing-masing anak perusahaan tersebut masih dalam suatu grup usaha, atau dimiliki oleh pihak yang sama. Namun demikian, prinsip kemandirian anak perusahaan ini dalam beberapa hal dapat diterobos.

2. Hak pengawasan yang lebih besar.

Terkadang perusahaan holding dapat melakukan kontrol yang lebih besar terhadap anak perusahaan, meskipun hanya memiliki saham di anak

¹⁰² Fuady (a), *op. cit.*, hlm. 91.

perusahaan kurang dari 50%. Hal seperti ini terjadi antara lain dalam hal-hal sebagai berikut:

- a) Eksistensi perusahaan holding dalam anak perusahaan sangat diharapkan oleh anak perusahaan. Bisa jadi karena perusahaan holding dan/atau pemiliknya sudah sangat terkenal.
- b) Jika pemegang saham lain selain perusahaan holding tersebut banyak dan terpisah-pisah.
- c) Jika perusahaan holding diberikan hak veto.

3. Pengontrolan yang lebih mudah dan efektif.

Perusahaan holding dapat mengontrol seluruh anak perusahaan dalam suatu grup usaha, sehingga kaitannya lebih mudah diawasi.

4. Operasional yang lebih efisien.

Atas prakarsa dari perusahaan holding, masing-masing anak perusahaan dapat saling bekerja sama, saling membantu satu sama lain. Disamping itu, kegiatan masing-masing anak perusahaan tidak *overlapping*, sehingga dapat meningkatkan efisiensi perusahaan.

5. Kemudahan sumber modal.

Kemungkinan mendapatkan dana oleh anak perusahaan dari pihak ketiga relatif lebih besar, karena masing-masing anak perusahaan lebih besar dan lebih bonafid dalam suatu kesatuan dibandingkan jika masing-masing lepas satu sama lain. Disamping itu, perusahaan holding maupun anak perusahaan lainnya dalam grup yang bersangkutan dapat memberikan berbagai jaminan hutang terhadap hutangnya anak perusahaan yang lain dalam grup yang bersangkutan.

6. Keakuratan keputusan yang diambil.

Karena keputusan diambil secara sentral oleh perusahaan holding, maka tingkat akurasi keputusan yang diambil dapat lebih terjamin dan lebih prospektif. Hal ini disebabkan, di samping karena staf manajemen perusahaan holding kemungkinan lebih bermutu dari perusahaan anak, tetapi juga staf manajemen perusahaan holding mempunyai kesempatan untuk mengetahui perusahaan bisnis lebih banyak, karena dapat memperbandingkan dengan anak perusahaan lain dalam grup yang sama, bahkan mungkin belajar dari pengalaman

anak perusahaan lain tersebut. Walaupun begitu, manfaat seperti ini tidak dipunyai perusahaan dalam grup konglomerat investasi.

Selain keuntungan-keuntungan diatas, kerugian yang dapat ditimbulkan antara lain:¹⁰³

1. Pajak Ganda.

Dengan adanya perusahaan holding, maka terjadilah pembayaran pajak berganda. Hal ini disebabkan karena adanya kemungkinan pemungutan pajak ketika deviden diberikan kepada perusahaan holding sebagai pemegang saham. Kecuali perusahaan holding merupakan perusahaan modal ventura, yang memegang saham sebagai penanaman modal pada *investee company*. Dalam hal ini Undang-undang Pajak yang berlaku sekarang tidak memberlakukan pajak ganda.

2. Lebih birokratis.

Karena harus diputuskan oleh manajemen perusahaan holding, maka mata rantai pengambilan keputusan akan menjadi lebih panjang dan lamban. Kecuali pada perusahaan holding investasi, yang memang tidak ikut terlibat dalam manajemen perusahaan holding.

3. Manajemen *one man show*.

Keberadaan perusahaan holding dapat memberikan kemungkinan adanya manajemen *one man show* oleh perusahaan holding. Ini akan berbahaya, terlebih lagi terhadap kelompok usaha yang horisontal, atau model kombinasi, dimana kegiatan bisnisnya sangat beraneka ragam. Sehingga, masing-masing bisang bisnis tersebut membutuhkan skill dan pengambilan keputusan sendiri-sendiri yang berbeda satu sama lain.

4. *Conglomerate game*.

Kecenderungan terjadinya conglomerate game yang berkonotasi negatif dapat terjadi, seperti manipulasi pelaporan *income* perusahaan, *transfer pricing*, atau membesar-besarkan informasi tertentu.

5. Penutupan usaha.

Terdapat kecenderungan yang lebih besar untuk menutup usaha dari satu atau lebih anak perusahaan, jika usaha tersebut mengalami kerugian usaha.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 93.

6. Risiko usaha.

Membesarnya resiko kerugian seiring dengan membesarnya keuntungan perusahaan.

7. Menimbulkan masalah ketenagakerjaan.

Dengan hadirnya perusahaan holding, maka pekerja dari anak-anak perusahaan yang telah dilebur menjadi satu menjadi menganggur, karena perusahaan holding tidak mungkin menampung dan mempekerjakan semua pekerja tersebut. Sehingga, timbul kembali masalah klasik yang harus menjadi perhatian pemerintah untuk menyediakan lapangan kerja baru.

2.3.4.5 Peran dan Tanggung Jawab *Holding Company*.

Dalam pembentukannya, *holding company* memiliki peran dan tanggung jawab pula. Secara umum, peran suatu *holding company* adalah sebagai berikut:¹⁰⁴

- a. Untuk memudahkan kontrol atas anak perusahaan dan afiliasi perseroan, dalam suatu kelompok sehingga perseroan-perseroan dalam satu grup tidak berjalan sendiri-sendiri.
- b. Untuk menaikkan produktifitas perseroan, anak perusahaan dan afiliasinya.
- c. Untuk menyederhanakan pengelolaan perseroan.
- d. Pembentukan holding dilakukan, demi kepentingan anak perusahaan dan afiliasi dalam menciptakan hubungan yang erat antara perseroan manufaktur dan perseroan distribusi serta perseroan yang bergerak dibidang keuangan.
- e. Pembentukan holding dilakukan untuk menghindari persaingan yang bersifat global.
- f. Pembentukan holdingpun seringkali dimaksudkan untuk mengurangi beban pembayaran pajak, perusahaan yang tergabung didalamnya.

Sedangkan tanggung jawab suatu *holding company* adalah, induk perusahaan dan anak perusahaan merupakan subyek hukum yang mandiri (*legal entity*), sehingga pada prinsipnya setiap tindakan suatu perusahaan hanya mengikat dan dipertanggungjawabkan perusahaan yang bersangkutan. Kecuali,

¹⁰⁴ Bobby, *op. cit.*, hlm. 21.

pengurus bertindak diluar batas wewenang diberikan AD, pengurus bertindak secara bertentangan dengan hukum, atau pengurus bertindak pada masa proses pembentukan badan hukum tapi badan hukumnya sendiri belum terbentuk.

2.3.4.6 Sekilas Mengenai Anak Perusahaan

Yang dimaksud anak perusahaan adalah perseroan yang mempunyai hubungan khusus dengan perseroan lainnya yang terjadi karena:¹⁰⁵

- a. Lebih dari 50% sahamnya dimiliki oleh induk perusahaan.
- b. Lebih dari 50% suara dalam RUPS dikuasai oleh induk perusahaan.
- c. Kontrol atas jalannya perseroan, pengangkatan dan pemberhentian Direksi dan Komisaris sangat dipengaruhi induk perusahaan.

Sedangkan tanggung jawab suatu anak perusahaan terdiri dari 2 (dua) hal. Pertama, yaitu tanggung jawab terhadap *holding company*, dalam hal memberikan laporan pertanggungjawaban mengenai kegiatan usaha yang dilakukan kepada *holding company*. Kedua, tanggung jawab terhadap pihak ketiga, yaitu hanya sebatas yang dilakukannya saja, tapi tidak ikut bertanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan induk perusahaan.

2.3.4.7 Tinjauan *Holding Company* di Beberapa Negara

Akibat dari penerapan SPP pada dunia perbankan nasional, pemerintah yang membawahi bank-bank yang dimiliki sahamnya oleh negara, yaitu Bank Mandiri, BRI, BTN dan BNI, pun ikut terkena imbas kebijakan tersebut. Oleh karena itu, pemerintah juga harus menyesuaikan kepemilikan terhadap bank-bank tersebut dengan kebijakan yang terdapat pada SPP, dan harus memilih salah satu diantara ketiga opsi yang ada, apakah pengalihan saham, merger/konsolidasi atau pembentukan *Bank Holding Company*.

Dari ketiga opsi tersebut, nampaknya pembentukan BHC adalah solusi terbaik dan yang paling pantas untuk keempat bank pemerintah tersebut. Dan adalah suatu hal yang pantas bila kita melihat bentuk *holding company* di negara lain. Beberapa negara yang memiliki *holding company*, terutama untuk bank

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 33.

BUMN adalah Jerman, Singapura, dan Malaysia. Berikut uraian singkat tentang bentuk-bentuk holding company di negara-negara tersebut:

1. Jerman¹⁰⁶

Dalam pembentukan BUMN, pemerintah Jerman mengambil porsi untuk mengurangi perannya di bidang ekonomi, yaitu fokus sebagai regulator dan mengurangi kepemilikan sahamnya di BUMN yang dimiliki. Oleh karenanya, pemerintah Jerman secara konsisten melakukan privatisasi BUMN. Pengertian privatisasi pada hakikatnya adalah melepas kontrol monopolistik pemerintah atas BUMN. Privatisasi pada umumnya menghadirkan kenyataan bahwa praktek korupsi, kolusi dan nepotisme jarang ditemukan dari BUMN yang telah diprivatisasi.¹⁰⁷

Kebijakan privatisasi BUMN di Jerman tidak didorong karena adanya tekanan defisit APBN. Sesuai dengan *Maastricht Treaty*, hasil privatisasi BUMN tidak termasuk dalam pos defisit APBN Jerman. Di Jerman berlaku ketentuan defisit APBN tidak boleh melebihi 3% dari Pendapatan Domestik Bruto. Sementara itu, ketentuan Konstitusi Federal Jerman menyatakan tambahan utang baru untuk tahun terkait tidak boleh melebihi pengeluaran investasi dalam APBN tahun sebelumnya. Hasil privatisasi BUMN dipergunakan untuk mengurangi tingkat pinjaman sehingga sesuai dengan Konstitusi Federal Jerman.

Selanjutnya, kedudukan antara pemerintah dan pemegang saham lainnya di BUMN adalah proporsional dengan porsi kepemilikan sahamnya. Kepemilikan saham-saham pada BUMN Jerman dimiliki oleh *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Pemegang saham KfW adalah Republik Federal dan negara bagian Federal, dengan perbandingan 80% dan 20%. Dalam sejarahnya, KfW hanyalah perusahaan yang bergerak di sektor keuangan. Kini, peran KfW dalam mengelola BUMN di Jerman sangatlah vital, karena selain mengelola unit-unit usaha yang dimilikinya, KfW juga menjadi alat pemerintah untuk mengelola kepemilikan saham pemerintah di BUMN, dan membantu pemerintah melakukan privatisasi BUMN.

¹⁰⁶ Sunarsip (a), *Menggagas Pembentukan Super Holding BUMN Milik Jerman*, Republika (9 Agustus 2007).

¹⁰⁷ *Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN*, <<http://cafe-ekonomi.blogspot.com/2009/>>, diakses 20 Desember 2009.

Keberadaan KfW menimbulkan dampak positif dan nilai tambah. Pertama, pemerintah dapat menerima hasil privatisasi secara cepat mengingat penjualan saham pemerintah di BUMN dibeli kepada KfW. Kemudian, KfW yang akan menjual saham BUMN yang dimilikinya itu pada kondisi pasar yang baik sehingga mendapatkan hasil yang optimal. Kedua, transaksi privatisasi BUMN melalui KfW akan menghasilkan dana hasil penjualan saham pemerintah pada harga yang tinggi sehingga menguntungkan KfW. Dana hasil penjualan saham BUMN ini kemudian diintegrasikan ke dalam strategi pendanaan KfW.

2. Singapura

Holding Company di Singapura adalah Temasek yang didirikan pada 25 Juni 1974. Temasek adalah sebuah *investment company* yang mengelola aset-asetnya berdasarkan *commercial basis* yang sebelumnya dipegang oleh pemegang sahamnya, yaitu Menteri Keuangan. Pembentukan Temasek merupakan komitmen pemegang saham atas investasi-investasi yang telah ditanamkannya untuk dikelola secara komersial, sehingga jelas peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan regulasi-regulasi pasar.¹⁰⁸ Temasek dalam menjalankan bisnisnya, orientasinya murni sebagai pencari laba. Strateginya adalah melakukan investasi pada perusahaan-perusahaan regional maupun global, dan kemudian mengembangkannya.¹⁰⁹

Temasek Holdings dalam pengorganisasiannya terdiri dari tiga kekuatan pendorong yaitu pengembangan strategis, pengembang perusahaan, dan manajemen sumber daya kapital. Temasek Holdings memfokuskan diri untuk berinvestasi pada perusahaan-perusahaan dalam sektor-sektor yang berkorelasi dengan transformasi ekonomi yang sedang terjadi di suatu negara, seperti keuangan, energi dan infrastruktur.¹¹⁰ Temasek Holdings menjadi cerminan suatu *holding company* yang sukses, dengan jalan restrukturisasi, divestasi atau investasi pada perusahaan-perusahaan yang saham-sahamnya mereka miliki. Mekanisme hukumnya, Temasek Holdings sebagai pemegang saham secara

¹⁰⁸ Sunarsip (b), *Strategi Pengelolaan BUMN di Masa Mendatang* , Republika (30 April 2008).

¹⁰⁹ AB Susanto, *Holding Company BUMN* , Suara Pembaruan (28 Agustus 2007).

¹¹⁰ *Ibid.*

tertaur memantau kinerja portofolio perusahaan dan investasi yang dimilikinya, namun tidak memberikan arahan keputusan yang sifatnya operasional dan komersial dari portofolio perusahaan yang dipegangnya, kecuali terhadap hal-hal yang membutuhkan persetujuan Temasek Holdings sebagai pemegang saham.¹¹¹

Jajaran direksi menjadi suatu hal yang diperhatikan dalam membina holdings yang baik berdasarkan cara kerja Temasek Holdings. Dalam mencapai standar kerja yang tinggi, Temasek Holdings menempatkan orang-orang yang tepat untuk duduk dalam jajaran direksi. Jajaran direksi inilah yang kemudian bertanggung jawab untuk meningkatkan kinerja perusahaan serta memberikan arahan strategis kepada tim manajemen di bawahnya. Penempatan *the right man on the right place* inilah yang membuat Temasek Holdings layak diikuti jejaknya. Tujuan utamanya adalah mengembangkan marketisasi serta memberikan peluang bagi partisipasi yang lebih luas kepada pihak swasta dalam perekonomian Singapura. Perusahaan negara yang diprivatisasi ini dikenal dengan istilah *Government-Linked Company (GLC)*, karena negara masih mempertahankan pengaruh yang signifikan terhadap kontrol manajemen.¹¹²

3. Malaysia

Pemerintah Malaysia mendirikan Khazanah Nasional sebagai badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas (PT) berdasarkan *The Companies Act 1965*. Modal saham Khazanah Nasional dimiliki oleh Menteri Keuangan, kecuali satu saham yang dimiliki oleh Pesuruhjaya Tanah Persekutuan (*The Federal Land Commissioner*).¹¹³ Satu visi dengan Temasek, Khazanah berusaha menciptakan kepemimpinan yang kuat dan capable pada setiap perusahaan yang menjadi portofolionya. Khazanah merupakan investment holding milik pemerintah Malaysia yang bertugas untuk mengelola aset-aset komersial milik pemerintah dan melakukan investasi strategis; membangun industri strategis di Malaysia; dan

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Sunarsip (b), *loc. cit.*

mendukung perkembangannya secara objektif untuk memajukan kepentingan ekonomi jangka panjang Malaysia.¹¹⁴

4. Amerika Serikat

Amerika Serikat (AS) telah lebih dulu mengatur dan mengimplementasikan bentuk BHC dalam sistem perbankan mereka.¹¹⁵ Peraturan khusus tentang BHC tersebut adalah *Bank Holding Company Act of 1956*. Di dalam peraturan ini, yang disebut dengan BHC adalah “*an entity that owns 10% or more of a bank*”.¹¹⁶ Bank-bank baru atau kecil di AS seringkali mengkonversikan banknya menjadi BHC untuk mengambil keuntungan finansial. Dengan menjadi BHC, maka akan lebih mudah meningkatkan modal dibanding dengan menjadi bank tradisional.¹¹⁷

Berbeda dengan BHC di Indonesia yang diatur dengan PBI Nomor 8/16/PBI/2006, bahwa BHC diatur untuk mengurangi kepemilikan saham pengendali, *BHC Act* dikeluarkan sebagai respon dari banyaknya pembentukan BHC untuk memiliki lembaga bank dan non bank. *Act* ini melarang sebuah BHC untuk terlibat dalam kegiatan usaha non perbankan atau mengambil *voting securities* dari perusahaan-perusahaan tertentu yang bukan bank.¹¹⁸

2.4 Perkembangan Penerapan SPP yang Dilakukan Bank Indonesia terhadap Bank-bank BUMN

Kebijakan Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia yang tertuang dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 adalah suatu langkah konsolidasi perbankan yang dilakukan melalui penataan kembali struktur kepemilikan perbankan Indonesia. Kebijakan ini diberlakukan untuk Pemegang Saham Pengendali (PSP) yang telah mengendalikan lebih dari 1 (satu) bank umum pada saat mulai berlakunya kebijakan ini. Kebijakan ini pula

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Yusari, *op. cit.*, hlm. 54.

¹¹⁶ “Bank Holding Company Act of 1956,” <http://wn.wikipedia.org/wiki/Bank_Holding_Company_Act_of_1956>, diakses 22 Desember 2009.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

memberikan pengecualian bagi kantor cabang bank asing dan bank campuran¹¹⁹, dan juga bagi Pemegang Saham Pengendali yang mengendalikan 2 (dua) bank yang masing-masing melakukan kegiatan usaha dengan prinsip yang berbeda, yakni secara konvensional dan prinsip syariah.¹²⁰

Kebijakan tersebut mengatur pihak-pihak yang menjadi PSP pada lebih dari 1 (satu) bank untuk menyesuaikan struktur kepemilikan, berdasarkan opsi-opsi yang telah ditentukan BI, yaitu: mengalihkan sebagian/seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga hanya memiliki saham di 1 (satu) bank; melakukan merger/konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya; atau membentuk *holding company* dengan cara mendirikan badan hukum baru sebagai holding, ataupun menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai *holding*.

Bank Indonesia dalam hal penerapan kebijakan ini, melakukan *equal treatment* atau perlakuan yang sama kepada seluruh bank di Indonesia (kecuali yang dikecualikan pada ketentuan PBI). Artinya seluruh bank, baik itu bank milik swasta dan pemerintah diwajibkan mengikuti ketentuan tersebut tanpa terkecuali. Dan hingga saat ini, peraturan tersebut masih tetap berjalan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan, dan penyesuaian tersebut harus dilakukan paling lambat Desember 2010.¹²¹ Menurut Nursantyo, *Junior Bank Researcher* Direktorat Pengaturan dan Penelitian Perbankan Bank Indonesia, ketentuan efektif berlaku bulan Desember 2010 adalah batas akhir, namun BI dapat memperpanjang tanggal efektif berlaku penyesuaian struktur kepemilikan sesuai dengan keadaan masing-masing bank, berdasarkan tingkat kompleksitas. Tingkat kompleksitas ini dilihat dari permasalahan yang terjadi pada bank tersebut dalam menyesuaikan struktur kepemilikannya. Dan jangka waktu yang diberikan tidak dibatasi, tergantung

¹¹⁹ Hal ini dilakukan mengingat Indonesia terikat pada komitmen yang telah diberikan dalam perjanjian putaran Uruguay pada forum *World Trade Organization* untuk tetap menghargai kehadiran pihak asing dalam bentuk kantor cabang bank asing dan bank campuran (*Joint Venture Bank*).

¹²⁰ PBI No. 8/16/PBI/2006, Penjelasan Umum.

¹²¹ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1).

tingkat kompleksitasnya.¹²² Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Peraturan BI Nomor 8/16/PBI/2006 Pasal 7 ayat (2).

Pemberian jangka waktu hingga Desember 2010 berikut tambahan sesuai dengan tingkat kompleksitas suatu bank dalam menyesuaikan struktur kepemilikannya, adalah sebagai bagian dari penguatan struktur perbankan yang sudah tertuang dalam Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dalam penampilannya, yaitu Pilar I sebagai Penguatan Struktur Perbankan Nasional, dan Pilar III sebagai Peningkatan Fungsi Pengawasan. Di dalam sistem hukum perbankan Indonesia, dikenal 2 (dua) golongan bank berdasarkan tingkat asetnya, yaitu bank dengan total aset rendah dan bank dengan total aset tinggi. Bank dengan total aset rendah disesuaikan struktur kepemilikannya dengan Pemenuhan Modal Inti Minimum berdasarkan ketentuan Peraturan Bank Indonesia Tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum, yaitu PBI No. 7/15/PBI/2005. Sedangkan bank dengan total aset tinggi disesuaikan struktur kepemilikannya dengan kebijakan SPP. Metode seperti ini merupakan salah satu cara BI untuk menjalankan Pilar I dan Pilar III API diatas, karena pada hakikatnya kebijakan SPP dijalankan sebagai implementasi API.¹²³

Latar belakang BI mengeluarkan kebijakan SPP pada dasarnya disesuaikan dengan kondisi perbankan dan permodalan di Indonesia. Para peneliti perbankan BI belum menemukan kebijakan ini diterapkan di negara lain. Hal ini beralasan, mengingat keadaan perbankan di Indonesia masih cukup banyak, dan permodalan juga masih harus diperkuat. Oleh karena itu, BI dalam menjalankan pilar API yang ketiga yaitu peningkatan fungsi pengawasan, merasa perlu untuk mengeluarkan kebijakan yang pada dasarnya membuat bank-bank di Indonesia menjadi lebih efektif keberadaannya, baik dari sisi modal maupun jumlah. BI menginginkan jumlah bank di Indonesia tidak terlalu banyak, sedikit namun kokoh dan kuat. Itu yang membuat BI menerapkan kebijakan SPP pada semua bank di Indonesia.¹²⁴

¹²² Wawancara (a), *op. cit.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

Bank BUMN adalah bank yang sahamnya dimiliki oleh pemerintah. Di Indonesia terdapat 4 (empat) bank BUMN, yaitu Bank Mandiri, BNI, BRI dan BTN. Bank-bank pemerintah ini memiliki karakteristik dan bidang usaha sendiri-sendiri. BTN khusus menangani perumahan rakyat, BRI untuk usaha kecil dan menengah, sedangkan Mandiri dan BNI lebih ke usaha campuran. Bank-bank ini memiliki fungsi dan peranan tersendiri bagi dunia perbankan Indonesia, antara lain:¹²⁵

1. Sebagai sarana pembiayaan untuk menopang pertumbuhan ekonomi.
2. Menjalankan fungsi intermediasi, layaknya bank umum lain milik swasta dan asing. Namun, bank pemerintah lebih memfokuskan kepada usaha rakyat, seperti kepemilikan kredit untuk usaha kecil menengah, dan perumahan.
3. Sebagai sarana kebijakan (*policy*) untuk membiayai pembangunan.

Bank-bank pemerintah ini pula diwajibkan untuk menyesuaikan struktur kepemilikannya sesuai dengan ketentuan SPP, dengan memilih salah satu diantara ketiga opsi yang diberikan BI. Hal ini menjadi permasalahan, mengingat tipe dan karakteristik bank BUMN yang berbeda dengan bank swasta, dan misi masing-masing bank pemerintah terhadap kepentingan rakyat. Oleh karena itu harus dicari bentuk yang tepat dari ketiga opsi tersebut, agar kebijakan SPP tetap dapat diterapkan pada bank-bank BUMN.

BI sendiri melalui Direktorat Penelitian dan Pengembangan Perbankan sebenarnya telah “menyediakan” opsi ketiga, yaitu pembentukan *holding company*, sebagai sarana yang tepat bagi bank-bank BUMN, meskipun BI tidak memaksa pemerintah atau pihak lain untuk memilih salah satu opsi.¹²⁶ Karena, adalah suatu hal yang tidak mungkin secara politis bagi bank pemerintah untuk melepas kepemilikan sahamnya (divestasi), ataupun melakukan merger. Ada beberapa hal yang menjadi permasalahan utama jika bank-bank pemerintah tersebut “dipaksa” untuk melakukan merger, yaitu:

¹²⁵ Wawancara (b), *op. cit.*

¹²⁶ Wawancara (a), *op. cit.*

1. Biaya yang dikeluarkan akan terlalu besar, dan memakan waktu yang lama.
2. Akan melanggar ketentuan SK DIR BI No. 32/51/KEP/DIR. Dalam SK DIR tersebut diatur mengenai persyaratan dan tata cara merger yaitu izin merger atau konsolidasi dapat diberikan apabila memenuhi persyaratan bahwa pada saat terjadinya merger atau konsolidasi jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi setinggi-tingginya 20% dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia.
3. Melihat pengalaman merger 7 (tujuh) bank menjadi Bank Mandiri beberapa tahun lalu, selama merger konsentrasi terpecah dan urusan bisnis masing-masing bank menjadi terkendala, karena harus mengurus berbagai hal yang berhubungan dengan integrasi dan konsolidasi masing-masing bank. Akibatnya, banyak usaha masing-masing bank tersebut yang “diserobot” badan usaha lain. Hal ini menimbulkan inefisiensi, karena seluruh sumber daya harusnya dapat digunakan untuk kepentingan yang lebih penting, bukan untuk mengurus merger.¹²⁷

Melihat ketentuan-ketentuan diatas dan kendala-kendala yang telah dan akan terjadi bila pemerintah menerapkan opsi melepas saham atau merger terhadap bank-bank yang dimiliki sahamnya, tentunya opsi pembentukan *holding company* adalah pilihan yang terbaik untuk diterapkan kepada bank-bank BUMN, agar kebijakan SPP bisa berjalan dengan baik.

2.5 Pembentukan BHC sebagai opsi terbaik bagi bank-bank BUMN di Indonesia dalam Mematuhi Kebijakan SPP

Pembentukan *Bank Holding Company (BHC)* adalah metode yang tepat bagi bank-bank BUMN dalam mematuhi kebijakan SPP. Cara ini adalah yang paling mungkin dilakukan dibanding 2 (dua) opsi lainnya, mengingat karakteristik bank BUMN yang sulit untuk dilepas kepemilikan sahamnya atau di merger. Saat ini, Kementerian Negara BUMN (Meneg BUMN) bidang Perbankan dan Jasa Keuangan telah berbenah diri dan sudah menyelesaikan proses pembentukan

¹²⁷ Wawancara (b), *op. cit.*

BHC. Pada tahapan awal, Meneg BUMN membuat suatu kajian dan analisa dengan melibatkan tim yang beranggotakan 4 (empat) wakil dari bank-bank BUMN tersebut. Hasil kajian itu kemudian diteruskan ke Menteri Keuangan dan Bank Indonesia, untuk kemudian Menteri Keuangan mengkonsultasikannya dengan DPR pada komisi terkait. Proses tersebut telah dirampungkan bulan Juni – Juli 2009 lalu. Sekarang, “bola” sudah ada di tangan Menteri Keuangan, dan tinggal menunggu proses koordinasi dengan DPR, karena pembentukan BHC memang belum masuk agenda DPR yang baru beberapa bulan lalu terbentuk.¹²⁸

Menurut ketentuan peraturan, BHC wajib memberikan arah strategis dan mengkonsolidasikan laporan keuangan dari bank-bank yang menjadi anak perusahaannya. BHC memiliki tugas untuk:

1. Menetapkan program kerja strategis BHC.
2. Memberikan arah strategis untuk jangka waktu paling sedikit 3 (tiga) tahun ke depan, dan mengkonsolidasikan program kerja bank-bank yang menjadi anak perusahaan.
3. Menyetujui program kerja strategis bank-bank yang menjadi anak perusahaan.
4. Mengawasi pelaksanaan program kerja strategis.
5. Mengkonsolidasikan laporan keuangan anak perusahaan dengan laporan keuangan BHC serta membuat laporan konsolidasi lainnya sesuai Peraturan Bank Indonesia.¹²⁹

Tugas-tugas tersebut seirama dengan berbagai manfaat yang akan bank-bank BUMN dapatkan, bila memilih BHC sebagai fasilitas untuk mengikuti aturan Kebijakan Kepemilikan Tunggal. Manfaat utama pembentukan BHC bagi bank-bank BUMN adalah BHC bisa mengkonsolidasikan fungsi bank-bank di bawahnya, agar menjadi lebih efisien dan praktis. Contohnya dalam hal teknologi informasi, pusat pelatihan sumber daya manusia, dan pelayanan Anjungan Tunai Mandiri (ATM), misalnya. Integrasi-integrasi yang bisa dikordinasikan oleh BHC adalah integrasi infrastruktur dan jaringan, dan integrasi fungsi-fungsi penunjang Sumber Daya Manusia (SDM), misalkan: bila ada BHC, maka *training* karyawan

¹²⁸ Wawancara (b), *op. cit.*

¹²⁹ Bank Indonesia, SE BI No. 9/32/DPNP.

bank-bank BUMN cukup dijadikan satu. Hal ini berpengaruh baik dalam efisiensi pengelolaan SDM. Selain itu, fungsi layanan pun bisa diintegrasikan. Misalnya dalam hal pengadaan ATM, cukup 1 (satu) ATM saja yang tersedia untuk keempat bank BUMN, dan para nasabah masing-masing bank dapat menggunakan ATM tersebut untuk empat bank yang berbeda.¹³⁰

Selain manfaat yang bisa dinikmati, BHC pun tak lepas dari kendala seiring dengan rencana pembentukannya. Kendala utama adalah dari segi status badan hukum. Menurut PBI, suatu BHC dilarang melakukan kegiatan usaha lain selain menjadi pemegang saham bank (*investment holding*).¹³¹ *Investment Holding* adalah suatu bentuk holding yang mengelola investasi-investasi di anak perusahaannya, dengan kata lain adalah holding yang bergerak di bidang investasi.¹³² Namun apabila kita melihat dari ketentuan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dikatakan bahwa suatu perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.¹³³

Hal ini tentunya menjadi suatu hal yang kontradiktif. Namun menanggapi permasalahan ini, Meneg BUMN telah melakukan penawaran ke BI, bahwa BHC yang akan dibentuk memiliki bidang usaha, dan BI hendaknya memberikan persetujuan. Artinya, bidang usaha yang direncanakan oleh Meneg BUMN terhadap BHC yang akan dibentuk, adalah suatu bentuk bidang usaha perseroan terbatas (PT) yang mampu menampung fungsi-fungsi BHC tadi, yaitu fungsi integrasi teknologi informasi, infrastruktur jaringan, dan penunjang efisiensi SDM. Dan bentuk usaha yang tepat adalah perusahaan layanan atau *services company* yang berbentuk bukan bank.¹³⁴

¹³⁰ Wawancara (b), *op. cit.*

¹³¹ PBI No. 8/16/PBI/2006, Pasal 5 ayat (2)

¹³² Wawancara (b), *op. cit.*

¹³³ Indonesia, *Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, LN Nomor 106 Tahun 2007, TLN Nomor 4756, Pasal 2.

¹³⁴ Wawancara (b), *op. cit.*

Rencana pembentukan BHC atas bank-bank BUMN tersebut didasarkan atas ketentuan SE BI Nomor 9/32/DPNP, dimana pada ketentuan itu disebutkan bahwa pembentukan BHC dapat dilakukan dengan cara:¹³⁵

1. Mendirikan badan hukum baru bukan bank yang akan bertindak sebagai BHC; atau
2. Menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai BHC.

Dalam hal ini, Meneg BUMN memilih opsi pertama pembentukan BHC, yaitu mendirikan BHC yang berbentuk badan hukum baru bukan bank. Sedangkan, mekanisme hukum yang akan digunakan dalam prosedur pembentukan BHC dan anak perusahaannya, adalah hibah saham. Artinya, saham-saham dari anak perusahaan bank-bank di bawah BHC dilimpahkan ke BHC, dimana modal disetor BHC mengikuti jumlah saham keempat bank yang menjadi anak perusahaannya.

Apabila kita telaah lebih jauh, Meneg BUMN sendiri sebenarnya merupakan sebuah “miniatur holding” dari bank-bank pemerintah. Artinya, fungsi, tugas dan kewenangan dari suatu *holding* yang akan dibentuk nantinya, kurang lebih sama dengan Meneg BUMN. Perbedaannya, Meneg BUMN adalah lembaga negara, bukan perusahaan yang memiliki laporan keuangan dan neraca laba rugi.¹³⁶ Berkaitan dengan wacana bahwa selain *bank holding* perbankan akan dibentuk *bank holding* lainnya, seperti di bidang jasa keuangan, Bapak Gatot Mardiwastito, Asisten Deputi Urusan Usaha Perbankan mengatakan bahwa, suatu saat nanti konsepnya akan seperti apa yang telah dijalankan Meneg BUMN saat ini, yaitu akan ada divisi-divisi lain pada *holding company* yang telah terbentuk, misalkan divisi bidang asuransi, reksadana dan lain sebagainya.¹³⁷ Hal ini tentunya dilakukan untuk terciptanya kondisi perbankan nasional yang efisien dan efektif sesuai pengawasan dan *blue print* sistem perbankan Indonesia, yang telah tercantum dalam Arsitektur Perbankan Indonesia (API), dan *Single Presence Policy (SPP)* sebagai kebijakan pelaksanaannya.

¹³⁵ Bank Indonesia, SE BI No. 9/32/DPNP, Bagian IV: Perusahaan Induk di Bidang Perbankan.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*