

BAB III

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *SINGLE PRESENCE POLICY* TERHADAP BANK UMUM DI INDONESIA

A. Penerapan kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan pada Bank Umum di Indonesia.

Sebelum masuk kepada pembahasan terkait *Single Presence Policy* atau yang biasa disebut dengan kepemilikan tunggal perbankan hingga implementasinya pada bank umum di Indonesia, maka akan lebih baik bila membahas mengenai kepemilikan bank terlebih dahulu. Kepemilikan bank berkaitan dengan pihak yang menjadi pemilik dari suatu bank termasuk didalamnya pemilikan saham dari bank yang telah *go public*, juga persyaratan posisi seorang atau badan hukum sebagai pemilik bank atau komposisi dari pihak asing dari sebuah bank, serta mekanisme dan prosedur peralihannya. Dalam hal kepemilikan ini pula tidak dapat dilepaskan hubungannya dengan pendirian bank itu sendiri. Pihak yang menjadi titik awal dari sebuah bank pada dasarnya mereka yang mendirikan bank tersebut.⁷⁰

Pengaturan komposisi dari suatu kepemilikan bank pada mulanya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992, khususnya pada pasal 13 dan 14. Ketentuan tersebut mengatur hal-hal sebagai berikut:⁷¹

⁷⁰ Muhammad Djumhana, *op.cit*, hlm. 243.

⁷¹ Pasal 13 dan 14 Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum.

1. Suatu badan hukum dapat memiliki saham bank umum sebanyak-banyaknya sebesar modal sendiri bersih badan hukum yang bersangkutan.
2. Warga negara asing dan/atau badan hukum asing dapat membeli saham bank umum yang dijual melalui bursa efek di Indonesia sebanyak-banyaknya 49% dari saham yang dicatatkan pada bursa.
3. Khusus bagi Bank Umum Milik Negara, maksimum saham yang dapat dicatatkan pada bursa efek di Indonesia adalah sebesar 49% dari modal disetor.

Dalam perkembangannya melalui peraturan pemerintah nomor 60 tahun 1996, saham bank umum milik negara untuk di catatkan di bursa efek tidak dibatasi sehingga memungkinkan warga negara asing dan/atau badan hukum asing untuk membeli saham bank umum milik negara yang dijual pada bursa sampai dengan 49% dari saham yang dicatatkan pada bursa. Selain itu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, bank yang berkedudukan di luar negeri dapat melakukan penyertaan modal kepada bank umum yang telah ada, dalam rangka memperkuat permodalan tersebut. Seiring dengan dilakukannya perubahan pada Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, yaitu Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan, maka peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1992 dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1999. Selanjutnya saat ini peraturan mengenai Bank Umum tersebut ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia, yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum dan Peraturan Bank Indonesia

Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syariah.⁷²

Single Presence Policy (SPP) merupakan kebijakan yang dikenal dengan Pakto (Paket Kebijakan Oktober) 2006 ini meningkatkan pada Pakto (Paket Kebijakan Oktober) sebelumnya di tahun 1988, beberapa waktu yang lalu perbankan nasional mempromosikan konsep “liberalisasi”. *Single Presence Policy* ini adalah kebijakan yang dikeluarkan sesudah Arsitektur Perbankan Indonesia (API), yaitu penguatan Struktur Perbankan Nasional dan Peningkatan Fungsi Pengawasan. Kebijakan ini mengharuskan kepada semua pemilik bank khususnya pemegang saham pengendali (PSP) untuk mengkonsolidasikan kepemilikannya di bank-bank yang ada dalam satu grup usahanya dengan batas waktu hingga 2010.⁷³

Pokok kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal adalah bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali (PSP) pada satu Bank Umum di Indonesia. Dalam hal suatu pihak telah menjadi Pemegang Saham Pengendali (PSP) pada lebih dari satu bank dan atau melakukan pembelian saham bank lain sehingga yang bersangkutan menjadi Pemegang Saham Pengendali di lebih dari satu bank, maka yang bersangkutan wajib untuk memenuhi ketentuan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal. Bagi Pemegang Saham Pengendali (PSP)

⁷² Muhammad Djumhana, *op.cit*, hlm. 244-245.

⁷³ Johannes Ibrahim, “Penerapan *Single Presence Policy* dan Dampaknya bagi Perbankan Nasional”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Edisi No.2 Vol 27, 2008, Hlm.5.

yang memilih untuk melakukan merger atau konsolidasi untuk memenuhi struktur kepemilikan sesuai dengan ketentuan ini maka akan memperoleh insentif berupa:⁷⁴

1. Pelonggaran sementara pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM);
2. Perpanjangan waktu penyelesaian pelampauan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK);
3. Permudahan pembukaan kantor cabang dan/atau;
4. Pelonggaran sementara *Good Corporate Governance* (GCG)

Single Presence Policy diatur melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. Pada prinsipnya kebijakan kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia diberlakukan pada kepemilikan saham Bank Umum, tidak termasuk kantor cabang bank asing, oleh Pemegang Saham Pengendali yang diperoleh setelah berlakunya ketentuan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia. Namun demikian, untuk mendukung tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut, maka Pemegang Saham Pengendali (PSP) Bank Umum yang telah mengendalikan lebih dari satu Bank Umum pada saat mulai berlakunya ketentuan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan sahamnya pada Bank-bank Umum yang dikendalikannya.

⁷⁴Otoritas Jasa Keuangan, Booklet Perbankan Indonesia 2016, hlm. 110-111. Diakses dalam situs resmi www.ojk.go.id. Diakses pada tanggal 2 februari 2017, Pukul 09.30 WIB.

Penyesuaian struktur tersebut dapat berupa melakukan merger, membentuk *bank holding company* atau perusahaan induk di bidang perbankan atas bank-bank yang dikendalikannya, atau membentuk fungsi *holding*.⁷⁵

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.

Salah satu perbedaan yang dapat diperhatikan dari kedua peraturan tersebut dapat dilihat dari jangka waktu atau tenggang waktu yang diberikan oleh Bank Indonesia Berikut adalah hal-hal pokok yang tertuang dalam Peraturan Bank Indonesia tentang pengaturan *Single Presence Policy* Nomor 14/24/PBI/2012:

⁷⁵ Lihat Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

1. Pengaturan tentang Kepemilikan Bank

- a. Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi Pemegang Saham Pengendali (PSP) pada 1 (satu) bank;
- b. Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa pihak yang dimaksud sesuai dengan ketentuan pasal 2 ayat (1) adalah:
 - 1) Telah menjadi Pemegang Saham pengendali pada lebih dari satu bank; atau
 - 2) Melakukan pembelian saham bank lain sehingga yang bersangkutan menjadi Pemegang Saham pengendali pada lebih dari satu bank

Maka yang bersangkutan wajib memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 2 ayat (1).

2. Pengaturan tentang penyesuaian struktur

Menurut Pasal 3 ayat (2) pemenuhan ketentuan sebagaimana dimaksud dengan Pasal 3 ayat (1) dilakukan dengan cara:

- a. Merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya;
- b. Membentuk perusahaan Induk di bidang perbankan, atau
- c. Membentuk Fungsi *Holding*.

3. Pengaturan tentang pengecualian

Menurut dalam Pasal 2 ayat (1) ketentuan tentang kepemilikan tunggal dikecualikan bagi:

- a. Pemegang Saham Pengendali pada 2 (dua) Bank yang masing-masing melakukan kegiatan usaha dengan prinsip yang berbeda, yakni secara konvensional dan berdasarkan Prinsip Syariah; dan
 - b. Pemegang Saham Pengendali pada 2 (dua) bank yang salah satunya merupakan Bank Campuran (*Joint Venture Bank*).
4. Pengaturan tentang opsi atau pilihan yang diambil dalam penyesuaian struktur
- a. Merger atau Konsolidasi
 - 1) Menurut Pasal 4 ayat (1) bagi bank yang memilih untuk melakukan merger atau konsolidasi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a diberikan insentif berupa:
 - a) Pelonggaran sementara pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM);
 - b) Perpanjangan aktu penyelesaian pelampauan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK);
 - c) Kemudahan pembukaan kantor cabang; dan/atau
 - d) Pelonggaran sementara penerapan *Good Corporate Governance* (GCG).
 - 2) Menurut Pasal 4 ayat (2) tata cara pemberian insentif sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 4 ayat (1) mengacu pada ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai insentif dalam rangka konsolidasi perbankan.

b. Perusahaan Induk di bidang Perbankan

Bagi pihak yang memilih untuk melakukan penyesuaian struktur dengan membentuk Perusahaan Induk di bidang Perbankan diatur di dalam Pasal 5 dan pasal 7 sebagai berikut:

- 1) Bentuk badan hukum Perusahaan induk di bidang Perbankan adalah perseroan terbatas yang didirikan di Indonesia dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
- 2) Perusahaan Induk di bidang Perbankan hanya dapat melakukan kegiatan penyertaan, yang mencakup penyediaan jasa manajemen dalam rangka meningkatkan efektifitas konsolidasi, strategi usaha, dan optimalisasi kelompok usaha yang dikendalikannya.
- 3) Perusahaan Induk di bidang perbankan berada 1 (satu) tingkat di atas bank-bank yang dikendalikannya secara langsung.
- 4) Perusahaan Induk di bidang Perbankan dapat berdiri sendiri sebagai 1 (satu) badan hukum atau berupa Perusahaan Induk di Bidang Keuangan (*Financial Holding Company*) yang mengkonsolidasikan lembaga-lembaga keuangan yang dimiliki oleh Pemegang Saham Pengendali.
- 5) Pemegang Saham pengendali yang memilih untuk membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan wajib menyampaikan rencana pembentukan Perusahaan Induk di Bidang Perbankan dan pengalihan saham dari Pemegang Saham Pengendali kepada Perusahaan Induk di

Bidang Perbankan kepada Bank Indonesia dengan melampirkan dokumen-dokumen pendukung.

- 6) Proses pengalihan saham tersebut dikecualikan dari ketentuan yang berlaku mengenai akuisisi Bank Umum dan pembelian saham Bank Umum
- 7) Pengalihan saham dimaksud dilakukan berdasarkan kewajiban dalam ketentuan ini dikecualikan dari ketentuan yang berlaku bagi calon pemegang saham Bank untuk menyesuaikan kepemilikan sahamnya dengan batas maksimum kepemilikan saham sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai kepemilikan saham Bank Umum.

c. Fungsi *Holding*

- 1) Menurut pasal 6 ayat (1) Fungsi *Holding* hanya dapat dilakukan oleh Pemegang Saham Pengendali (PSP) berupa bank yang berbadan hukum di Indonesia atau Instansi Pemerintah Republik Indonesia.
- 2) Menurut Pasal 6 ayat (2) Fungsi *Holding* dipimpin oleh:
 - a. Salah satu anggota direksi pada bank yang menjadi Pemegang Saham Pengendali (PSP);
 - b. Salah satu pejabat yang ditunjuk oleh pimpinan tertinggi Instansi Pemerintah Republik Indonesia.

5. Pengaturan tentang pengawasan terhadap Perusahaan Induk di Bidang Perbankan dan Fungsi *Holding*
- a. Menurut Pasal 9 ayat (1) Perusahaan Induk di Bidang Perbankan dan Fungsi *Holding* wajib memberikan arah strategis dan mengkonsolidasikan laporan keuangan Bank-Bank yang menjadi anak perusahaannya.
 - b. Menurut Pasal 9 ayat (2) Bank Indonesia melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap Perusahaan Induk di Bidang Perbankan dan terhadap Fungsi *Holding* sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari tugas pengaturan dan pengawasan Bank.
 - c. Menurut Pasal 9 ayat (3) dalam rangka pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan terhadap Perusahaan Induk di Bidang Perbankan dan Fungsi *Holding* baik secara berkala maupun sewaktu-waktu apabila diperlukan.
6. Pengaturan tentang kewajiban dan larangan
- a. Menurut pasal 11 ayat (1) bagi Pemegang Saham Pengendali yang tidak melakukan pemenuhan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 ayat (1) dilarang melakukan pengendalian dan dilarang memiliki saham dengan hak suara pada masing-masing Bank lebih dari 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham Bank.
 - b. Menurut Pasal 11 ayat (2) Bank-bank dengan Pemegang Saham Pengendali sebagaimana dimaksud di atas wajib mencatat kepemilikan saham dan hak

suara yang bersangkutan dalam Rapat Umum Pemegang Saham paling tinggi sebesar 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham Bank.

- c. Menurut Pasal 11 ayat (3) Bank-Bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib menatausahakan jumlah kelebihan saham di atas 10% (sepuluh perseratus) milik Pemegang Saham Pengendali sebagai saham tanpa hak suara sampai dengan saham tersebut dialihkan kepada pihak lain.
 - d. Menurut Pasal 12 Pemegang Saham Pengendali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) wajib mengalihkan kelebihan saham di atas 10% (sepuluh perseratus) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) kepada pihak lain paling lama 1 (satu) tahun setelah berakhirnya jangka waktu pemenuhan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4).
7. Pengaturan tentang sanksi
- a. Menurut Pasal 13 Bank yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3) dikenakan sanksi berupa:
 - 1) Sanksi administratif berupa kewajiban membayar sebesar Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
 - 2) Sanksi dalam penilaian aspek *Good Corporate Governance* pada penilaian tingkat kesehatan Bank.
 - b. Menurut Pasal 14 ayat (1) Pemegang Saham Pengendali yang memiliki lebih dari satu Bank namun tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dikenakan sanksi administratif berupa larangan menjadi

Pemegang Saham Pengendali pada seluruh Bank di Indonesia untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.

- c. Menurut Pasal 14 ayat (2) pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud di atas tidak menghilangkan kewajiban Pemegang Saham Pengendali untuk tetap mengalihkan kelebihan saham di atas 10% (sepuluh perseratus) sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 12.
 - d. Menurut Pasal 15 Pengurus Perusahaan Induk di Bidang Perbankan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dikenakan sanksi administratif berupa uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*).
8. Pengaturan tentang batasan waktu penyesuaian struktur
- a. Menurut Pasal 3 ayat (3) jangka waktu pemenuhan ketentuan berupa melakukan merger atau konsolidasi dan pembentukan Perusahaan Induk di Bidang Perbankan wajib dilakukan dalam waktu paling lam 1 (satu) tahun:
 - 1) Sejak berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini, bagi pihak yang telah menjadi Pemegang Saham Pengendali pada lebih dari 1 (satu) Bank sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (1) huruf a;
 - 2) Setelah pelaksanaan pembelian saham Bank lain yang mengakibatkan yang bersangkutan memenuhi kriteria sebagai Pemegang Saham Pengendali dari Bank yang dibeli sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 3 ayat (1) huruf b.

b. Menurut Pasal 3 ayat (4) jangka waktu pemenuhan ketentuan berupa membentuk Fungsi *Holding* wajib dilakukan dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan:

- 1) Sejak berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini, bagi pihak yang telah menjadi Pemegang Saham Pengendali pada lebih dari 1 (satu) Bank sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (1) huruf a;
- 2) Setelah pelaksanaan pembelian saham Bank lain yang mengakibatkan yang bersangkutan memenuhi kriteria sebagai Pemegang Saham Pengendali dari Bank yang dibeli sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 3 ayat (1) huruf b.

Secara substantif tidak ada perbedaan antara Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 yang mengatur tentang *Single Presence Policy* di atas dengan peraturan sebelumnya yang dikeluarkan pada tahun 2006 dan mengatur hal yang sama yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006. Hanya Beberapa perbedaan tersebut adalah :

- a. Opsi dalam kewajiban penyesuaian struktur, dimana menurut Peraturan Bank Indonesia tahun 2006 opsi yang diberikan bagi pihak yang terkena kebijakan *Single Presence Policy* adalah divestasi saham, merger/konsolidasi, dan membentuk perusahaan induk di bidang perbankan. Sedangkan pada Peraturan Bank Indonesia tahun 2012 opsi divestasi dihilangkan dan diganti dengan pembentukan fungsi holding.

- b. Jangka waktu, dimana menurut Peraturan Bank Indonesia tahun 2006 batas waktu untuk dapat menjalankan kewajiban bagi pihak yang di kenai kebijakan *Single Presence Policy* adalah pada tahun 2010, sedangkan menurut Peraturan Bank Indonesia tahun 2012 setidaknya dapat terealisasi pada tahun 2013.
- c. Pihak yang dikecualikan, dimana menurut kebijakan *Single Presence Policy* tahun 2006 pihak yang dikecualikan untuk dapat tidak memenuhi aturan tersebut adalah Pemegang Saham Pengendali (PSP) lebih dari satu bank dengan prinsip berbeda berupa konvensional dan syariah, bank campuran dan bank *holding company*, sedangkan menurut kebijakan tahun 2012 bank *holding company* dihilangkan dari opsi pengecualian.

1. Penerapan *Single Presence Policy* pada bank umum di Indonesia.

Kebijakan *Single Presence Policy* atau yang biasa disebut dengan kepemilikan tunggal tertuang di dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia pada tanggal 26 Desember 2012 yang mulanya kebijakan tersebut pertama kali berlaku Oktober 2006 melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia merupakan kebijakan yang mengatur bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali (PSP) pada satu bank di Indonesia.⁷⁶

⁷⁶Lihat Pasal 1 angka 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

Pemegang saham pengendali yang dimaksud adalah badan hukum dan/atau perorangan dan/atau kelompok usaha yang:⁷⁷

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

Menurut Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 kebijakan *Single Presence Policy* atau yang biasa disebut dengan kepemilikan tunggal dikecualikan bagi:⁷⁸

- a. Pemegang Saham Pengendali pada 2 (dua) Bank yang masing-masing melakukan kegiatan usaha dengan prinsip yang berbeda, yakni secara konvensional dan berdasarkan Prinsip Syariah; dan
- b. Pemegang Saham Pengendali pada 2 (dua) bank yang salah satunya merupakan Bank Campuran (*Joint Venture Bank*).

⁷⁷Lihat Pasal 1 angka 3 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

⁷⁸Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia.

Terdapat perbedaan terkait dengan pengecualian yang diatur melalui Peraturan Bank Indonesia tersebut dengan PBI sebelumnya terdapat pengecualian bagi *Bank Holding Company* (BHC) yang tertang pada Pasal 2 ayat (2).

Implementasi dari kebijakan *Single Presence Policy* sendiri dapat dirasakan secara signifikan pada periode Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada perbankan Indonesia dimana pada tahun 2008 terdapat beberapa langkah besar yang dilakukan oleh bank-bank yang ada di Indonesia untuk dapat mematuhi ketentuan dari kebijakan *Single Presence Policy* itu sendiri. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan berkurangnya jumlah bank umum pada saat itu dari 128 bank menjadi 124 bank, hal tersebut dikarenakan terjadinya merger pada saat itu dimana sejumlah bank melakukan merger untuk dapat memenuhi ketentuan yang diatur mengenai kepemilikan tunggal. Terdapat 7 (tujuh) bank yang pada tahun 2008 melakukan merger untuk dapat memenuhi ketentuan *Single Presence Policy*.⁷⁹

Pada akhir waktu yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia tentang kebijakan *Single Presence Policy* yang lama yaitu pada tahun 2010, terdapat 4 bank yang melakukan merger untuk dapat memenuhi ketentuan dari Bank Indonesia. Menurut Bank Indonesia merger 4 bank tersebut dianggap cukup menggembirakan bagi perkembangan sector perbankan di Indonesia, selain karena merger tersebut melalui

⁷⁹ Bank Indonesia, Laporan Pengawasan Perbankan 2008, hlm. 3. Diakses dalam situs resmi www.bi.go.id. Diakses pada tanggal 2 februari 2017 Pukul 09.35 WIB.

implementasi dari kebijakan *Single Presence Policy* merger tersebut juga dilaksanakan dalam rangka penguatan struktur permodalan bank, akibat merger tersebut jumlah Bank Umum konvensional di tahun 2010 menjadi 111 bank.⁸⁰

Kemudian pada periode Peraturan Bank Indonesia yang baru terkait kebijakan *Single Presence Policy* yang ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 pada tanggal 22 Desember, tidak terjadi perubahan atau pergerakan yang signifikan terkait dengan penegakan dari kebijakan *Single Presence Policy* tersebut. Beberapa langkah upaya dan wacana dapat ditemui di media massa terkait isu-isu merger bank-bank di Indonesia, akan tetapi hingga penelitian ini ditulis belum ada bank yang melakukan upaya baik merger, membentuk perusahaan induk di bidang perbankan maupun membentuk fungsi holding sebagai bentuk implementasi dari kebijakan *Single Presence Policy*.

Dengan berlakunya Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia adalah merupakan awal dari lahirnya kebijakan *Single Presence Policy*, dimana merupakan titik awal bank-bank di Indonesia yang memiliki keajiban untuk melakukan penyesuaian struktur mulai melakukan langkah-langkah kongkrit. Berikut adalah daftar bank yang melakukan penyesuaian struktur untuk dapat memenuhi ketentuan Bank Indonesia terkait

⁸⁰ Bank Indonesia, Laporan Pengawasan Perbankan 2010, hlm. 12. Diakses dalam situs resmi www.bi.go.id. Diakses pada tanggal 2 februari 2017 Pukul 10.00 WIB.

kebijakan *Single Presence Policy* atau yang biasa disebut dengan kepemilikan tunggal pada sektor Perbankan di Indonesia mulai dari tahun 2006 hingga saat ini:

a. Penjualan Saham Bank International Indonesia oleh Temasek Holding.

Implementasi *Single Presence Policy* dapat dilihat dengan adanya pihak yang memilih opsi pertama dari Peraturan Bank Indonesia tentang kebijakan *Single Presence Policy* atau yang biasa disebut dengan kepemilikan tunggal bank dengan cara menjual sebagian besar sahamnya sehingga pihak Pemegang Saham Pengendali (PSP) tersebut sudah tidak lagi menjadi pengendali di lebih dari satu bank. Pihak yang dimaksud tersebut adalah Temasek Holdings sebuah perusahaan investasi milik Singapura selaku pemilik dari Bank Bank Internasional Indonesia (BII) dan Bank Danamon.

Pihak Temasek Holdings menjual Sebagian besar saham Bank International Indonesia (BII) kepada pihak Maybank sebuah perusahaan yang bergerak di bidang perbankan asal Malaysia. Tindakan yang dilakukan oleh Temasek Holdings asal Singapura tersebut sesuai dengan apa yang diatur di dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, dan opsi yang dipilih oleh Temasek Holdings untuk menjual sebagian besar saham dari Bank BII sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) Poin a 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”. penjualan sebagian besar saham dari Bank International Indonesia (BII) adalah akibat dari kepemilikan Temasek atas bank-bank di Indonesia yang memiliki jumlah lebih dari satu bersamaan dengan kepemilikan Temasek Holdings atas Bank Danamon.⁸¹

Temasek Holdings telah menyepakati 75% (tujuh puluh lima perseratus) saham Saham Sorak Financial Holdings Pte Ltd, sebuah unit investasi yang menguasai 56% (lima puluh enam perseratus) saham di PT Bank International Indonesia Tbk (Bank BII), kepada Malayan Banking Bhd (Maybank) milik Malaysia seharga 1,5 miliar dolar AS. Temasek menguasai kepemilikan saham Sorak melalui Fullerton Financial. Selain untuk dapat mematuhi kebijakan *Single Presence Policy* alasan Temasek Holdings menjual sebagian besar saham dari Bank BII adalah karena alasan strategis dan keuangan menjadi pertimbangan dilakukannya penjualan saham ini. Pelaksana direktur eksekutif Maybank menyatakan kegembiraan atas terjadinya akuisisi Maybank atas BII karena sektor perbankan di Indonesia memiliki potensi pertumbuhan jangka panjang yang baik, beliau berpendapat “BII adalah tempat yang bagus untuk berperan besar, memberikan potensi pertumbuhan, posisi pasar yang kuat, jaringan distribusi multi saluran, dan basis nasabah berkualitas tinggi”. Maybank dalam laporannya kepada bursa efek Malaysia mengatakan akan membuat sebuah

⁸¹<http://news.kompas.com/read/2008/03/27/17110288/temasek.sudah.teken.penjualan.bii>, diakses pada tanggal 7 Februari 2017 Pukul 13.45 WIB.

penawaran umum untuk sisa saham BII, sehubungan dengan ketentuan yang ada di Indonesia.⁸²

b. Merger Bank antara PT.Bank Haga, PT.Bank Hagakita dan PT.Rabobank International

Sebelum melakukan proses merger antara ketiga Bank tersebut, PT.Rabobank International terlebih dahulu melakukan akuisisi dimana PT.Rabobank International mengakuisisi perusahaan PT. Bank Haga dan PT.Bank Hagakita yang dimiliki oleh grup Djarum pada tahun 2006 dengan cara membeli mayoritas saham yang ada di kedua Perusahaan yang bergerak di sektor Perbankan tersebut.

Setelah melakukan akuisisi manajemen PT.Rabobank International melakukan merger dari 3 bank yang dikendalikannya tersebut. Merger ini merupakan langkah integrasi tiga bank yang berawal dari diakuisisinya Hagabank dan Bank Hagakita pada awal 2007. Merger antara ketiga bank tersebut resmi terjadi pada tanggal 24 Januari 2008 setelah mendapat persetujuan dan dengandikeluarkanya Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia Nomor 10/43/KEP.GBI/2008. Hal tersebut sejalan dengan apa yang diatur di dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia yang saat ini diatur di dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia

⁸²<http://www.antarane.ws.com/berita/97525/temasek-jual-saham-di-bii-kepada-maybank-senilai-us15-miliar>, diakses pada tanggal 7 Februari 2017 Pukul 13.45 WIB.

dimana akibat dari akuisisi tersebut membuat Pemegang Saham Pengendali dari pihak PT.Rabobank International mengendalikan lebih dari satu Bank yaitu antara Rabobank, Bank Haga dan Bank Hagakita.

Merger yang terjadi antara Rabobank, Bank Haga dan Bank Hagakita menjadikan Rabobank sebagai Bank International terbesar di Indonesia. Presiden Direktur Rabobank Indonesia, Tony Costa, dalam konferensi pers di Jakarta pada hari Senin tanggal 28 Juli 2008, mengatakan melalui proses merger tiga bank ini, perseroan akan menjadi bank internasional terbesar karena memiliki 94 kantor cabang di Indonesia dan sekitar 1.700 karyawan. Beliau mengatakan, "Hingga 2010, kami akan terus meluaskan kantor cabang kita hingga 250 cabang, yang lebih banyak di luar pulau Jawa untuk memperluas basis nasabah,". Selain itu, merger tersebut juga menghasilkan total aset gabungan mencapai Rp10,2 triliun atau sekitar 1,1 miliar dolar AS. Tony juga mengungkapkan bahwa proses merger sendiri sudah mendapat pengesahan dari Departemen Hukum dan HAM, sehingga bank baru hasil merger sudah bisa menjalankan operasional dengan nama yang baru mulai saat ini. Dengan ketentuan "single presence policy" dari Bank Indonesia, maka Rabobank, Hagabank dan Bank Hagakita melakukan merger dengan nama baru Rabobank Indonesia. Sementara Wakil Presiden Direktur Rabobank Indonesia, Danny Hartono, mengatakan, bank hasil merger akan fokus pada sektor pangan dan agribisnis, serta beberapa pilihan produk dan jasa lain untuk pasar korporasi. Pihaknya juga akan memperkuat sektor pembiayaan ke

UMKM dengan memanfaatkan jaringan dari Hagabank dan Bank Hagakita. "Kami akan semakin gencar menggarap sektor UMKM yang potensial karena sektor ini telah menunjukkan kinerja yang baik dalam beberapa tahun terakhir, yang terlihat dari berkurangnya NPL (kredit bermasalah) nasional dari 4,3 persen di 2006 menjadi 3,44 persen," kata Hartono.⁸³

c. Merger Bank antara Bank Niaga dengan Bank Lippo.

Pada tanggal 15 Oktober 2008 kedua bank tersebut antara Bank Niaga dan Bank Lippo telah mendapatkan persetujuan dari Bank Indonesia untuk dapat melakukan merger. Persetujuan dari Bank Indonesia tersebut diterima dalam bentuk surat per tanggal 15 oktober 2008 tersebut membuka jalan bagi kedua bank untuk dapat melakukan merger. Hal tersebut merupakan akibat dari regulasi perbankan di Indonesia yaitu dengan adanya kebijakan *Single Presence Policy* atau yang biasa disebut dengan kepemilikan tunggal yang harus dilaksanakan sebelum jangka waktu habis yaitu pada desember 2010.

Pada tanggal 2 Juni 2008 Bank Lippo dengan pihak Bank Niaga telah sepakat untuk mengkonsolidasikan banknya, merger dilakukan karena kedua bank tersebut dimiliki oleh pihak yang sama yaitu Khazanah Nasional Berhad (KNB). Kepemilikan Khazanah Nasional Berhad (KNP) atas dua bank yang berdiri di Indonesia yaitu Bank Niaga dan Bank Lippo, membuat Khazanah Nasional Berhad

⁸³ www.antaraneews.com/berita/110795/setelah-merger-rabobank-jadi-bank-asing-terbesar-di-indonesia, diakses pada tanggal 11 Januari 2017 pukul 15.15 WIB.

menjadi pihak yang diikat atau yang diatur dalam kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal bank yang diatur oleh Bank Indonesia dengan instrument pengatur berupa Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.⁸⁴

Setelah keluarnya surat izin dari Bank Indonesia berupa surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia dengan Nomor 10/66/KEP.GBI/2008, kedua bank yaitu bank Niaga dan Bank Lippo telah resmi merger dan membentuk satu bank dengan nama baru yaitu CIMB Niaga. Proses merger akan dilakukan dengan cara CIMB Group membeli 51 persen saham Bank Lippo yang dimiliki oleh Santubong Ventures anak usaha dari Khazanah. Total pembelian saham Bank Lippo oleh CIMB Group tersebut Rp5,9 triliun atau setara 2,1 miliar ringgit Malaysia. Sebagai gantinya Khazanah akan memperoleh 207,1 juta lembar saham baru di Bumiputera-Commerce Holding Berhad (BCHB) yakni perusahaan pemilik CIMB Group. Seluruh saham Bank Lippo akan ditukar menjadi saham Bank Niaga dengan rasio 2,822 saham Bank Niaga per 1 lembar saham Bank Lippo. Untuk menyelesaikan proses merger seluruh aset dan kewajiban Bank Lippo akan dialihkan ke Bank Niaga. Dalam proses merger tersebut CIMB akan menawarkan fasilitas *voluntary* dan *standby facility* yang memungkinkan pemegang saham minoritas di kedua bank untuk melepas saham mereka dan tidak berpartisipasi dalam proses merger. Nilai saham yang dianggap wajar untuk Bank Niaga adalah

⁸⁴<http://finance.detik.com/moneter/1021349/bi-setujui-merger-cimb-niaga-dan-bank-lippo>, diakses pada tanggal 11 Januari 2017 Pukul 14.30 WIB.

Rp1.052 per saham dan Bank Lippo menjadi Rp2.969 per saham. Setelah transaksi komposisi CIMB dan Khazanah dalam bank baru tersebut masing masing akan memiliki 58,7 persen dan 18,7 persen. Setelah penambahan saham Khazanah di BCHB akan meningkat menjadi 27,1 persen dari sebelumnya 22,7 persen. Sementara posisi Dirut dalam CIMB Niaga masih kosong untuk saat ini dan sementara akan dijabat Hendrick Mulder. Sementara komisaris utama Dato Shukuri Husin, dan Roy Tirtadji sebagai wakil Komut. Bank terbesar kelima. Proses merger Bank Lippo dengan Bank CIMB-Niaga diperkirakan akan menghasilkan bank dengan peringkat kelima terbesar di Indonesia. Secara aset, merger antara kedua bank akan menghasilkan bank ke lima terbesar di Indonesia, menurut penjelasan dari Ketua Komite Eksekutif Khazanah Nasional Berhad, Tan Sri Md Nor Yusuf. Berdasarkan data per triwulan I 2008, nilai aset CIMB-Niaga yang menduduki peringkat keenam saat ini sekitar Rp54,82 triliun. Bank Lippo yang menduduki peringkat ke-10 memiliki total aset sebesar Rp39,73 triliun. Berdasarkan asumsi tersebut, total aset keduanya setelah merger akan menjadi Rp94,55 triliun, mengalahkan posisi Bank Danamon, Bank Panin, BII, Bank Permata, dan Bank Tabungan Negara (BTN). Opsi merger diputuskan setelah melalui proses pembahasan yang cukup panjang, jelas Yusuf. Ia mengungkapkan ketika dihadapkan dengan agenda konsolidasi perbankan yang diterapkan Bank Indonesia (BI) mengenai Single Presence Policy (SPP), pihaknya memiliki tiga opsi. Pertama, menjual salah satunya. Kedua, membentuk holding, atau ketiga, melakukan merger. Setelah melakukan berbagai pertimbangan, pihaknya

memutuskan mengambil opsi merger untuk memenuhi kebijakan SPP. Kami melihat, merger akan menghasilkan potensi yang besar dari kedua bank tersebut. Karena itu kami memutuskan melakukan merger.⁸⁵

d. Merger Bank antara PT.Bank UOB Buana dengan PT.Bank UOB Indonesia

PT Bank UOB Indonesia (UOB Indonesia) dan PT Bank UOB Buana (UOB Buana) resmi melakukan penggabungan usaha (merger) setelah keluarnya surat persetujuan Bank Indonesia Np. 12/45/KEP.GBI/2010 pada tanggal 10 Juni 2010. Direktur Utama UOB Buana Armand B. Arief dalam siaran pers pada hari Minggu 13 Juni 2010 mengatakan, proses selanjutnya setelah persetujuan ini adalah melegalitaskan keputusan tersebut ke Kementerian Hukum dan HAM RI. "Dengan ini diharapkan merger dapat dilaksanakan sesuai target yaitu tanggal 30 Juni 2010 dan mulai beroperasi pada 19 Juli 2010,"katanya. Keputusan penggabungan telah disetujui oleh para pemegang saham melalui Rapat Umum Pemegang Saham yang diselenggarakan pada tanggal 15 April 2010.⁸⁶

Langkah penggabungan yang diambil dalam rangka pemenuhan ketentuan Bank Indonesia mengenai *Single Presence Policy* (SPP) yaitu satu pihak tidak boleh memiliki saham di dua bank dan paling lambat harus dipenuhi sebelum Desember 2010 menurut Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia yang kini diatur dengan

⁸⁵ <http://pelita.or.id/baca.php?id=50181> , diakses pada tanggal 11 Januari 2017 Pukul 14.40 WIB.

⁸⁶ <http://www.antaraneews.com/berita/207647/uob-indonesia-resmi-merger-dengan-uob-buana>, diakses pada tanggal 11 Januari 2017 Pukul 15.45 WIB.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. Kedua Bank tersebut merupakan Bank dengan pemilik yang sama yaitu United Overseas Bank Private Limited (UOBII) yang bertindak sebagai Pemegang Saham Pengendali.

Direktur Utama UOB Buana Armand B. Arief mengatakan setelah proses penggabungan ini, kedepannya UOB Buana akan lebih fokus dalam mengembangkan bisnisnya di sektor ritel dan konsumen. "UOB Buana yang memiliki keunggulan dalam pemberian kredit pada sektor UKM dan konsumen, akan bersinergi dengan UOB Indonesia yang memiliki keunggulan pada pemberian kredit kepada sektor korporasi. Dengan demikian, selain memenuhi ketentuan yang berlaku, diharapkan pelaksanaan merger tersebut juga akan semakin memperkuat posisi UOB Buana di peta perbankan Nasional," kata Armand. Lewat proses ini, Bank UOB Buana akan bertindak sebagai bank penerima penggabungan (*Surviving Bank*). "Pemilihan itu adalah keputusan logis karena melihat infrastruktur, cabang dan sistem yang dimiliki UOB Buana," tambahnya. Bank UOB Indonesia memiliki 10 kantor cabang di seluruh Indonesia, berbanding 30 cabang yang dimiliki oleh Bank UOB Buana.⁸⁷

⁸⁷ <http://www.antaraneews.com/berita/207647/uob-indonesia-resmi-merger-dengan-uob-buana>, diakses pada tanggal 11 Januari 2017 Pukul 15.45 WIB.

e. Merger antara PT.Bank OCBC NISP dengan PT.Bank OCBC Indonesia.

Pada Tanggal 22 Desember 2010 Bank OCBC NISP telah resmi merger dengan Bank OCBC Indonesia, hal tersebut di tegaskan dengan persetujuan dari Bank Indonesia dibuktikan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Bank Indonesia dengan Nomor 12/86/KEP.GBI/2010. Merger dilakukan karena kedua Bank tersebut adalah Bank dengan pemilik yang sama, Bank OCBC Indonesia didirikan tahun 1997 oleh OCBC Bank Singapura dan PT Bank (OCBC) NISP Tbk dengan komposisi saham 85% : 5%. Dengan berjalannya waktu, kepemilikan saham berubah menjadi masing-masing 99% dan 1% hingga saat ini.

Merger tersebut sejalan dengan apa yang diatur di dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia yang saat ini diatur di dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia. Lo Nyen Khing, Presiden Direktur dan CEO Bank OCBC Indonesia mengatakan kepada media KONTAN Kamis 23 September 2010“ Melalui sinergi penggabungan usaha ini, nasabah Bank OCBC Indonesia akan mendapatkan nilai tambah karena mereka dapat lebih terlayani oleh 400 kantor Bank OCBC NISP yang tersebar di 62 kota besar di Inonesia, selain layanan melalui 37.000 jaringan ATM. Penggabungan usaha ini kami nilai sebagai langkah strategis yang efektif bagi Bank OCBC NISP dan Bank OCBC Indonesia untuk menciptakan sinergi

dalam memberikan layanan dan produk yang lebih beragam kepada para nasabah kami; disisi lain penggunaan satu nama Bank OCBC NISP akan membantu mempermudah para stakeholder, termasuk nasabah dan pihak regulator, untuk mengingatnya dengan lebih baik," ujar Direktur Utama Bank OCBC NISP Parwati Surjaudaja dalam siaran pers yang diterima.⁸⁸

Setelah dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia, hingga penelitian ini ditulis tidak terjadi adanya penyesuaian struktur pada Bank Umum non BUMN karena pihak yang menjadi pengendali di lebih dari satu bank sudah tidak ditemukan.

Tabel 1 merger bank pasca PBI No.8/16/2006

No	Nama Bank	Merger/Peleburan Usaha	Nomor Surat Izin	Tanggal Merger
1.	PT. Rabobank International	PT. Bank Huga PT. Bank Hagakita PT. Rabobank International	10/43/KEP.GBI/2008	Tanggal 24 Januari 2008
2.	PT. Bank CIMB Niaga (022)	PT. Bank Lippo (026)	10/66/KEP.GBI/2008	Tanggal 15 Oktober

⁸⁸<http://keuangan.kontan.co.id/news/ocbc-indonesia-dan-ocbc-nisp-resmi-merger-1>, diakses pada tanggal 12 Januari 2017 Pukul 21.30 WIB.

		PT Bank CIMB Niaga (022)		2008
3.	PT. Bank UOB Buana (023)	PT. Bank UOB Buana (023) PT. Bank UOB Indonesia (058)	12/45/KEP.GBI/2010	Tanggal 10 Juni 2010
4.	PT. Bank OCBC NISP (028)	PT. Bank OCBC NISP (028) PT. Bank OCBC Indonesia (948)	12/86/KEP.GBI/2010	Tanggal 22 Desember 2010

2. Penerapan *Single Presence Policy* pada bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

a. Pasca berlakunya Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006

Kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal perbankan muncul pertama kali dengan dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada perbankan Indonesia dengan jangka aktu yang ditentukan oleh Bank Indonesia yang menyatakan bahwa batas akhir penyesuaian struktur bagi pihak yang dimaksud oleh kebijakan tersebut adalah tahun 2010. Kemudian dua tahun setelah batas akhir waktu yang diberikan oleh Bank Indonesia, Bank Indonesia kembali mengeluarkan kebijakan *Single*

Presence Policy yang baru pada tahun 2012 menggantikan peraturan yang lama yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. Bank pelat merah atau bank BUMN adalah merupakan pihak yang terkena kebijakan *Single Presence Policy* akibat dari kepemilikan pemerintah terhadap 4 bank BUMN di Indonesia.

Implementasi kebijakan *Single Presence Policy* pada bank-bank milik pemerintah dimulai dari pembentukan konsep-konsep dan rencana-rencana yang dilakukan oleh berbagai macam pihak untuk dapat mematuhi kebijakan *Single Presence Policy*. Pada periode kebijakan *Single Presence Policy* yang lama yaitu pada tahun 2006 hingga tahun 2010, semua pihak pemilik Bank Umum swasta yang terikat oleh kebijakan *Single Presence Policy*. hal tersebut dapat dilihat dengan terjadinya beberapa peristiwa besar berupa dijualnya sebagian besar saham Bank International Indonesia oleh Temasek Holdings asal Singapura kepada Maybank milik Malaysia akibat kepemilikan Temasek Holdings atas lebih dari satu bank yaitu bank BII dengan bank Danamon, Merger antara Bank Niaga dengan Bank Lippo akibat kepemilikan yang sama oleh Khazanah milik Malaysia atas kedua bank tersebut, merger bank UOB Buana dan Bank Indonesia juga karena kepemilikan yang sama, dan lain sebagainya.

Pemerintah sendiri memiliki wacana dan rencana untuk melakukan merger atau konsolidasi antara bank-bank BUMN bahkan sebelum kebijakan *Single Presence Policy* di keluarkan yaitu pada bulan juli 2006. Kemudian semenjak

kebijakan *Single Presence Policy* diberlakukan melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia isu, rencana dan wacana. Banyak pihak yang sudah mulai untuk mengkaji opsi merger bagi bank-bank BUMN baik mulai kalangan akademisi hingga politisi. Banyak pihak mulai mengkaji apa yang menjadi keuntungan dan kerugian apabila opsi merger dilaksanakan oleh pemerintah, akan tetapi seiring dengan berjalanya waktu wacana merger tersebut mulai menghilang dan pudar eksistensinya akibat banyak kelemahan yang dirasa apabila merger bank BUMN terus dipaksakan.⁸⁹

Kemudian di awal tahun 2008 mulai muncul wacana-acana yang beredar luas dikalangan masyarakat berupa pembentukan perusahaan induk di bidang perbankan atau dengan istilah popilernya adalah *Bank Holding Company* (BHC). Isu dan wacana tersebut merupakan dampak dari semakin pudarnya wacana merger atas kepemilikan pemerintah terhadap bank-bank pelat merah. Pada akhirnya di masa *injury time* pihak pemerintah mulai kebingungan karena memang selaku pemilik saham atas empat bank BUMN di Indonesia, pemerintah belum melaksanakan apapun untuk dapat mematuhi kebijakan *Single Presence Policy*. Pada Januari 2010 pemerintah berencana menunda eksekusi kebijakan *single present* atau kepemilikan tunggal. Menurut rencana, kebijakan tersebut seharusnya dieksekusi pada akhir 2010. Namun, pemerintah masih membutuhkan persiapan untuk menyatukan empat bank pelat merah. Demikian dikemukakan

⁸⁹ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0607/10/eko05.htm>, diakses pada 3 Januari Pukul 18.00 WIB.

Deputi Jasa Keuangan Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Parikesit Suprpto. Penundaan tersebut, menurut Parikesit, merupakan keputusan dalam rapat bersama pada Desember 2009. Selain kementerian BUMN, rapat di pengujung tahun itu juga dihadiri Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan. Surat resmi dari Menteri BUMN. Dengan penundaan ini, pihak pemerintah melanjutkan, rencana eksekusi kebijakan kepemilikan tunggal otomatis bergeser dari rencana semula akhir tahun 2010.⁹⁰

Pada awal tahun 2010 Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengusulkan penundaan pelaksanaan kebijakan *Single Presence Policy* (SPP) perbankan nasional selama dua tahun dari batas waktu yang ditetapkan pemerintah yaitu pada akhir tahun 2010. Menteri BUMN sudah mengirimkan surat ke Bank Indonesia, untuk ditunda dua tahun, oleh Deputi Kementerian BUMN Bidang Perbankan dan Jasa Keuangan Parikesit. Kemudian untuk mengisi jeda waktu tersebut, seluruh perbankan pemerintah akan mempersiapkan tujuan pemerintah yaitu menjadikan bank pelat merah sebagai bank yang berorientasi global. Selain itu bank pemerintah juga akan melakukan restrukturisasi internal untuk membantu program-program pemerintah. "Ini ada kaitan dengan perjanjian perdagangan bebas Asean (AFTA). Kendati demikian, kementerian sendiri berencana menerapkan kebijakan SPP dengan membentuk satu perusahaan

⁹⁰<https://m.tempo.co/read/news/2010/01/25/087221322/pemerintah-tunda-kepemilikan-tunggal-perbankan>, diakses pada 10 Januari 2017 Pukul 15.15 WIB.

holding yang menaungi empat perbankan pemerintah tersebut. Holding dapat dibuat dalam dua bentuk yaitu mendirikan satu perusahaan baru atau menunjuk satu BUMN yang ada untuk menjadi perusahaan holding bank BUMN. Deputi Kementerian BUMN Bidang Perbankan dan Jasa Keuangan Parikesit Suprpto menyatakan "Jika menunjuk satu perusahaan yang ada, maka perusahaan itu tidak boleh bergerak di bidang perbankan".⁹¹

Waktu terus berjalan dan semakin mendekati akhir batas waktu yang ditentukan oleh Bank Indonesia dalam rangka penyesuaian struktur kebijakan *Single Presence Policy*. Kemudian pada bulan Maret 2010 Kementerian Badan Usaha Milik Negara menyatakan masih menunggu jawaban Bank Indonesia terkait penerapan kebijakan kepemilikan tunggal bank. Deputi Kementerian BUMN Bidang Perbankan dan Jasa Keuangan Parikesit Suprpto menyatakan bahwa kebijakan kepemilikan tunggal perbankan atau *single present policy* mengharuskan perusahaan berpemilik sama dan bergerak di bidang yang sama untuk merger. Kementerian telah meminta agar Bank Indonesia mengizinkan penundaan pelaksanaan kebijakan ini pada bank BUMN atau meminta kajian untuk pengecualian. Keempat bank milik pemerintah tersebut adalah Bank Mandiri, BNI, BRI dan BTN. Menurut Parkesit, pilihan yang paling masuk akal adalah pembentukan induk usaha bagi keempat bank tersebut. Merger dinilai sebagai pilihan yang tidak mungkin. Pembentukan *holding* juga masih harus

⁹¹<http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/126509-kepemilikan-tunggal-bank-bumn-ditunda-2-tahun>, diakses pada 10 Januari 2017 Pukul 15.30 WIB.

dikaji lebih lanjut. Ada dua pilihan yang dapat dilakukan, yakni membentuk perusahaan *holding* baru atau menunjuk BUMN yang sudah ada untuk menjadi perusahaan induk bank. Deputi Kementerian BUMN Bidang Perbankan dan Jasa Keuangan masih berharap bank sentral akan mempertimbangkan pengecualian bagi bank. Sebab, pembentukan perusahaan *holding* artinya tidak jauh berbeda dengan saat keempat perusahaan berada di bawah Kementerian Badan Usaha Milik Negara.⁹²

Pada bulan September 2010 Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tengah menyiapkan beberapa skenario untuk mendukung penguatan bank-bank BUMN lewat peleburan sebagai strategi memenuhi aturan kepemilikan tunggal alias *single presence policy* (SPP). Salah satunya adalah pembentukan *investment holding* yang akan memayungi empat bank BUMN. Bank Indonesia (BI) hanya member tenggat waktu sampai akhir Desember 2010 bagi perbankan menerapkan aturan SPP atau yang biasa disebut kepemilikan tunggal bank itu. Padahal persiapan *investment holding* tidak semudah membalik telapak tangan. Pembentukan *holding* itu membutuhkan restu parlemen, sehingga prosesnya relatif lama. Deputi Bidang Perbankan dan Jasa Keuangan Kementerian BUMN bertemu dan berdiskusi dengan Bank Indonesia untuk meminta pengecualian aturan *Single Presence Policy* bagi bank-bank BUMN. Bank Indonesia

⁹²<https://m.tempo.co/read/news/2010/03/09/090231328/soal-kepemilikan-tunggal-bumn-tunggu-bank-indonesia>, diakses pada 10 Januari 2017 Pukul 16.00.

membenarkan rencana pertemuan dengan pemerintah. Bank sentral sudah merestui pemerintah membentuk holding, Bank Indonesia menilai, wacana sinergi bank-bank BUMN, apakah merger atau holding, bisa mengurangi overlapping di antara bank-bank plat merah. Cara ini juga terkait keinginan banyak pihak agar salah satu bank nasional bisa muncul menjadi bank kelas dunia. Deputy Gubernur Bank Indonesia Muliaman D. Hadad menuturkan, pada prinsipnya pemilik bank, dalam hal ini pemerintah, memiliki prioritas model sinergi apa yang paling ideal. "Tapi dari kami tentu saja ada aturan terkait. Bank Indonesia menilai, dengan aturan *Single Presence Policy* dan *holding*, ke depan bank-bank BUMN bisa lebih fokus pada bisnis mereka dan tercipta konsolidasi yang lebih baik."⁹³

Dengan waktu yang dirasa tidak lagi mencukupi dan sulitnya pihak pemerintah untuk dapat melakukan merger atau membentuk perusahaan induk di bidang perbankan, akhirnya kementerian BUMN mengajukan untuk membentuk *Virtual Holding* antara Bank-bank BUMN milik pemerintah, rencana tersebut langsung di ajukan kepada pihak Bank Indonesia. Bank Indonesia (BI) setelah menerima rencana pembentukan *Virtual Holding* tersebut kemudian mempelajari rencana Kementerian BUMN untuk membentuk *Virtual Holding* bank BUMN, hal itu dalam rangka memenuhi aturan kepemilikan tunggal. Berdasarkan rencana Kementerian BUMN, *Virtual Holding* yang dibentuk akan memiliki fungsi

⁹³ <http://keuangan.kontan.co.id/news/patuhi-spp-bank-bumn-bentuk-holding-1>, diakses pada 10 Januari Pukul 16.10 WIB.

sebagai perusahaan induk. Akan tetapi, *Virtual Holding* yang dimaksud tidak akan memegang saham empat bank BUMN yang dibawahinya. Pihak BUMN telah berkonsultasi dengan Bank Indonesia dan pembentukan *Virtual Holding* sangat dimungkinkan. Pada dasarnya, pembentukan *holding* adalah untuk mempermudah koordinasi di antara bank-bank BUMN. Kendati demikian, Bank Indonesia tetap mempelajari lebih dalam teknis aplikasi penerapan *Virtual Holding* bank BUMN tersebut. Direktur Perencanaan Strategis dan Humas Bank Indonesia Dyah NK Makhijani menegaskan bank sentral akan mendukung apa yang diinginkan pemerintah (Kementerian BUMN) demi untuk kemajuan bank-bank BUMN.⁹⁴

Virtual Holding dipimpin Deputy Menteri BUMN Bidang Perbankan dan Jasa Keuangan untuk mensinergikan dan meningkatkan efisiensi empat bank BUMN antara lain Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia 46 (BNI 46), Bank Rakyat Indonesia (BRI), dan Bank Tabungan Negara (BTN). *Virtual Holding* tersebut tidak ikut campur pada internal perseroan sehingga strategi bisnis tetap ada pada masing-masing Bank BUMN. Konsep *Virtual Holding* tersebut adalah masing-masing komisaris dari empat bank BUMN akan menduduki jabatan sebagai komite dalam holding bank BUMN, *Virtual Holding* yang dibentuk akan memiliki fungsi sebagai perusahaan induk. Akan tetapi, *Virtual Holding* yang

⁹⁴ <http://economy.okezone.com/read/2010/11/12/320/392702/bi-masih-pelajari-virtual-holding-bank-bumn>, diakses pada 10 Januari 2017 Pukul 16.25.

dimaksud, tidak akan memegang saham empat bank BUMN yang dibawahinya, pembentukan *Virtual Holding* adalah untuk mempermudah koordinasi di antara bank-bank BUMN. *Virtual Holding* tersebut akan berisi perwakilan dari komisaris masing-masing bank BUMN, sehingga isi dari konsep tersebut adalah komisaris, komisaris berhak memerintahkan direksi jika nantinya ada kebijakan-kebijakan baru karena jika langsung Kementerian BUMN yang memerintah tidak akan bisa. Kumpulan para komisaris dalam *Virtual Holding* tersebut berbentuk komite yang akan memantau segala kinerja dan pengambilan keputusan jika ada sebuah kebijakan.⁹⁵ Secara singkat dapat dikatakan *Virtual Holding* adalah suatu konsep holding (pembentukan perusahaan induk maya) dimana tidak melibatkan direksi dan tidak ada perubahan struktur pemegang saham seperti pengertian *bank holding company*, dilakukan dengan cara pembentukan komite yang berisi komisaris dari bank-bank yang akan membentuk *Virtual Holding* yang bertugas sebagai pengawas untuk mengawasi kinerja dan kebijakan bank-bank yang ada dalam suatu lingkup *Virtual Holding* tersebut. *Virtual Holding* juga bertujuan untuk mempermudah dan memperlancar koordinasi antar bank-bank dalam satu payung holding tersebut jika dilihat dalam hal ini adalah bank-bank BUMN.

Berseberangannya Bank Indonesia (BI) dengan Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Negara BUMN, tentang penerapan asas kepemilikan tunggal (single

⁹⁵<https://finance.detik.com/moneter/d-1479469/pemerintah-kaji-pembentukan-virtual-holding-bank-bumn>, <https://www.merdeka.com/uang/pemerintah-bentuk-virtual-holding-buat-bank-bumn.html>, diakses pada 11 Januari 2017 Pukul 10.30 WIB.

presence policy) bank-bank pelat merah akhirnya menemui titik temu. BI merestui keinginan pemerintah untuk penerapan *Virtual Holding* bank-bank BUMN dengan Kemenneg BUMN sebagai induknya. Putusan ini sama saja mengecualikan bank-bank pelat merah tersebut dari kebijakan *Single Presence Policy* yang menginginkan mereka membentuk *Virtual Holding* Empat bank pelat merah tersebut, Deputi Gubernur BI Muliaman D. Hadad menuturkan, diskusi dengan pemerintah sudah dilakukan, dan pilihan akhirnya adalah BI menyetujui *Virtual Holding* bank BUMN sebagai bentuk penerapan kewajiban SPP bank-bank milik pemerintah tersebut. Kemenneg BUMN akan bertindak sebagai holding alias induk empat bank pelat merah. Kemenneg BUMN mengusulkan pembentukan induk usaha maya (*Virtual Holding*) bagi bank-bank pelat merah untuk pemenuhan kebijakan asas kepemilikan tunggal yang diwajibkan BI kepada industri perbankan. Dalam *Virtual Holding* tersebut, masing-masing komisaris dari empat bank BUMN tersebut akan menduduki jabatan sebagai komite dalam holding bank BUMN. Pada akhirnya, semua pihak bersepakan untuk membentuk *Virtual Holding* sebagai pemenuhan kewajiban Bank BUMN atas kebijakan *Single Presence Policy*, kemudian konsep mulai dibangun teknisnya mulai dipelajari oleh otoritas dan pada akhirnya *Virtual Holding* diresmikan pada tahun 2011.⁹⁶

⁹⁶ <http://keuangan.kontan.co.id/news/bi-akhirnya-restui-virtual-holding-bank-bumn-1>, diakses pada 11 januari 2017 Pukul 10.40 WIB.

Terbentuknya *Virtual Holding* sebagai pemenuhan kewajiban bank BUMN atas kebijakan *Single Presence policy* dirasa patut dipertanyakan, hal tersebut dikarenakan di dalam kebijakan *Single Presence Policy* yang diatur oleh Bank Indonesia itu sendiri melalui Peraturan Bank Indonesia periode yang lama tidak memberikan opsi sama sekali terkait *Virtual Holding* sebagai pilihan untuk dapat memenuhi kewajiban dalam kebijakan tersebut. Dengan diterimanya konsep *Virtual Holding* maka dapat dikatakan kebijakan *Single Presence Policy* ini tidak memberikan kepastian hukum terhadap subyek-subyek yang diatur dan di ikat oleh kebijakan tersebut. Kemudian hal tersebut juga di rasa tidak adil dan dapat dikatakan tidak memberikan keadilan bila kita melihat banyaknya Bank-bank Umum yang telah berusaha dengan masing-masing opsi yang di pilih untuk dapat mematuhi kebijakan yang dikeluarkan oleh otoritas dalam hal ini adalah Bank Indonesia.

b. Pasca berlakunya Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012

Setelah dikeluarkannya Instrumen peraturan baru terkait kebijakan *Single Presence Policy* oleh Bank Indonesia yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, isu-isu baru dan wacana kembali mulai bermunculan terkait dengan langkah yang akan diambil oleh Bank Bumn meskipun saat itu bank BUMN telah dianggap menjalankan kewajibannya dalam kebijakan *Single Presence Policy* dengan terbentuknya *Virtual Holding* Bank BUMN. Setahun kemudian tepatnya pada

bulan Mei 2013 pada saat memberi masukan Revisi Undang-Undang Perbankan, Perhimpunan Bank-Bank Umum Nasional (Perbanas) mengusulkan adanya merger Bank BUMN sehingga jumlah bank menciut. Hal tersebut membuktikan jika memang opsi yang ditawarkan dalam Peraturan Bank Indonesia sebelumnya di perlukan oleh Bank-bank BUMN dan membuktikan bahwa pihak BUMN memang belum siap untuk menjalankannya meskipun memang diperlukan. Merger ini bertujuan untuk menjadikan Bank Umum yang berskala internasional, paling tidak se-ASEAN. Usul ini tidak terlepas dari upaya peningkatan daya saing industri perbankan nasional di tingkat internasional. Kemudian wacana tersebut terus bergulir dan menjadi perbincangan hangat di banyak kalangan mulai dari akademisi hingga kalangan politisi, wacana merger yang kembali muncul tersebut menjadi bahan kajian banyak kalangan. Kemudian tidak sedikit pihak yang tidak sepakat dengan wacana merger bank BUMN baik dari kalangan pemerintah maupun dari pihak BUMN itu sendiri salah satunya adalah direktur Utama Bank BNI Gatot Suwondo, beliau berpendapat bahwa merger bank BUMN itu akan mengancam eksistensi Bank BUMN dan merupakan langkah yang sangat terburu-buru mengingat bank-bank BUMN memiliki pangsa pasar dan karakteristik masing-masing. Beliau juga menambahkan bagi Bank-Bank BUMN yang telah berhasil dikenal secara global dan telah membuka kantor cabang hingga luar negeri seperti contoh Bank Negara Indonesia (BNI) yang telah membuka kantor cabang hingga negara sebesar Amerika Serikat akan terancam eksistensinyajuka di lakukan merger mengingat untuk dapat membuka kantor cabang di luar negeri

sangatlah sulit dan melalui proses yang cukup rumit.⁹⁷ Pada bulan April 2015 Wakil Presiden Republik Indonesia Jusuf Kalla menyatakan tidak setuju bila Bank-Bank BUMN akan di merger, beliau menyatakan merger bank BUMN tidak sesuai dengan kondisi di Indonesia dimana Indonesia merupakan negara besar dengan jumlah penduduk yang banyak hingga mencapai 250 juta sehingga bank-bank BUMN yang banyak dan dengan konsen yang berbeda-beda itulah yang lebih dibutuhkan. Beliau juga menambahkan bahwa merger bank-bank BUMN selain tidak sesuai dengan kondisi yang ada di Indonesia dan tidak bisa dibandingkan dengan negara-negara tetangga dengan luas wilayah negara yang jauh lebih kecil, erger juga merupakan langkah yang memakan ongkos atau biaya yang besar, sehingga bukan merupakan langkah yang tepat.⁹⁸

Wacana dan isu merger hingga 2014 tidak kunjung reda, hal tersebut dikarenakan Indonesia dirasa perlu mempersiapkan diri untuk menghadapi Masyarakat ekonomi Asean 2020 di sektor perbankan. Sempat dikabarkan bahwa dua bank BUMN yaitu Bank Negara Indonesia 46 (BNI 45) dan Bank Mandiri akan di merger meskipun merger tersebut gagal , kemudian juga muncul wacana akan terjadi merger antara Bank Mandiri dengan Bank BRI. Merger adalah bagian dari konsolidasi perbankan. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mengarahkan

⁹⁷<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5193127e22830/berbahaya-memaksakan-merger-bank-bumn>, diakses pada 11 Januari 2017 Pukul 11.00 WIB

⁹⁸<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/04/16/155157026/Wapres.Lupakan.Merger.Bank.BUMN>, diakses pada 11 Januari 2017 Pukul 11.10 WIB.

perbankan untuk melakukan langkah itu. Tercantum dalam Masterplan Jasa Keuangan Indonesia (MPJKI), merger bertujuan agar bank nasional bisa kompetitif di era Masyarakat Ekonomi ASEAN. Merger akan menggelembungkan aset bank plat merah sehingga lebih memiliki daya saing di tingkat regional. Dibanding aset bank-bank besar milik tetangga seperti Malaysia dan Singapura, bank-bank Indonesia nampak kecil. Kondisi inilah yang mendasari perlunya merger bank BUMN. Aset Bank Mandiri tercatat per Desember 2014 sebesar Rp 855 triliun. Jauh lebih kecil dibanding Bank DBS Group dari Singapura sebesar Rp.4148 triliyun.⁹⁹



Sumber : VARIA

⁹⁹ <http://www.varia.id/2015/02/14/merger-bank-bumn-apa-manfaatnya/>, diakses pada 11 Januari 2017 Pukul 11.25 WIB.

Namun demikian, perkara merger tidak bisa hanya dilihat dari dimensi bisnis. Langkah ini juga melibatkan banyak aspek seperti sumber daya manusia (SDM). Ketika merger terjadi, pasti akan ada reorganisasi besar-besaran. Wacana merger pada Bank-bank BUMN kembali pudar di akhir tahun 2014 dan kemudian muncul wacana baru berupa pembentukan hlding pada Bank-bank BUMN yang dimulai dari awal tahun 2015. Wacana pembentukan holding Bank BUMN dirasa mulai serius karena langkah-langkah konkrit pemerintah telah dimulai sejak tahun 2016, instrument hukum berupa aturan-aturan mulai dikaji dan dibuat dan Himbara (Himpunan Bank Negara) terus melakukan diskusi dan tukar pendapat kepada konsultan yang ditunjuk oleh Kementerian BUMN. Perusahaan yang akan menjadi Induk bank-bank BUMN juga telah di kaji dan dipikirkan pada 2016, holding dianggap BUMN merupakan langkah baik yang diambil oleh pemerintah. Ia mencontohkan, jika Bank BUMN resmi di holding pengelolaan bank akan lebih terfokus kepada Good Corporate Government saja. Peraturan mulai dibentuk tentang pembentukan hoding bank BUMN dan di targetkan selesai pada bulan September 2016.¹⁰⁰

PT Sigma Citra Caraka (Telkomsigma/Link), direncanakan akan dipisahkan dari Telkom dan diproses menjadi badan hukum tersendiri. kemudian Telkomsigma akan menjadi perusahaan *switching* Himbara (Himpunan Bank

¹⁰⁰ <http://keuangan.kontan.co.id/news/aturan-holding-bank-bumn-terbit-september-2016?page=2>, diakses pada 11 Januari 2017 Pukul 15.00 WIB.

Negara), di bawah Danareksa atau setara dengan bank-bank BUMN dalam skema *holding* bank BUMN, menurut skema *holding* Bank BUMN saat itu Danareksa disiapkan menjadi induk *holding*. peraturan pemerintah terkait dengan pembentukan *holding* perusahaan pelat merah di sektor perbankan selesai pada September 2016. Perencanaan pembentukan *switching* Himbara ini sebagai tindak lanjut sinergitas teknologi bank-bank milik pemerintah, di mana pada akhir Desember tahun 2015 resmi meluncurkan mesin ATM yang diberi nama Link ATM Himbara.¹⁰¹ Pada bulan september 2016 peraturan yang ditargetkan selesai ternyata belum dapat terselesaikan akibat beberapa hal, menteri BUMN Rini Soemarno menjelaskan beberapa hal yang memang membuat kebijakan tersebut tidak dapat direalisasikan dan kembali terlambat, salah satunya adalah masalah administratif karena memang draft revisi dari kebijakan *holding* tersebut sudah final, bahkan sebelumnya menteri BUMN tersebut telah yakin akan selesai pada bulan Agustus 2016 dan telah mempublikasikan rencana tersebut.¹⁰²

Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) optimistis di tahun 2017 ini dapat menyelesaikan pembentukan *holding* bank BUM. Pemerintah sedang menyampaikan pelaporan terkait pembentukan *holding* kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Menteri BUMN Rini Soemarno menyatakan pembentukan enam *holding* BUMN termasuk BUMN perbankan tengah memasuki proses

¹⁰¹ <http://koran.bisnis.com/read/20160810/244/573631/holding-bank-bumn-kian-dekat>, diakses pada 12 Januari 2017 Pukul 09.00 WIB.

¹⁰²<http://finansial.bisnis.com/read/20160929/309/587900/pembentukan-holding-bank-bumn-molor-lagi-ini-penjelasan-rini>, diakses pada 12 Januari 2017 Puku 09.15 WIB.

pembahasan dengan DPR. Meskipun sedikit mundur dari jadwal. Seiring proses pembentukan holding bank BUMN, bank-bank BUMN juga tengah memproses pembentukan perusahaan switching dan principal yang akan dimiliki langsung oleh PT Danareksa (persero), dan juga akan menjadi holding dari bank BUMN. Ketika holding BUMN perbankan sudah terbentuk, maka perusahaan holding tersebut dalam hal ini Danareksa akan menyuntikkan modal pada perusahaan principal tersebut hingga hingga kepemilikan mayoritas berada pada holding BUMN perbankan tersebut. Keseriusan pemerintah dalam upaya untuk dapat merealisasikan hlding bank BUMN dapat dilihat dari terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2017 sebagai dalah satu dasar untuk merealisasikan pembentukan holding.¹⁰³

Hingga penelitian ini ditulis untuk pembentukan Holding Bank BUMN masih dalam proses dan belum terealisasi. Dengan demikian dapat di tarik kesimpulan bahwa pembentukan holding bank BUMN memang di perlukan oleh perbankan di Indonesia terutama untuk menghadapi persaingan menjelang Masyarakat Ekonomi Asean di bidang Perbankan 2020. Implementasi kebijakan *Single Presence Policy* pada bank BUMN dimulai dengan dibentuknya *Virtual Holding* bank BUMN untuk dapat memenuhi kebijakan *Single Presence Policy* dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 yang dikeluarkantahun

¹⁰³ <http://www.beritasatu.com/bank-dan-pembiayaan/389523-pemerintah-optimitis-holding-bank-bumn-terbentuk-tahun-ini.html>, diakses pada 12 Januari 2017 Pukul 09.30 WIB.

2006 dan memiliki tenggang waktu hingga akhir 2010, meskipun langkah membentuk *Virtual Holding* tidak memiliki dasar hukum karena tidak diatur sebagai opsi yang dapat dipilih dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut. Kemudian upaya untuk dapat membentuk perusahaan induk di bidang perbankan terus dilakukan hingga tahun 2017 ini membuktikan bahwa memang pembentukan holding tersebut diperlukan oleh kondisi perbankan di Indonesia.

Dalam menjalankan kewajiban pada kebijakan kepemilikan tunggal perbankan, bank BUMN terlihat tidak cukup memiliki daya untuk dapat mengimplementasikannya secara sempurna bahkan pembentukan *Virtual Holding* pun diambil meski tidak ada ketentuan yang mengatur tentang pembentukan tersebut. Bahkan setelah dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia tentang kebijakan *Single Presence Policy* yang baru yang telah mengakomodir pembentukan *Virtual Holding*, pembentukan holding pada BUMN tetap akan dilakukan karena pemerintah sadar bahwa langkah tersebut memang diperlukan. Akan tetapi holding bank BUMN juga belum terbentuk hingga 2017 ini. Tidak sepenuhnya Bank BUMN dalam memenuhi kewajibannya mengenai kebijakan kepemilikan tunggal disebabkan karena sulitnya bagi bank-bank BUMN untuk melaksanakan ketentuan *Single Presence Policy* baik berupa menjalankan opsi-opsi di Peraturan Bank Indonesia yang lama maupun yang baru. Opsi yang menjadi kesulitan bagi bank-bank pelat merah tersebut adalah :

1) Kesulitan dalam opsi divestasi saham

Melalui divestasi atau penjualan saham, kepemilikan atau pengendalian suatu bank dapat beralih kepada pihak lain, baik melalui penawaran sekunder di pasar modal maupun instrument lainnya. Akan tetapi, divestasi tidak akan mencapai tujuan dari Bank Indonesia sendiri berupa penguatan sector perbankan khususnya pada BUMN, hal tersebut dikarenakan bank yang dijual atau dalam hal kepemilikan pemerintah dalam Bank BUMN disebut dengan privatisasi tidak terjadi penguatan di sector modal bank BUMN itu sendiri melainkan hanya berupa peralihan kepemilikan atau pengendalian.

Divestasi saham sebagai salah satu opsi dalam melakukan penyesuaian struktur atas kepemilikan yang lebih dari satu bank dalam kebijakan *Single Presence Policy* diatur didalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia Pasal 3 ayat (1) huruf a adalah bahwa dalam hal Pemegang Saham Pengendali (PSP) memiliki dua bank atau lebih dan tidak memilih opsi untuk melaksanakan merger/konsolidasi dan/atau membentuk *Bank Holding Company* (BHC) bagi bank-bank di bawah pengendaliannya, maka Pemegang Saham Pengendali (PSP) dapat mengalihkan sebagian besar 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 saja.¹⁰⁴

Divestasi saham atau pengalihan saham adalah opsi yang hampir tidak mungkin dipilih dan dilakukan oleh Pemerintah selaku Pemilik atau dapat dikatakan Pemegang Saham Pengendali Bank-bank BUMN, karena apabila opsi tersebut dipilih dan dilakukan dan pemerintah menjual sebagian besar atau seluruh saham Bank BUMN maka pemerintah akan kehilangan *power* atau kekuasaan atas bank-bank BUMN. Kemudian pemerintah tidak memiliki lagi control atas bank BUMN, dengan memilih opsi tersebut pemerintah juga akan mengalami kerugian berupa berkurangnya pendapatan pemerintah bagi dari dividen atas kepemilikan saham bank BUMN.

Penjualan sebagian besar saham Bank BUMN untuk dapat memenuhi ketentuan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal bank juga tidak serta merta mudah untuk dilakukan, mengingat keempat Bank-bank pelat merah memiliki konsentrasi yang berbeda-beda. Selain konsentrasi yang berbeda-beda keempat bank BUMN tersebut dirasa adalah bank dengan kinerja yang baik, sehingga penjualan saham tidak akan serta merta disetujui baik dari pihak pemerintah maupun pihak direksi Bank BUMN. Hal tersebut dikarenakan apabila penjualan saham dilakukan dan pihak pemerintah kehilangan *power* atau kekuatan

¹⁰⁴Lihat Pasal 3 ayat (1) Huruf a Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

untuk mengendalikan BUMN maka pihak yang menjadi pengendali baik itu adalah pihak asing maupun swasta akan memiliki kuasa untuk dapat mengendalikan bank BUMN tersebut. Apabila pihak non pemerintah telah hilang kendali atas bank BUMN maka bank BUMN tersebut bisa berubah secara manajemen ataupun karakteristik dan perubahan tersebut belum tentu adalah perubahan yang baik dan yang pemerintah harapkan. Peristiwa penjualan saham BUMN kepada sektor swasta biasa disebut dengan istilah privatisasi atau swastanisasi. Tentu untuk opsi pertama dalam kebijakan *Single Presence Policy* tersebut hanya akan menjadi pembicaraan hangat, akan tetapi opsi tersebut adalah opsi yang dihindari oleh pemerintah terutama pada BUMN di sektor perbankan nasional.

Opsi penjualan saham yang berujung pada peristiwa privatisasi bank-bank BUMN juga dapat berpotensi untuk menimbulkan masalah ketenagaakerjaan yang berujung pada Pemutusan Hubungan Kerja (PHK), hal tersebut karena bank-bank BUMN yang telah berdiri sekarang ini memiliki jumlah karyawan yang cukup banyak, hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa ketika bank-bank BUMN di pegang oleh sektor swasta Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) akan terjadi karena pihak swasta membuat prinsip kerja yang berbeda dengan sebelumnya, kemudian perlu diketahui bahwa ketika bank BUMN di kendalikan oleh sektor swasta maka bank akan berjalan lebih efisien dan bertujuan untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya dan salah satu langkah untuk dapat

mewujudkan hal tersebut dapat dilakukan dengan cara Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) untuk pegawai yang memang sudah tidak diperlukan dalam kebijakan baru atau pegawai yang terlalu banyak sehingga bank dapat menekan *cost* dan meningkatkan efisiensi kerja.

2) Kesulitan dalam opsi Merger atau Konsolidasi

Melalui merger atau konsolidasi, dua bank atau lebih akan bergabung atau melebur dengan nama baru maupun tidak. Bank-bank yang bergabung dapat merupakan bank yang masih berada dalam satu grup pengendalian. Akan tetapi dalam konteks kebijakan *Single Presence Policy*, bank-bank yang dimaksud untuk di merger adalah bank-bank yang masih berada dalam satu pengendalian. Dengan merger atau konsolidasi modal dan aset dari bank yang melakukan merger atau konsolidasi akan bersatu menjadi lebih besar. Akan tetapi, upaya merger atau konsolidasi tersebut memiliki resiko yang besar dan memakan biaya yang tinggi, kemudian juga berdampak pada sektor ketenagakerjaan yang bisa berujung pada pengangguran. Dengan adanya merger atau konsolidasi juga bermanfaat pada efisiensi dan pengawasan sehingga dapat memudahkan Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan.

Merger atau konsolidasi adalah sebagai salah satu opsi dalam melakukan penyesuaian struktur atas kepemilikan yang lebih dari satu bank dalam kebijakan *Single Presence Policy*, opsi tersebut diatur dalam 2 Peraturan Bank Indonesia

baik peraturan yang lama maupun yang baru yaitu dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia Pasal 3 ayat (1) huruf b dan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia Pasal 3 ayat (2) huruf a yang menyatakan bahwa dalam hal Pemegang Saham Pengendali (PSP) memiliki dua bank atau lebih dapat melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-bank yang dikendalikannya.¹⁰⁵

Seperti yang kita ketahui Bank-bank BUMN di Indonesia yaitu Bank Mandiri, Bank BNI 46, Bank Bri, dan Bank BTN yang memiliki pangsa pasar berbeda-beda. Bank BTN fokus kepada pemberian kredit rumah tangga kalangan masyarakat tingkat ekonomi bawah, Bank BRI fokus pada usaha kecil dan menengah serta masyarakat pedesaan, Bank Mandiri fokus pada korporasi, sedangkan Bank BNI 46 lebih fokus kepada masyarakat luas. Hal tersebut membuat terjadinya merger dirasakan sulit dilakukan oleh pemerintah. Keempat bank BUMN juga merupakan bank-bank yang besar di Indonesia sehingga opsi kebijakan merger di rasa tidak perlu dilakukan oleh pemerintah mengingat biaya untuk dapat melakukan merger sendiri cukup besar.

Merger juga memiliki potensi untuk menimbulkan masalah dalam sektor ketenagakerjaan yang berujung pada tindakan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).

¹⁰⁵Lihat Pasal 3 ayat (1) Huruf b Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 dan Pasal 3 ayat (2) huruf a tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

Hal tersebut dapat berpotensi karena apabila merger dilakukan dikhawatirkan akan terjadi pengurangan tenaga kerja atau rasio anlaisai tenaga kerja.

3) Kesulitan dalam membentuk Perusahaan Induk di bidang Perbankan atau *Bank Holding Company* (BHC)

Pembentukan perusahaan induk di bidang perbankan atau yang lebih dikenal dengan istilah *Bank Holding Company* (BHC) dirasa menjadi opsi yang lebih menguntungkan karena dapat menjadi jalan keluar yang lebih murah dibandingkan dengan melakukan merger atau konsolidasi, dimana Pemegang Saham Pengendali akan membentuk bank induk yang memiliki tugas untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung kegiatan bank-bank yang berada dibawahnya.

Pembentukan perusahaan Induk di bidang perbankan juga menjadi opsi yang sulit dilakukan oleh pemerintah, terbukti hingga saat ini pembentukan perusahaan induk di bidang perbankan tidak dapat terealisasi. Kesulitan yang membuat pembentukan perusahaan induk di bidang perbankan dapat berupa regulasi dari negara yang belum jelas dan dapat dikatakan belum ada regulasi yang mengatur tentang pembentukan holding bank BUMN membuat tindakan pemerintah untuk melakukan holding menjadi tidak berdasar karena tidak ada dasar hukumnya. Perselisihan antar bank BUMN juga menjadi problema tersendiri untuk terealisasinya holding, perselisihan yang dimaksud adala terkait siapa yang akan

menjadi perusahaan induk. Apabila dilihat dari kekuatan modal maka dirasa Bank Mandiri merupakan bank yang berhak untuk menjadi induk perusahaan apabila holding bank BUMN akan direalisasikan, kemudian apabila dilihat dari nilai sejarah atau *history* nya maka bank BNI adalah bank yang berhak untuk menjadi perusahaan Induk. Perselisihan tersebut akan terus terjadi karena masing-masing bank memiliki keunggulan dan kelebihan masing-masing.

B. Implementasi *Single Presence Policy* pada perbankan Indonesia ditinjau dari Tujuan Hukum

Aristoteles berpendapat dalam bukunya yang berjudul “Rhetorica” mencetuskan teorinya bahwa, tujuan hukum menghendaki keadilan semata-mata dan isi dari pada hukum di tentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang tidak adil.¹⁰⁶

Menurut teori ini hukum memiliki tugas suci san luhur, ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang tentang apa yang berhak ia terima yang memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Apabila ini dilaksanakan maka tidak akan ada habis-habisnya. Oleh karenanya hukum harus membuat apa yang dinamakan “*Algemeene regels*” (peraturan/ketentuan-ketentuan umum). Peraturan ini

¹⁰⁶ R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum, ct.k.keempatbelas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.58.

diperlukan oleh masyarakat teratur demi kepentingan kepastian hukum, meskipun pada suatu waktu dapat menimbulkan keidakadilan.¹⁰⁷

Penulis dalam hal ini akan mengkaji bagaimana implementasi *Single Presence Policy* pada perbankan Indonesia bila di tinjau dari tujuan hukum. Penulis menggunakan ajaran modern prioritas baku yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch seorang filosof hukum Jerman.

Gustav Radbruch mengajarkan tiga konsep ide dasar hukum, yang oleh sebaian pakar di identikan juga sebagai tiga tujuan hukum. Bagi Radburch, ketiga unsure tersebut merupakan tujuan hukum secara bersama-sama. Dengan lain perkataan, tujuan hukum tersebut adalah:

1. Keadilan
2. Kemanfaatan
3. Kepastian hukum

Berikut adalah hasil analisa penulis mengenai implementasi Kebijakan *Single Presence Policy* pada perbankan di Indonesia yang telah berlaku sejak 2006 bila ditinjau dan penulis analogikan dengan tujuan hukum modern perioritas baku:

¹⁰⁷ *Ibid.*

1. Keadilan

Tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan adalah merupakan ajaran etis atau teori etis. Menurut faham etis isi hukum semata-mata ditentukan oleh kesadaran etis manusia tentang apa yang adil dan apa yang tidak adil. Keyakinan etis manusia tentang apa yang adil dan tidak adil merupakan landasan berpijak aliran etis tentang tujuan hukum. Dalam konteks ini, Aristoteles berpendapat bahwa hukum mempunyai tugas suci, yakni member kepada setiap orang tentang apa yang berhak diterimanya (*Rethorica dan Ethica Nichomachea*). Atas dasar itu Aristoteles membedakan atas:

- a. Keadilan Komutatif, yaitu keadilan dengan cara memberikan kepada setiap orang, sama banyaknya, tanpa memperhitungkan jasa-jasa perorangan.
- b. Keadilan Distributif, yaitu tipe keadilan dengan cara memberikan kepada setiap orang dan mengingat jasa-jasa perseorangan; didasarkan pada keseimbangan.

Bila ditinjau dengan implementasi mengenai Kepemilikan Tunggal pada Perbankan atau *Single Presence Policy* yang diberlakukan di Indonesia oleh Bank Indonesia melalui ketentuan berupa Pertaturan Bank Indonesia dapat dikatakan tidak memberikan keadilan terhadap subjek-subjek yang terikat dalam aturan *Single Presence Policy* tersebut. Hal tersebut dikarenakan keluarnya 2 peraturan yang berbeda dan mengartur hal yang substansinya relatif sama dengan beberapa perubahan yang tidak signifikan. Peraturan tersebut adalah Peraturan Bank Indonesia

Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia dan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24 PBI/2012 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 di keluarkan dan mulai berlaku sejak Desember 2006, kemudian dalam peraturan tersebut penyesuaian struktur kepada pihak yang masih menjadi Pemegang Saham Pengendali di lebih dari satu bank sesuai yang diatur dalam ketentuan tersebut wajib untuk melakukan penyesuaian struktur sesuai dengan opsi yang di berikan pada Peraturan Bank Indonesia tersebut dengan jangka waktu selambat-lambatnya Desember 2010 sesuai dengan ketentuan PBI tersebut. Pada 2012 Bank Indonesia mengeluarkan peraturan yang sama yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24 PBI/2012 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, pada PBI baru tersebut hal yang diatur substansinya sama dengan apa yang diatur di dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, hanya saja jangka waktu yang diberikan oleh peraturan baru tersebut adalah 1 (satu) tahun untuk opsi penyesuaian struktur berupa merger atau konsolidasi dan 6 (enam) bulan untuk opsi berupa Fungsi Holding.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 maka secara otomatis Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia tidak berlaku karena terdapat dua aturan yang sederajat dan mengatur hal yang substansinya sama. Hal itu di perkuat dengan Pasal 17 angka 1 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang

Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia yang menyatakan bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4642) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Hal tersebut sejalan dengan asas hukum *lex posterior derogat legi priori*, yaitu ketentuan yang kemudian mengesampingkan ketentuan yang terlebih dahulu. Dengan kata lain Undang-undang atau peraturan yang lebih baru mengesampingkan Undang-undang atau peraturan yang lebih lama, dan hal tersebut hanya berlaku untuk peraturan yang tingkatannya sederajat karena jika derajatnya berbeda akan berlaku asas hukum yang lain berupa *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan yang lebih tinggi derajatnya akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.¹⁰⁸

Terdapat perbedaan waktu yang diberikan untuk melakukan penyesuaian struktur kedua peraturan tersebut, kemudian untuk pihak yang tidak melakukan penyesuaian struktur dan melanggar ketentuan *Single Presence Policy* yang diatur oleh Bank Indonesia maka pihak tersebut akan dikenakan sanksi berupa larangan untuk melakukan pengendalian dan dilarang memiliki saham dengan hak suara pada masing-masing Bank lebih dari 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham bank kemudian bagi pihak yang tetap melanggar larangan tersebut akan mendapat sanksi

¹⁰⁸ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum, ctk.pertama*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014. Hlm. 146-147.

administratif berupa denda sebesar Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) dan sanksi pada penilaian aspek *Good Cooperate Governance* pada penilaian tingkat kesehatan Bank. Sanksi tersebut diatur di dalam kedua Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan tunggal baik yang dikeluarkan pada tahun 2006 dan 2012. Pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 sanksi-sanksi tersebut diatur didalam sedangkan pada aspek *Good Cooperate Governance* pada penilaian tingkat kesehatan Bank.

Terhadap perbedaan waktu tersebut seharusnya pihak Bank Indonesia menjatuhkan sanksi apabila terdapat pihak yang masih melanggar ketentuan *Single Presence Policy* tersebut sesuai dengan apa yang telah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia tersebut setelah jangka waktu yang diberikan oleh Bank Indonesia telah terlewati. Akan tetapi pada 2012 Bank Indonesia Justru menerbitkan PBI baru yang substansinya sama persis dengan apa yang telah diatur di dalam PBI sebelumnya, maka dengan terbitnya PBI baru tersebut maka menyatakan peraturan yang sebelumnya dicabut dan tidak berlaku. Hingga saat ini di tahun 2017 Bank yang dimiliki oleh pemerintah yaitu BUMN masih berdiri tegak dan pemerintah melakukan pengendalian tidak di hanya 2 bank akan tetapi di 4 bank sekaligus. Seharusnya bank BUMN diberi tindakan oleh pihak Bank Indonesia atas tidak erlaksananya ketentuan yang diatur di dalam PBI nomor 8/16/PBI Tahun 2006.

Wacana dan rencana pemerintah mulai dari akan melakukan merger hingga holding pada bank-bank BUMN sudah digencarkan dan pada 2010 belum ada yang terealisasi dan kedudukan bank BUMN masih tetap sama. Bahkan pihak BUMN justru mengambil langkah untuk membentuk *Virtual Holding* dimana *Virtual Holding* tersebut telah disahkan sebagai pemenuhan kewajiban BUMN pada kebijakan *Single Presence Policy*, abila diperhatikan pembentukan *Virtual Holding* tersebut tidak memiliki dasar karena tidak diatur dalam Peraturan Bank Indonesia tentang kebijakan *Single Presence Policy* dan bukan merupakan opsi penyesuaian struktur. Pihak otoritas yaitu dalam hal ini Bank Indonesia tidak memberikan sanksi apapun sesuai yang di atur dalam PBI Nomor 8/16/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbanka Indonesia, kemudian pada tahun 2012 justru menerbitkan PBI baru dengan aturan yang sama dengan jangka waktu penyesuaian struktur yang berbeda. Hal tersebut dapat dikatakan “tidak adil” bagi bank-bank Umum non BUMN terutama beberapa bank yang memang berusaha untuk dapat mematuhi ketentuan *Single Presence Policy* ini seperti Bank CIMB Niaga, Bank UOB Buana, Bank OCBC NISP, dan lain sebagainya yang berusaha untuk dapat melakukan penyesuaian struktur sesuai dengan apa yang di atur dalam PBI sebelum Desember tahun 2010.

Kemudian Implementasi *Single Presence Policy* pasca 2010 dengan dikeluarkannya Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan di Indonesia dapat dikatakan bahwa tidak

mencerminkan keadilan terutama bagi Bank Umum lainnya yang telah berusaha untuk mematuhi kebijakan kepemilikan tunggal bank bank tersebut.

2. Kemanfaatan

Tujuan hukum berupa kemanfaatan termaktub di dalam teori utilitas atau yang biasa disebut juga sebagai teori *Eudaeminitis*, yang mengajarkan bahwa hukum bertujuan memberikan manfaat kepada masyarakat atau subjek yang diikat dalam suatu aturan. Jeremy Bentham, juga menguatkan dalam doktrinya yang sangat terkenal adalah bahwa hukum bertujuan memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada masyarakat luas atau sebanyak-banyaknya orang (*the greatest happiness for the greatest number*).

Apabila ditinjau kebijakan *Single Presence Policy* atau kepemilikan tunggal bank telah memberikan cukup manfaat bagi sektor perbankan di Indonesia. Setelah terbitnya kebijakan tersebut banyak bank umum yang melaksanakan merger atau konsolidasi untuk dapat memenuhi kebijakan tersebut sehingga bank-bank yang melakukan merger tersebut menjadi lembaga perbankan yang kuat dari kepemilikan asset dan permodalan sehingga membuat kondisi perbankan di Indonesia semakin baik sedikit demi sedikit dan dapat menunjang sektor perekonomian.

3. Kepastian hukum

Tujuan hukum adalah untuk menciptakan kepastian hukum termaktub dalam ajaran normatif-dogmatik. Aliran ini bersumber dari pemikiran positivis di dunia

hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai suatu yang otonom, yang mandiri, karena menurut teori ini hukum lain hanya kumpulan aturan. Tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Menurut ajaran ini, hukum dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum, kepastian tentang hak dan kewajiban dimana kepastian hukum ini akan menciptakan ketertiban. Kepastian hukum yang dimaksud adalah dimana terdapat suatu peristiwa disitu ada hukum yang mengatur, dan penegakan hukum atas suatu peristiwa itu sendiri harus sesuai dengan aturan hukum yang ada, dalam menjalankan kewajiban atas suatu peristiwa juga harus ada aturan hukum yang melandasi apabila bertindak lain dapat dikatakan suatu pelanggaran dan tidak boleh untuk mendapatkan haknya, begitu pula dalam kaitannya dengan hak.

Dapat dikatakan kebijakan *Single Presence Policy* tersebut tidak memberikan kepastian hukum, hal tersebut dapat dibuktikan dengan langkah pembentukan *Virtual Holding* bank BUMN, dimana pembentukan *Virtual Holding* bukanlah opsi yang diberikan Bank Indonesia untuk dapat memenuhi keajibanya dalam kebijakan kepemilikan tunggal dalam Peraturan Bank Indonesia. Akan tetapi pihak Bank Indonesia sendiri menyetujui bahwa upaya pembentukan *Virtual Holding* tersebut adalah sah sebagai pemenuhan kewajiban bank BUMN atas kebijakan kepemilikan tunggal tersebut.