

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dunia perbankan merupakan salah satu bidang yang paling fundamental bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sektor perbankan memiliki peran strategis bagi ekonomi suatu negara, dan berfungsi sebagai penyalur dan penghimpun dana masyarakat, baik kepada usaha yang bersifat kecil, menengah dan besar. Secara tidak langsung bank turut memajukan kehidupan ekonomi suatu negara.

Pemerintah telah membuat payung hukum regulasi perbankan melalui beberapa ketentuan Undang-undang. Bermula dari UU Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan, yang kemudian diubah seiring dengan perkembangan zaman, menjadi UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan kemudian disempurnakan menjadi UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (“Undang-undang Perbankan”), sebelumnya pemerintah juga mengeluarkan beberapa kebijakan seperti Paket Juni (Pakjun) 1983 dan Paket Oktober (Pakto) 1988.¹

Peranan suatu bank dalam kehidupan masyarakat sungguh penting keberadaannya. UU Perbankan telah mengatur bahwa perbankan dapat menyasikan dan menyeimbangkan masing-masing unsur dari trilogi pembangunan. Peran strategis tersebut terutama disebabkan oleh fungsi menyalurkan dana masyarakat secara efektif dan efisien.² Mengingat kedudukan dan peranannya yang strategis itulah maka pemerintah dan otoritas yang berwenang, dalam hal ini Bank Indonesia (BI) bertugas mengatur, membina dan mengawasi pelaksanaan sistem perbankan di Indonesia.³

¹ M. Udin Silalahi, “Single Presence Policy Ditinjau dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha,” *Jurnal Hukum Bisnis* (Februari 2008), hlm. 31.

² Indonesia (a), *Undang-undang Tentang Perbankan*, UU No. 7, LN No. 31 Tahun 1992, TLN No. 3472, Penjelasan.

³ Karena melibatkan dana masyarakat luas, maka banyak sekali peraturan-peraturan yang dibuat untuk mengatur perbankan sehingga perbankan disebut juga *High Regulated Industry*.

Berbagai kebijakan yang diterbitkan pemerintah mendorong munculnya bank-bank baru. Dalam waktu dua tahun, jumlah bank domestik meningkat dari 64 menjadi 119 pada tahun 1961. Begitu pun jumlah bank asing meningkat dari 11 menjadi 29. Puncaknya terjadi tahun 1994 ketika keseluruhan mencapai 240 bank.⁴ Hal ini mencerminkan gairah dunia perbankan Indonesia dalam menghadapi era globalisasi saat itu. Namun, pertumbuhan pesat bank-bank tersebut sempat teruji dengan kedatangan krisis ekonomi pertengahan tahun 1997 yang menghantam dunia perbankan Indonesia. Diantara faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah:

1. Lemahnya fungsi pengawasan dan pengaturan perbankan yang mengakibatkan sistem perbankan tidak berjalan dengan baik.
2. Terjadinya ekspansi kredit yang sangat tinggi dalam waktu yang singkat.
3. Lemahnya struktur permodalan perbankan.
4. Kurangnya penerapan *integrated risk assessment* baik dari segi operasional, transaksi dan resiko pasar.⁵

Fungsi pengawasan dan pengaturan perbankan diatas perlu sesegera mungkin ditingkatkan mengingat masih banyak permasalahan yang terjadi di dalam negeri, yang berasal dari lemahnya dan tidak diterapkannya tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). Masalah lain adalah ketatnya persaingan, tidak hanya secara lokal, namun juga semakin banyaknya pesaing-pesaing dari luar negeri.⁶

Akibat terjadinya krisis ekonomi tersebut, banyak bank yang mengalami kemunduran kinerja, dan akhirnya dilikuidasi pemerintah. Upaya yang dilakukan adalah melakukan restrukturisasi perbankan untuk menciptakan sistem perbankan yang lebih baik dan kuat. Beberapa langkah yang telah dilakukan pemerintah dalam rangka restrukturisasi bank diantaranya penutupan 16 bank pada akhir

⁴ I Putu Gede Ary Suta dan Soebowo Musa, *Membedah Krisis Perbankan*, (Jakarta: Yayasan Sad Satria Bhakti, 2003), hlm. 197.

⁵ *Ibid.* Hlm. 27-28.

⁶ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Booksterrace & Library, 2006), hlm. 8.

1997, melakukan merger 4 (empat) bank pemerintah yaitu Bank Exim, Bank Bumi Daya, BDN, dan Bapindo menjadi Bank Mandiri pada September 1998, serta penerbitan obligasi yang menimbulkan masalah tersendiri karena saat itu belum ada realisasi yang signifikan dari pengembalian dana yang telah dipinjamkan.⁷ Bertitik tolak dari pengalaman tersebut, Bank Indonesia (BI) sebagai Bank Sentral mengeluarkan beberapa kebijakan seperti menerbitkan Arsitektur Perbankan Indonesia (selanjutnya disebut “API”) tahun 2004 dan *Single Presence Policy* (selanjutnya disebut “SPP”) Tahun 2006. Kedua kebijakan tersebut mendorong bank-bank melakukan merger atau konsolidasi, agar lebih efisien dan kompetitif.

API menjadi suatu program yang diluncurkan oleh BI selaku otoritas perbankan, dimana API bukan hanya merupakan suatu *Policy Recommendation* bagi industri perbankan nasional dalam menghadapi segala perubahan yang terjadi di masa mendatang, melainkan juga menjadi *Policy Direction* mengenai arah yang harus ditempuh oleh perbankan dalam kurun waktu yang cukup panjang.⁸

SPP atau Kebijakan Kepemilikan Tunggal adalah suatu kondisi dimana suatu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali (PSP)⁹ pada 1 (satu) bank. Sementara pemegang saham pengendali menurut Peraturan BI adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang:

- a. Memiliki saham bank sebesar 25% atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara;
- b. Memiliki saham bank kurang dari 25% dari jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian bank baik secara langsung maupun secara tidak langsung.¹⁰

⁷ Ary Suta dan Soebowo Musa, *op. cit.*, hlm. 209.

⁸ Agus Sugiarto, “Arsitektur Perbankan Indonesia: Kebutuhan dan Tantangan Perbankan ke Depan,” <<http://www.kompas.co.id>>, 5 Juni 2003.

⁹ Pengertian PSP adalah memiliki 25% dari total saham, mempunyai hak opsi, menjalankan manajemen, dan mempengaruhi kebijakan bank.

¹⁰ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia*, Pasal 1 ayat 3.

Berdasarkan ketentuan tersebut, setiap pihak hanya dapat menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) bank.¹¹ Dan kepada pelaku usaha diberikan pilihan melakukan penyesuaian struktur kepemilikan melalui 3 (tiga) cara:

1. Mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain, sehingga yang bersangkutan hanya menjadi pemegang saham pengendali pada satu bank;
2. Melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya;
3. Membentuk perusahaan induk di bidang perbankan (*Bank Holding Company*),¹² (selanjutnya disebut “BHC”).

Tujuan pemberlakuan tiga opsi diatas adalah mendorong konsolidasi perbankan dimana perlu dilakukan penataan kembali struktur kepemilikan bank, karena dengan jumlah bank yang sedikit, BI relatif lebih mudah mengawasi. Dan bila ditilik dari tujuan dasar dikeluarkannya SPP, antara lain adalah untuk mengurangi penguasaan satu pihak terutama asing terhadap sejumlah bank hasil divestasi pasca krisis yang sempat terjadi¹³, memudahkan BI untuk melakukan pengawasan dimana makin sedikit pelaku usaha (Bank) di dalam sektor perbankan maka diyakini pengawasan yang dilakukan BI akan semakin efektif dan berkualitas, dan untuk mengakselerasi konsolidasi perbankan dengan mendorong penegakan prinsip tata kelola yang baik (*Good Governance*) di industri perbankan dimana dengan mengintegrasikan kepemilikan saham di beberapa bank, praktik-praktik yang bertentangan dengan prinsip tata kelola yang sehat (*moral hazard*) tidak akan ada lagi sehingga akan tercipta persaingan yang lebih sehat di industri perbankan nasional¹⁴ serta untuk mengurangi kemungkinan-kemungkinan konflik kepentingan pada bank-bank yang dimiliki oleh satu pihak.¹⁵

¹¹ *Ibid.* Pasal 2.

¹² *Ibid.* Pasal 3 ayat 1.

¹³ Mirza Adityaswara, “Mengenai Single Presence Policy,” <<http://www.suamerdeka.com>>, 28 Agustus 2008.

Permasalahannya adalah, bagaimana dengan bank-bank BUMN yang ada? Memang apabila dilihat dari 3 (tiga) opsi yang ada: divestasi saham, merger/konsolidasi atau BHC, solusi pembentukan BHC adalah hal yang paling realistis dan mungkin dilakukan, melihat keadaan perbankan BUMN Indonesia dengan berbagai bidang dan karakteristiknya. Pemerintah pun menegaskan bahwa opsi pembentukan *holding* untuk pelaksanaan SPP merupakan jalan terbaik.¹⁶ Namun perlu dicermati bersama, bahwa apabila pilihan merger yang diambil, maka hasil dari dua, tiga, atau empat bank BUMN boleh jadi akan menciptakan dominasi pangsa pasar perbankan dari indikator total aset, total kredit dan total dana.¹⁷ Hal itu akan menciptakan berbagai kendala di lapangan, diantaranya selain terjadinya dominasi pada sektor perbankan bila diambil langkah merger, akan menimbulkan banyak masalah pada bank-bank BUMN itu sendiri dan membahayakan sistem perbankan; akan menimbulkan masalah ketenagakerjaan, yaitu pengurangan tenaga kerja; ketidakadilan dan pangsa pasar yang akan menjadi tidak fokus; kesiapan bank-bank BUMN bila akan membentuk *holding*; terciptanya kartel; mengurangi peran pemerintah dalam sektor perbankan nasional.

Dengan berbagai permasalahan dan polemik yang mengiringi, pembentukan *holding* perlu dikaji lebih dalam. Bagaimanapun kondisinya, dari ketiga opsi SPP tersebut, *holding* bank adalah jalan terbaik yang paling realistis. Apakah tepat pembentukan BHC sebagai solusi terbaik? Hal itulah yang penulis bahas dalam penelitian ini.

¹⁴ Bank BTN, "Menimbang Single Presence Policy," <<http://www.btn.co.id>>, 30 Juni 2006.

¹⁵ Republika, "Single Presence Policy," <<http://www.republikaonline.co.id>>, 11 Juli 2006.

¹⁶ Nunung Ahniar dan Tomi Sujatmiko, "Pemerintah Pilih Holding Bank," *Koran Sindo*, (20 Desember 2007) : 2.

¹⁷ Ryan Kiryanto, "Menimbang Single Presence Policy," <<http://www.suaramerdeka.com>>, 4 September 2006.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penerapan kebijakan *Single Presence Policy* terhadap bank-bank BUMN?
2. Apakah opsi ketiga dari kebijakan *Single Presence Policy*, yaitu pembentukan *Bank Holding Company* merupakan jalan keluar yang tepat bagi bank-bank BUMN?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan ini ialah untuk mengetahui penerapan *Single Presence Policy* terhadap dunia perbankan Indonesia, khususnya bank-bank BUMN, dan mencari jalan keluar terbaik bagi dunia perbankan Indonesia, dalam hal pembentukan *Bank Holding Company* sebagai salah satu opsi pemberlakuan SPP.

1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian yuridis normatif yang berarti bahwa penelitian ini mengacu dan berbasis pada analisa norma hukum dengan tujuan untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya¹⁸, yaitu hukum dalam arti *law as it is written in the books* (dalam bentuk peraturan perundang-undangan).¹⁹

Penulis akan melakukan penelitian dengan melalui berbagai bahan kepustakaan. Dalam studi kepustakaan ini diharapkan agar dapat memberikan penjelasan mengenai penerapan *Single Presence Policy* terhadap bank-bank BUMN di Indonesia, penerapannya di negara lain, dan opsi mengenai pembentukan *Bank Holding*. Selain penelaahan terhadap buku-buku kepustakaan, penulis juga melakukan penelitian terhadap peraturan perundangan yang berkaitan

¹⁸ Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet.II, (Malang: Bayumedia Publisihing, 2005), hlm. 47.

¹⁹ Ronal Dworkin, *Legal Research*, (Daedalus, Spring 1973), hlm. 250.

dengan hukum perbankan, Peraturan Bank Indonesia, berita-berita terkini mengenai penerapan *Single Presence Policy* dan segala permasalahannya.

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Untuk data sekunder dapat diperoleh melalui studi pustaka (penelitian kepustakaan), yang bersumber dari :

- a. Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yang berupa peraturan perundang-undangan, dan peraturan lain yaitu :
 1. UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
 2. Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat menganalisis serta memahami bahan hukum primer, yaitu buku-buku, artikel ilmiah, makalah, jurnal dan laporan penelitian. Bahan hukum sekunder tersebut diantaranya adalah Jurnal Hukum Bisnis Volume 27 Nomor 2 Tahun 2008.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu, kamus.²⁰

Penelitian dalam penulisan hukum ini menggunakan alat pengumpulan data berupa studi dokumen dan wawancara. Alat pengumpulan data berupa studi dokumen dilakukan dengan cara mengidentifikasi secara sistematis karakter dan maksud yang terkandung dalam tulisan suatu dokumen. Studi dokumen dilakukan karena penelitian dalam penulisan hukum ini merupakan penelitian kepustakaan. Sementara itu, alat pengumpulan data berupa wawancara dipergunakan untuk memperoleh jawaban tentang apa saja hal-hal yang akan diketahui sehubungan dengan suatu hal, dalam hal ini wawancara dilakukan kepada narasumber atau informan untuk menambah informasi atas

²⁰Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hlm. 27.

penelitiannya²¹, yakni Kementerian BUMN pada Bidang Keuangan dan Jasa Perbankan, Bank Indonesia pada Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, dan pihak terkait lainnya yaitu pakar ketenagakerjaan, dalam melihat penerapan SPP dan implikasinya dalam dunia perbankan Indonesia.

Penelitian ini pula menggunakan metode analisis data pendekatan kualitatif karena fokus pada penelitian ini adalah meneliti fakta tertentu yang bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti,²² yakni implikasi penerapan *Single Presence Policy* terhadap dunia perbankan dan persaingan usaha di Indonesia.

1.5 Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam sebuah tesis yang terdiri dari tiga bab, yang secara ringkas disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I mengenai pendahuluan. Bab ini menguraikan tentang latar belakang yang menjadi alasan penulisan tesis ini, pokok permasalahan yang bersi uraian masalah apa yang dibahas dalam tesis ini, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II mengenai pemahaman tentang kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang tertuang dalam Arsitektur Perbankan Indonesia (API), kebijakan *Single Presence Policy (SPP)* berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Perbankan Indonesia, tinjauan mengenai bank BUMN dan opsi-opsi yang diberikan Bank Indonesia sebagai sarana bagi para pelaku usaha perbankan menyesuaikan status kepemilikannya berdasarkan ketentuan SPP, implikasi penerapan SPP terhadap dunia perbankan khususnya bagi bank-bank BUMN, implikasi SPP (dalam hal merger) pada dunia persaingan usaha dan ketenagakerjaan di Indonesia, ulasan mengenai holding company, tinjauan singkat mengenai keadaan holding company di beberapa negara, seperti di Singapore dan Malaysia, ulasan pokok permasalahan berupa analisa mengenai pemberlakuan SPP terhadap bank-bank BUMN di Indonesia,

²¹ Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005) hlm. 22.

²² Soekanto, *op. cit.*, hlm. 32.

dan analisa pemilihan opsi *Bank Holding Company* untuk diterapkan terhadap bank-bank BUMN di Indonesia.

BAB III merupakan penutup yang berisi kesimpulan yang diperoleh dari hasil pembahasan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan dalam penelitian penulisan tesis ini, termasuk berisi saran dari Penulis.

