

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Praktik perbankan sudah ada sejak zaman Babilonia, Yunani, dan Romawi. Praktik-praktik perbankan saat itu sangat membantu lalu lintas perdagangan. Pada awalnya, praktik perbankan pada saat itu terbatas pada tukar menukar uang. Kemudian praktik tersebut berkembang menjadi usaha menerima tabungan, menitipkan atau meminjamkan uang dengan memungut biaya pinjaman. Hingga era modern ini praktik perbankan terus berkembang dan terus berkembang menuju kearah yang lebih maju.¹

Bank merupakan bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran suatu negara, bahkan pada era globalisasi sekarang ini, bank juga telah menjadi bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran dunia. Mengingat hal tersebut, maka apabila suatu bank telah memperoleh izin berdiri dan beroperasi dari otoritas moneter negara yang bersangkutan, bank telah menjadi milik masyarakat. Oleh karena itu, eksistensinya harus dijaga bukan hanya oleh pemilik bank itu sendiri, tetapi juga oleh masyarakat nasional dan global.²

¹Totok Budi Santoso dan Nuritomo, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, ctk. Ketiga, Salemba Empat, Jakarta, 2014, hlm. 4.

²Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan : Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan kepailitan*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 1.

Perkembangan Hukum Perbankan di Indonesia dalam tahun-tahun belakangan ini mengalami kemajuan yang sangat pesat. Perkembangan terakhir berupa lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Transfer Dana, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, serta peraturan-peraturan lain yang banyak mempengaruhi sektor perbankan.³

Dalam perkembangan pesat tersebut perubahan dan perbaikan di sektor perbankan terus dilakukan dengan tujuan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan di sektor ekonomi dengan mengedepankan kepastian hukum. Salah satu cara dalam melakukan hal tersebut adalah dengan mengeluarkan kebijakan. Kebijakan merupakan salah satu *output* atau hasil dari proses penyelenggaraan pemerintahan, di samping pelayanan publik, barang publik, dan regulasi.⁴ Dalam hal terkait kebijakan di sektor perbankan dalam arti luas, kebijakan tersebut dikeluarkan oleh Bank Indonesia yang merupakan bank sentral dan bersifat independen.

Bank Indonesia memiliki tugas untuk mengawasi bank-bank dalam rangka pelaksanaan moneter, kebijakan merupakan salah satu instrumen yang dapat digunakan oleh Bank Indonesia sebagai implementasi dari pengawasan. Oleh karena

³ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Ctk. Keenam, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. xv.

⁴ Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2012, hlm. V.

itu seluruh bank baik bank primer (bank komersial/umum) maupun bank sekunder yang didirikan sebagai badan usaha dengan bentuk hukum perseroan terbatas (PT) atau koperasi, diawasi dan dibina oleh Bank Indonesia.⁵

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia disebutkan bahwa Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia. Peran Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan berubah seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Bank Indonesia sejak tahun 1999. Peran penting dalam kebijakan perbankan, yaitu sebagai otoritas tunggal yang berwenang mengatur dan mengawasi perbankan. Fungsi pengawasan bank tersebut merupakan salah satu pilar penting yang harus dilakukan oleh Bank Indonesia dalam menjaga dan memelihara stabilitas nilai rupiah.⁶

Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang Bank Indonesia diatur dalam Peraturan Bank Indonesia yang mengatur dan mengikat publik serta Peraturan Dewan Gubernur yang mengatur dan mengikat ke dalam Bank Indonesia, Penetapan Peraturan Bank Indonesia dan Peraturan Dewan Gubernur merupakan bentuk independensi dalam pembuatan peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Dengan demikian, intervensi dari pemerintah maupun pihak lain dapat diminimalisir.⁷

⁵ O.P.Simonangkir, *Seluk Beluk Bank Komersial*, ctk. Kelima, Aksara Persada Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 1.

⁶ Zulfi Diane Ziani, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, ctk. Pertama, Keni Media, Bandung, 2012, hlm. 96.

⁷ Ade Arthesa dan Edia Handiman, *Bank & Lembaga Keuangan Bukan Bank*, Indeks, Jakarta, 2006, hlm. 131.

Kebijakan yang menarik dan patut dicermati yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia adalah *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal bank. Kebijakan tersebut dikeluarkan melalui Peraturan Bank Indonesia dimana sifat dari Peraturan Bank Indonesia tersebut adalah mengikat dan memaksa bagi lembaga-lembaga yang diatur dalam ruang lingkup atau lembaga yang menjadi kewenangan dari Bank Indonesia dimana salah satunya adalah lembaga perbankan.

Secara umum kebijakan *Single Presence Policy* adalah merupakan kebijakan dimana seseorang hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) bank saja atau dengan kata lain seseorang tidak boleh memiliki lebih dari satu bank. Sedangkan bank yang dimaksud dan diatur dalam kebijakan ini adalah bank umum, dimana pengertian bank umum adalah bank yang melakukan kegiatan uaha secara konvensional dan berdasarkan prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu-lintas pembayaran.⁸

Kebijakan *Single Presence Policy* ini sebenarnya bukan merupakan sesuatu yang baru, kebijakan *Single Presence Policy* merupakan langkah lanjut dari Bank Indonesia dalam mengimplementasikan program Arsitektur Perbankan Indonesia (API) terutama program API pada pilar 1 dan pilar 3 yaitu penguatan Struktur Perbankan Indonesia, melalui Proses konsolidasi dan Penguatan Sistem Pengawasan

⁸ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia dan pasal 1 angka 3 Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.

yang Independen dan Efektif yang tujuannya meningkatkan efektivitas pengawasan dan mendorong konsolidasi perbankan.

Single Presence Policy (SPP) atau pemilikan tunggal bank merupakan salah satu kebijakan dari Bank Indonesia yang bertujuan antara lain untuk meningkatkan *economic of scale* dan pengawasan terhadap bank-bank di Indonesia, selain itu juga sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat.⁹

Pengaturan *Single Presence Policy* itu sendiri sebelumnya diatur melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia yang kemudian dilengkapi dengan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 9/32/DPNP tanggal 12 Desember 2007 perihal Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, akan tetapi seiring berjalanya waktu dan sebagai akibat dari kurang efektifnya aturan tersebut Bank Indonesia kembali mengeluarkan aturan baru terkait kepemilikan tunggal yaitu melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada perbankan Indonesia yang kemudian dilengkapi dengan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 15/2/DPNP tanggal 4 Februari 2013 perihal Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, kedua aturan tersebut sebenarnya memiliki substansi yang sama akan tetapi terdapat sedikit perubahan-perubahan yang tertuang dalam PBI yang baru. Tujuan

⁹<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl7082/single-presence-policy>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2016 Pukul 11.45 WIB.

dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia tersebut selaras dengan Peraturan Bank Indonesia yang mengatur tentang ketentuan Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum, yaitu untuk mengarahkan bank-bank di Indonesia agar memiliki struktur permodalan yang kuat. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan cara konsolidasi (pemisahan), *merger* (penggabungan), atau akuisisi (pengambilalihan).¹⁰

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia menyatakan bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi Pemegang Saham Pengendali (PSP) hanya pada satu bank saja. Kemudian pada ayat 2 menyebutkan tentang pihak-pihak yang dikecualikan atau pihak yang dapat tidak mematuhi peraturan Bank Indonesia tersebut. Kemudian di dalam Pasal 3 ayat (2) menyebutkan langkah-langkah penyesuaian struktur kepemilikan berupa opsi yang harus dipilih oleh Pemegang Saham Pengendali yang memiliki saham di lebih dari satu bank, opsi tersebut adalah:¹¹

1. Melakukan merger atau konsolidasi atas bank yang dikendalikannya.
2. Membentuk perusahaan induk di bidang perbankan.
3. Membentuk fungsi holding.

¹⁰<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl7082/single-presence-policy>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2016 Pukul 11.46 WIB.

¹¹ Lihat Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

Dalam rangka mendukung struktur perbankan dan pertumbuhan ekonomi nasional maka diperlukan permodalan yang sehat dan kuat pula. Oleh karena itu, Bank Indonesia menetapkan modal inti yang harus dimiliki oleh bank yaitu sebesar Rp80 milyar pada tanggal 31 Desember 2007 dan apabila jumlah tersebut telah terpenuhi wajib memiliki modal inti sebesar Rp100 milyar pada tanggal 31 Desember 2010.¹²

Tingginya jumlah modal inti yang harus dimiliki oleh bank menjadi salah satu kendala yang dihadapi oleh bank-bank di Indonesia, hal ini dikarenakan perbankan di Indonesia masih belum memiliki permodalan yang kuat. Oleh karena itu bank-bank di Indonesia dianjurkan oleh Bank Indonesia untuk melakukan merger, konsolidasi, atau akuisisi.¹³

Langkah Bank Indonesia dalam membuat aturan *Single Presence Policy* bagi perbankan di Indonesia juga terlihat sebagai upaya untuk dapat mengurangi jumlah bank di Indonesia dimana di Indonesia sendiri memiliki jumlah bank yang tidak sedikit dan tidak sedikit pula bank yang dalam keadaan tidak sehat. Jumlah bank di Indonesia periode 2014 mencapai 120 dan dinilai kebanyakan. Banyaknya bank ini sudah tidak efisien. Pasalnya, yang diperlukan saat ini hingga tahun-tahun berikutnya

¹² Lihat pasal 3 ayat (2a) Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/15/PBI/2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/16/PBI/2007 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum.

¹³ Lihat pasal 2A Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/15/PBI/2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/16/PBI/2007 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum.

adalah besarnya jumlah aset bukan bank. Hal ini untuk mendorong perbankan nasional bisa bersaing dengan bank-bank asing.¹⁴

Dengan berkurangnya jumlah bank yang ada di Indonesia diharapkan negara ini dapat memiliki bank-bank dengan tingkat kesehatan dan daya saing yang baik. Kesehatan bank secara umum adalah Kemampuan suatu bank untuk melakukan kegiatan operasional perbankan secara normal dan mampu memenuhi semua kewajibannya dengan baik dan sesuai dengan peraturan perbankan yang berlaku. Tingkat Kesehatan Bank adalah hasil penilaian kondisi Bank yang dilakukan terhadap risiko dan kinerja Bank.¹⁵

Ryan Kiryanto seorang pengamat perbankan berpendapat bahwa jumlah bank di Indonesia sudah terlalu banyak, dan banyak juga bank dalam keadaan tidak sehat sehingga tidak efisien, beliau juga menjelaskan bahwa perbankan di Indonesia dengan kondisi seperti ini belum mampu bersaing dengan bank-bank asing yang sudah mulai menjamur di Indonesia. Beliau juga mengatakan bahwa banyaknya bank-bank kelas menengah ke bawah yang kepemilikan aset dan modalnya masih terhitung rendah, perlu dilakukan konsolidasi dengan bank-bank besar agar keberlangsungan perkembangan bank tersebut menjadi lebih besar dan sehat. Pendapat tersebut beliau

¹⁴ <https://finance.detik.com/moneter/d-2572199/ri-punya-120-bank-jumlahnya-kebanyakandan-perlu-dikonsolidasi>, diakses pada tanggal 8 November 2016 Pukul 10:45 WIB.

¹⁵ Lihat pasal 1 angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

sampaikan dalam acara diskusi Polemik bertema 'Haruskah OJK Dibubarkan?' di Warung Daun Cikini, Jakarta, Sabtu (3/5/2014).¹⁶

Pada tanggal 3 juni 2008 merger bank terjadi antara bank Lippo dengan bank Niaga dan memiliki nama baru yaitu PT CIMB Niaga Tbk dan selanjutnya seluruh asset dan kewajiban bank Lippo akan dialihkan ke CIMB Niaga. Merger antar kedua bank tersebut merupakan salah satu implementasi dalam penegakan aturan *Single Presence Policy* yang diatur melalui peraturan Bank Indonesia sebelumnya yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/18/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia. Sebelumnya baik Bank Lippo maupun Bank Niaga sahamnya dimiliki oleh investor asal Malaysia melalui Khazanah National Berhad, oleh karena itu merger kedua bank tersebut terjadi karena kedua bank tersebut dimiliki oleh pihak yang sama.¹⁷

Kebijakan *Single Presence Policy* tersebut ditargetkan oleh Bank Indonesia dapat direalisasikan paling lambat pada tahun 2010 menurut Peraturan bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia kemudian menurut aturan baru ditargetkan paling lambat satu tahun sejak Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 untuk melakukangn merger, konsolidasi dan pembentukan perusahaan induk di bidang perbankan, kemudian untuk pembentukan fungsi holding Bank Indonesia menargetkan dapat terealisasi setelah 6

¹⁶ <https://finance.detik.com/moneter/d-2572199/ri-punya-120-bank-jumlahnya-kebanyakan-dan-perlu-dikonsolidasi> diakses pada tanggal 1 November 2016 Pukul 18:49 WIB.

¹⁷ <http://pelita.or.id/baca.php?id=50181> diakses pada tanggal 10 November 2016 Pukul 11:06 WIB.

bulan Peraturan Bank Indonesia tersebut berlaku. Hal tersebut sejalan dengan apa yang tertuang dalam pasal 3 ayat (3) huruf a dan b Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.¹⁸

Pasca berlakunya kebijakan *Single Presence Policy* tersebut pada kenyataannya hingga saat ini terdapat pihak yang masih menjadi pemegang saham pengendali di lebih dari satu bank. Pihak tersebut adalah justru pemerintah kita sendiri melalui kepemilikannya atas bank-bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berjumlah 4 bank. Apabila ditinjau dari aturan *Single Presence Policy* tersebut kepemilikan bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut masih dimiliki oleh pihak yang sama, dalam hal ini pemerintah berperan sebagai pemegang saham pengendali (PSP) dari ke empat bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Bank tersebut adalah Bank Mandiri, Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Negara Indonesia 46 (BNI46), dan Bank Tabungan Negara (BTN). Bagi Bank Umum non BUMN terdapat beberapa bank yang menjadi pengendali di lebih dari satu bank akan tetapi bank-bank tersebut telah melakukan penyesuaian struktur sebagaimana yang telah di amanatkan oleh Peraturan Bank Indonesia.

Dengan demikian kebijakan *Single Presence Policy* seakan-akan tidak berlaku bagi bank-bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sementara itu di dalam kebijakan *Single Presence Policy* yang diatur melalui Peraturan Bank Indonesia

¹⁸ Lihat Pasal 3 ayat (3) huruf a dan b Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia sama sekali tidak memberikan pengecualian terhadap bank BUMN untuk dapat mengesampingkan atau bahkan melanggar kebijakan tersebut. Menurut pasal 2 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tersebut terdapat 2 pihak yang dikecualikan dalam aturan *Single Presence Policy* tersebut sehingga dapat tidak melaksanakan ketentuan *Single Presence Policy*, adapun pihak tersebut adalah :¹⁹

1. Pemegang saham pengendali pada 2 (dua) bank yang masing-masing menjalankan kegiatan usaha dengan prinsip yang berbeda, yakni secara konvensional dan berdasarkan prinsip syariah.
2. Pemegang saham pengendali pada 2 (dua) bank yang salah satunya merupakan bank campura (*Joint Venture Bank*).

Dalam pasal 2 ayat (2) kebijakan *Single Presence Policy* tersebut tidak ada satupun kalimat yang menyebutkan bahwa bank BUMN dapat tidak melaksanakan kebijakan *Single Presence Policy*.

Semakin eksisnya bank-bank BUMN yang hingga saat ini masih dimiliki oleh pihak yang sama menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara apa yang diatur di dalam Kebijakan *Single Presence Policy* dan apa yang menjadi realita saat ini. hal tersebut juga dapat dinilai sebagai ketidakadilan bagi Bank Umum non BUMN yang telah melakukan penyesuaian struktur seperti contoh Bank Lippo dengan Bank Niaga

¹⁹ Lihat pasal 2 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

yang telah merger menjadi Bank CIMB Niaga. Maka terdapat perbedaan antara apa yang menjadi sebuah keharusan, apa yang seharusnya terjadi atau apa yang dicitakan (*Das Sollen*) dengan apa yang senyatanya terjadi atau yang merupakan implementasi dari apa yang seharusnya (*Das Sein*). Bank Indonesia dalam kebijakan *Single Presence Policy* Secara jelas mengatur bahwa selambatnya 2010 kebijakan tersebut dapat terlaksana secara efektif dan efisien, namun dengan masih berdirinya 4 Bank BUMN dengan pemilik yang sama menunjukkan adanya kesenjangan pula antara *Law in Action* Dengan *Law in the Book*. Artinya tujuan yang secara tegas dikehendaki oleh suatu peraturan itu tidak sama dengan efek peraturan itu dalam kenyataan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan tersebut, maka didapatkan rumusan masalah yang akan di kaji yakni bagaimanakah implementasi kebijakan *single presence policy* pada Bank Umum di Indonesia ?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan pada perumusan masalah sebagaimana tersebut di atas maka tujuan objektif yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Tujuan Objektif

Untuk menganalisis dan mengetahui implementasi kebijakan *single presence policy* pada bank umum di Indonesia.

2. Tujuan Subjektif

- a. Untuk menambah pengetahuan dan wawasan penulis di bidang hukum, khususnya hukum perbankan, terutama mengenai kebijakan *Single Presence Policy* beserta implementasinya terhadap Perbankan di Indonesia khususnya pada bank BUMN.
- b. Untuk melengkapi syarat akademis guna memperoleh gelar kesarjanaan dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- c. Menerapkan ilmu dan teori-teori hukum yang telah penulis peroleh agar dapat memberi manfaat bagi penulis sendiri khususnya dan masyarakat pada umumnya.

D. Tinjauan Pustaka

Sejak berlakunya Peraturan Bank Indonesia Nomor: 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia maka ketentuan mengenai adanya kepemilikan suatu bank yang berjumlah lebih dari 1 (satu) dan bergerak dalam bidang yang sama tidak lagi diperbolehkan. Kebijakan tersebut juga memiliki tujuan untuk mengurangi jumlah bank yang ada di Indonesia.

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia menyebutkan bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) bank.²⁰

Pasal 1 angka 1 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia menyatakan bahwa dalam peraturan Bank Indonesia yang dimaksud dengan bank adalah bank umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, tidak termasuk kantor cabang asing.²¹

Pasal 1 angka 3 Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 menyatakan bank umum adalah bank yang melakukan kegiatan uaha secara konvensional dan berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu-lintas pembayaran.²²

Menurut pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut dengan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh

²⁰ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

²¹ Pasal 1 angka 1 Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

²² Pasal 1 angka 3 Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.

negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.²³

Pihak yang harus mematuhi kebijakan *Single Presence Policy* adalah pihak yang memiliki lebih dari satu bank atau dengan kata lain mengendalikan lebih dari satu bank sebagai Pemegang Saham Pengendali. Apabila terdapat pihak yang masih menjadi Pemegang Saham Pengendali di lebih dari satu Bank maka diwajibkan melakukan penyesuaian struktur terhadap bank-bank yang dikendalikan. Penyesuaian struktur yang dimaksud adalah melakukan disventasi saham, melakukan merger/konsolidasi, pembentukan perusahaan induk di bidang perbankan atau biasa disebut *Bank Holding Company*, dan membentuk fungsi holding.

Disventasi saham dalam hal kebijakan *Single Presence Policy* adalah pengurangan sebagian besar saham dapat berbentuk penjualan atau dialihkan kepada pihak lain sehingga pemegang saham pengendali dalam suatu bank tidak lagi berstatus sebagai pengendali. Dalam hal ini Pemegang Saham Pengendali (PSP) yang dimaksud adalah pihak yang menjadi pengendali di lebih dari satu bank sehingga dengan melakukan diventasi pihak tersebut tidak lagi menjadi pengendali di lebih dari satu bank. Pihak lain sebagaimana dimaksud dalam ayat ini adalah pihak di luar kelompok usaha dan atau keluarga sampai dengan derajat kedua dari Pemegang Saham Pengendali. Pengalihan sebagian atau seluruh saham Pemegang Saham

²³ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 TAHUN 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Pengendali kepada pihak lain dilakukan sesuai dengan ketentuan yang mengatur tentang Akuisisi Bank Umum dan Pembelian Saham Bank Umum.²⁴

Merger/konsolidasi adalah suatu peleburan dari suatu perusahaan ke dalam perusahaan lain dimana terjadi satu perusahaan tetap mempertahankan identitasnya semula dengan melakukan pengambilalihan kekayaan, tanggung jawab, dan kuasa atas perusahaan yang meleburkan diri tersebut. Menurut Pasal 1 angka 25 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, merger di bidang perbankan adalah penggabungan dari dua bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya dengan atau tanpa likuidasi.²⁵

Pembentukan perusahaan induk di bidang perbankan atau yang biasa disebut dengan holding adalah Bank-Bank yang dikendalikan oleh Pemegang Saham Pengendali tersebut tetap ada sebagaimana semula, namun saham yang semula dimiliki secara langsung atau tidak langsung oleh Pemegang Saham Pengendali dialihkan kepemilikannya kepada Perusahaan Induk di Bidang Perbankan.²⁶

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia menyatakan bahwa ketentuan yang

²⁴ Lihat Pasal 3 ayat (1) huruf c Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

²⁵ Pasal 1 angka 25 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

²⁶ Lihat penjelasan Pasal 3 ayat (2) huruf b Peraturan Bank Indonesia 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

dimaksud ayat (1) yaitu *Single Presence Policy* atau Kepemilikan Tunggal Bank dikecualikan bagi :

1. Pemegang Saham Pengendali pada 2 (dua) Bank yang masing-masing menjalankan kegiatan usaha dengan prinsip yang berbeda, yakni secara konvensional dan berdasarkan prinsip Syariah;
2. Pemegang Saham Pengendali pada 2 (dua) bank yang salah satunya merupakan bank campuran (*Joint Venture Bank*).²⁷

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menyatakan bahwa bank syariah adalah bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syariah dan menurut jenisnya terdiri atas Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.²⁸

Pasal 1 angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia menyatakan Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (*Bank Holding Company*) adalah badan hukum yang dibentuk dan atau dimiliki oleh Pemegang Saham Pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas Bank-bank yang menjadi anak perusahaannya.²⁹

²⁷Pasal 2 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

²⁸ Lihat pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

²⁹ Lihat ketentuan umum Pasal 1 angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

Berdasarkan ketentuan- ketentuan di atas maka Perbankan adalah merupakan salah satu cirri BUMN berdasarkan bidang usahanya dan Bank BUMN masuk ke dalam kategori bank umum sesuai dengan penjelasan Pasal 1 angka 3 Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.

Bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah bukan merupakan lembaga yang dikecualikan sesuai dengan pasal 2 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

Dengan tetap berdirinya Bank Badan Usaha Milik Negara maka membuktikan bahwa kebijakan *Single Presence Policy* yang diatur oleh Bank Indonesia tersebut tidak efektif dan menunjukkan adanya kesenjangan menurut ilmu hukum antara apa yang seharusnya atau yang dicita-citakan (*Das Solen*) dengan apa yang senyatanya terjadi dalam realita (*Das Sein*).

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum doctrinal (*doctrinal*) atau normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma meliputi nilai-nilai dan hukum positif.³⁰ Berdasarkan pada studi

³⁰ Tim Penulisan Pedoman Tugas Akhir, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi S1 Ilmu Hukum*, ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2016. hlm. 10.

kepustakaan dengan menggunakan pendekatan terhadap masalah yang diteliti dengan cara meninjau dari segi peraturan yang berlaku dan bahan hukum lainnya.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di berbagai perpustakaan yang menyimpan data yang berkaitan dengan pokok permasalahan dan melalui *Cyber media* atau yang biasa disebut dengan internet, adapun lokasi penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu:

- a. Perpustakaan Universitas Islam Indonesia;
- b. Perpustakaan Graha Tama Pustaka DPRD DIY;
- c. *Cyber media* atau internet (*website*).

3. Pendekatan Penelitian

Pada prinsipnya untuk penelitian hukum normatif yang penulis lakukan metode pendekatan yang digunakan antara lain: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dimana melihat permasalahan atau isu dengan melihat dengan ketentuan atau aturan yang ada untuk dijadikan acuan di dalam menjawab rumusan masalah. Penulis juga menggunakan pendekatan normatif atau yang disebut dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dimana melihat permasalahan atau isu dengan membangun konsep hukum untuk dijadikan acuan di dalam menjawab rumusan masalah.

4. Objek Penelitian

Obyek penelitian merupakan hal-hal yang akan diteliti, dalam penelitian ini yang menjadi objeknya adalah kebijakan Bank Indonesia tentang *Single Presence Policy* atau yang biasa disebut dengan Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia yang diatur sejak tahun 2006 melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia yang saat ini diatur dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

5. Sumber Data Penelitian

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal perbankan yang diatur dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Terhadap Perbankan Indonesia dan peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia serta peraturan perundang-undangan yang diurutkan berdasarkan hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berhubungan dengan putusan Peraturan Bank Indonesia tersebut tersebut.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penulisan ini meliputi literatur buku yang berkaitan dengan Perbankan nasional, kebijakan publik, Peraturan Bank Indonesia dan buku-buku tentang keilmuan hukum lainnya, serta seluruh data yang dapat mendukung ataupun membantu menjelaskan bahan hukum primer.

c. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yaitu dengan mengumpulkan data terkait dengan kebutuhan penelitian yang akan dikaji, selain itu berbagai literatur dan bahan hukum pendukung lain juga dikumpulkan dan kemudian disesuaikan dengan kebutuhan penelitian.

6. Metode Penulisan

Penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif yang meliputi kegiatan klasifikasi data, pengolahan, penyajian hasil analisis, dan pengambilan kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab yang antara bab pertama sampai dengan bab terakhir merupakan satu kesatuan penelitian dan saling berkaitan, terdiri dari:

BAB I yaitu Pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II mengulas mengenai tinjauan umum yang terdiri atas pengertian perbankan, kepemilikan bank dan kelembagaan Badan Usaha Milik Negara. Bab ini juga mengulas mengenai dasar hukum dalam kehiatan operasional perbankan dan mengulas teori secara dasar yang menjadi landasan piker dari pembahasan.

BAB III adalah pembahasan yang akan menjelaskan tentang analisis dan pembahasan yang meliputi pengertian dari kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal bank, Implentasi kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal bank pada Bank Umum, dan Implentasi kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal bank pada Bank Umum di Indonesia.

BAB IV yaitu penutup, berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah diuraikan dalam BAB IV, maka akan ditarik suatu kesimpulan dan saran.