



**TINJAUAN YURIDIS *NOTIFICATION* (PEMBERITAHUAN)
KEPADA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)
DALAM MERGER BANK DI INDONESIA**

Oleh :

Najib A. Gisymar
NPM. 02932012

DISERTASI

**Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi (Promosi
Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam
bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

**PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2014**



**TINJAUAN YURIDIS *NOTIFICATION* (PEMBERITAHUAN)
KEPADA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)
DALAM MERGER BANK DI INDONESIA**

Oleh :

Najib A. Gisymar
NPM. 02932012

DISERTASI

Telah diperiksa dengan cermat dan dinyatakan layak untuk diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.Hum.
Promotor

Prof. Dr. Ningrum Natasya Sirait, S.H., M.Li.
Co Promotor



**TINJAUAN YURIDIS *NOTIFICATION* (PEMBERITAHUAN)
KEPADA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)
DALAM MERGER BANK DI INDONESIA**

Oleh :

Najib A. Gisymar
NPM. 02932012

DISERTASI

**Telah diperiksa dengan cermat dan dinyatakan layak untuk diajukan pada
Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk
memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S.

(...../...../.....)

Prof. Dr. Rahayu Hartini, S.H., M.Si., M.Hum.

(12, Maret, 2014)

Dr. Siti Azzah, S.H., M.Hum.

(4, Maret, 14)

Dr. Surach Winarai, S.H., M.Hum.

(4, Maret, 2014)



**TINJAUAN YURIDIS *NOTIFICATION* (PEMBERITAHUAN)
KEPADA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)
DALAM MERGER BANK DI INDONESIA**

Oleh :

Najib A. Gisymar
NPM. 02932012

DISERTASI

Telah diterima dan diperiksa dengan cermat serta dinyatakan layak untuk diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta,

**Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Kepada Tim Penelaah dan Dewan Penguji naskah Disertasi ini, Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H.,M.S., Prof. Dr. Rahayu Hartini, S.H.,M.Si.,M.Hum., Dr. Surach Winarni, S.H.,M.Hum., Dr. Siti Anisah, S.H.,M.Hum., sehingga peneliti dapat melewati Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka, peneliti ucapkan terima kasih tak terhingga.

Tidak lupa peneliti ucapkan terima kasih kepada Rektor UII Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, S.E.,M.Ec., Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum UII Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.H., serta Dewan Akademik Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII yang telah memberikan kesempatan peneliti menyelesaikan pendidikan S3 yang sempat beberapa waktu peneliti tinggalkan.

Kepada segenap keluarga besar alm. Awod bin Faraj Sungkar, keluarga besar Fadhil Gisymar, keluarga besar Said Salim Nahdi, peneliti haturkan banyak terima kasih tak terhingga atas dukungan kepada peneliti untuk tetap menyelesaikan Disertasi ini.

Tidak lupa peneliti ucapkan terima kasih tak terhingga kepada istri peneliti, Nadiyah Said Nahdi, S.H., yang selama ini dengan penuh kesetiaan menemani peneliti dalam menempuh studi S-3 ini dengan segala suka dukanya, demikian juga kepada anak-anak peneliti Putrie Arifa Najib, Hanan Fakhira Najib, Abdillah Ali Najib, Muhammad Wildan Najib, yang selalu mendukung serta rela waktunya bersama peneliti yang berkurang karena peneliti harus kuliah S3 dan bekerja di luar kota.

Kepada segenap staf pada Najib Ali Gisymar *Law Firm* Jogjakarta dan Jakarta yang telah membantu meringankan pekerjaan peneliti sejak November

2013 peneliti menyempurnakan naskah Disertasi, untuk itu peneliti ucapkan terima kasih.

Akhirnya peneliti ucapkan terima kasih kepada penerbitan FH UII yang telah bersedia menerbitkan naskah Disertasi menjadi buku dalam waktu yang sangat singkat.

Sebagai suatu karya akademik, buku ini akan menjadi lengkap dan mungkin sempurna dengan adanya saran, koreksi, kritik dari pembaca sehingga nantinya dapat menerbitkan edisi revisinya.

Yogyakarta, 29 Maret 2014

Salam hormat peneliti

Dr. Najib Ali Gisymar, S.H.,M.Hum

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN KETUA PROGRAM	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR	xii
ABSTRAK.....	xiii
ABSTRACT.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	32
C. Tujuan Penelitian.....	32
D. Manfaat Penelitian	33
E. Kerangka Teori	33
F. Kajian Pustaka.....	46
G. Metode Penelitian	49
H. Kerangka Disertasi	53

BAB II	INDUSTRI PERBANKAN DI INDONESIA.....	55
A.	Bank: Pengertian, Fungsi dan Perannya	55
B.	Perbankan sebagai Industri Sangat Ketat Peraturan.....	61
C.	Struktur, Perilaku, dan Kinerja Perbankan Indonesia	78
D.	Kewajiban Modal Minimum Bank.....	99
E.	Kesehatan Bank: Prasyarat Bank dalam Hadapi Risiko.....	115
F.	Arsitektur Perbankan Indonesia: Kebijakan Regulatif Merger Bank	125
BAB III	MERGER BANK DAN NOTIFIKASINYA KEPADA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA.....	143
A.	Kebijakan Kepemilikan Saham Bank Umum: Dinamika Industri Perbankan Indonesia	143
B.	Dasar Hukum dan Prosedur Izin Praktik Merger dalam Aspek Korporasi dan Perbankan	192
C.	Notifikasi Merger Bank kepada KPPU Berdasarkan Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2009 tentang Pra Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.....	206
D.	Notifikasi Merger Bank kepada KPPU Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat.....	211

BAB IV	NOTIFIKASI MERGER BANK MASA MENDATANG	273
A.	Persetujuan Merger Bank Pasca Berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan	273
B.	Izin Merger Bank dan Kewajiban Notifikasi Merger Bank Pasca Berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan	277
BAB V	PENUTUP.....	294
A.	Kesimpulan.....	294
B.	Saran/Rekomendasi	295
DAFTAR PUSTAKA	298

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Merger dan Akusisi Bank periode 2000 – 2010	31
Tabel 2	Perkembangan Jumlah Bank Umum dan Kantor Bank Umum	92
Tabel 3	Perkembangan Jumlah Bank Perkreditan Rakyat dan kantor BPR.	93
Tabel 4	Perkembangan dan Jaringan Bank Syariah.....	94
Tabel 5	Bank Umum Berdasarkan Pengelompokan Total Aset.....	96
Tabel 6	Perkembangan Aset Total Bank Umum (dalam miliar rupiah)	96
Tabel 7	BPR Berdasarkan Pengelompokan Total Aset.....	98
Tabel 8	Kinerja Bank Umum Konvensional (dalam miliar rupiah).....	114
Tabel 9	Program Penguatan Struktur Perbankan Nasional	130
Tabel 10	Tahapan Program Peningkatan Kualitas Pengaturan Perbankan	133
Tabel 11	Tahapan Program Peningkatan Fungsi Pengawasan.....	137
Tabel 12	Tahapan Peningkatan Kualitas Manajemen dan Operasional Perbankan.....	139
Tabel 13	Tahapan Program Pengembangan Infrastruktur Perbankan.....	140
Tabel 14	Tahapan Program Peningkatan Perlindungan Nasabah	141
Tabel 15	Batas Kepemilikan Bank oleh Asingdi Beberapa Negara	163
Tabel 16	Kepemilikan Asing di Bank Swasta di Indonesia.....	164
Tabel 17	<i>Calculation of the H-Index from Hypothetical Market Share Distribution</i>	<i>227</i>

Tabel 18	Bank Nasional dengan Modal di atas Rp. 10 Trilyun	236
Tabel 19	Bank dengan Kegiatan Fokus Segmen Tertentu	237
Tabel 20	Bank BUMN Syari'ah.....	237
Tabel 21	Asset 3 (tiga) Bank BUMN apabila Merger	243
Tabel 22	Peraturan Merger Bank dan Notifikasinya kepada KPPU	272
Tabel 23	Perbedaan Pengaturan <i>Threshold</i> Merger Bank	278
Tabel 24	Merger Bank dan Notifikasinya kepada KPPU di Masa Yang Akan Datang	293

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	<i>Structure, conduct (or behavior), and performance</i>	81
Gambar 2	Hubungan antara <i>structure, conduct (or behavior), and performance</i> sederhana	83
Gambar 3	Hubungan <i>structure, conduct (or behavior), and performance</i>	84
Gambar 4	API dalam 6 (enam) pilar.....	126
Gambar 5	Struktur Perbankan Indonesia	129
Gambar 6	Implementasi Basel Perbankan	135
Gambar 7	Perkembangan Laba Perbankan Indonesia	155
Gambar 8	Rekapitulasi Jumlah Bank di Indonesia.....	158
Gambar 9	Pembelian saham bank umum.....	159

ABSTRAK

Merger bank merupakan salah satu strategi pilihan bisnis dari pemegang saham bank guna menghindari penambahan modal guna memenuhi persyaratan minimum kecukupan modal yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral.

Pasal 29 Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999), mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pemberitahuan Merger kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam suatu Peraturan Pemerintah. Akhirnya Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP Merger Persaingan 2010) dan Perkom Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 mengatur mengenai kewajiban notifikasi merger kepada KPPU setelah merger efektif secara yuridis yaitu setelah badan usaha tersebut dinyatakan bubar dan perubahan Anggaran Dasar perusahaan hasil Merger telah mendapatkan persetujuan Menteri Hukum dan HAM RI atau telah dicatat dalam database Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH) bagi perusahaan hasil merger yang tanpa melakukan perubahan Anggarannya (*post Merger*).

Notifikasi kepada KPPU wajib oleh perusahaan yang melakukan merger apabila total asset hasil mergernya melebihi ketentuan yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan, akan tetapi khusus untuk bank adalah sejak terjadi perjanjian atau kesepakatan merger yang dibuat oleh Direksi masing-masing Bank, dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Komisaris dan disahkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham masing-masing bank dan bukan sejak berlaku efektif secara yuridis.

Pemerintah harus segera merevisi Pasal 28 dan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 bahwa merger bank berlaku ketentuan pra notifikasi dan pelanggarannya terhadap kewajiban notifikasi dikenai pidana denda, pemerintah segera merevisi PP No. 28 Tahun 1999 dimana izin dan persetujuan merger bank diajukan kepada OJK, merevisi PP No. 57 Tahun 2010 dengan memberikan ketegasan mengenai *threshold* merujuk kepada peraturan OJK dan OJK harus segera membuat peraturan yang mengatur *threshold* total asset hasil merger bank yang harus di notifikasi kepada KPPU sehingga KPPU akan membuat aturan notifikasi merujuk peraturan OJK.

ABSTRACT

~~Merger of banks is one of the preferred strategy of the business shareholder of the bank in order to avoid additional capital to meet the minimum capital adequacy requirements set by Bank Indonesia as the central bank.~~

Article 29 of Law No. 5 of 1999 on Monopolistic Practices and Unfair Business Competition (Law no. 5 of 1999) , mandates further regulation on the procedure for merger notification to the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) in a Government Regulation. Finally, the Government issued Government Regulation No. 57 Year 2010 regarding the Merger or Consolidation of Business Entities and Acquisition of Shares of the Company which may result in Monopolistic Practices and Unfair Business Competition (Merger Regulation Competition 2010) and Perkom No. 2 of 2013 on the Third Amendment of the Business Competition Supervisory Commission No. 13 of 2010 regulating the merger notification obligations to the Commission after the merger is legally effective after the business entity is liquidated and the amendment the company resulting from the Merger has been approved by the Minister of Justice and Human Rights has been recorded in a database or Legal Entity Administration System (SABH) for the merged company without making changes to its Articles of Association (post- merger) .

Mandatory notification to the Commission by the companies who merge if the merger results in total assets exceed the terms of the legislation, but is specific to the bank since the merger agreement or agreements made by the Board of Directors of each bank, with the prior approval Commissioner and approved by the General Meeting of Shareholders of each bank and not from legally effective .

The government should immediately revise Article 28 and Article 29 of Law no. 5 of 1999 that the bank merger provisions apply to breaches of the pre- notification and notification obligations subject to criminal penalties, the government immediately revise Government Regulation. 28 of 1999 in which the permission and approval of proposed bank mergers to the FSA, revised Government Regulation No. 57 of 2010 by giving the firmness of the threshold refers to the Finacial Supervisory Agency (OJK-FSA) and FSA regulations should immediately make rules governing the threshold of the total assets of the merged bank to be notified to the Commission so that the Commission will make notification rules refer to FSA regulations .

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ekonomi Indonesia memiliki pijakan hukum yang sangat kuat dan mendasar dalam melindungi harkat dan martabat warga negaranya termasuk segala entitas ekonomi yang vital sebagaimana diatur pada Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD 1945), dimana perekonomian disusun sebagai usaha bersama dan atas dasar kekeluargaan¹ serta perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.²

Demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.³ Hal tersebut dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.⁴

Setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan

¹ Pasal 33 ayat (1) UUD 1945

² Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 Hasil Amandemen ke-4

³ Pertimbangan huruf b UU No. 5 Tahun 1999

⁴ Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1999

kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.⁵

Pasca Perang Dunia II, banyak negara-negara menetapkan kebijakan-kebijakan yang berpengaruh terhadap perilaku ekonomi, antara lain:⁶

1. negara menetapkan serangkaian target-target ekonomi, misalnya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mempertahankan *full employment*, mengusahakan stabilitas harga, menjaga supaya neraca pembayaran tetap bagus di dalam arena perdagangan internasional.
2. negara menetapkan kebijakan moneter, dengan cara mengontrol *money supply* agar tidak terjadi inflasi tinggi.
3. ada negara yang menetapkan kebijakan di bidang pendapatan.
4. kebijakan di bidang industri (*industrial policy*) yang berdampak langsung pada industri.⁷

Kebijakan persaingan mencakup berbagai jenis instrumen yang secara konvensional dikategorikan sebagai struktural ataupun perilaku. Instrumen struktural terutama berkaitan dengan merger (penggabungan) dan monopoli atau dominasi pasar suatu pasar.⁸ Pendekatan struktural menekankan tes persaingan

⁵ Pertimbangan huruf c UU No. 5 Tahun 1999

⁶ I. Wibowo, "Emoh Negara: Neoliberalisme dan Kampanye Anti Negara", dalam I. Wibowo & Francis Wahono (ed), *Neoliberalisme* (Jogjakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, 2003), hlm. 274-275

⁷ Instrumen yang dipakai antara lain: proteksionisme dalam bentuk penetapan hambatan tariff maupun non tariff, dan subsidi ekspor, kebijakan *anti trust*. Lebih lanjut lihat I. Wibowo, *loc.cit.*

⁸ *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-undang dan Kebijakan Persaingan* (Washington D. C, Bank Dunia-OECD, tanpa Tahun, versi Indonesia, hlm. 6)

yang menguji apakah meningkatnya tingkat konsentrasi akibat suatu penggabungan dapat menimbulkan banyak penurunan persaingan.⁹

Persaingan dalam ekonomi berbasis pasar dimaksudkan sebagai situasi di mana perusahaan atau penjual secara bebas untuk mendapatkan pelanggan guna mencapai tujuannya.¹⁰ Persaingan memaksa perusahaan-perusahaan menjadi lebih efisien dan menawarkan lebih banyak pilihan produk serta layanan dengan harga yang lebih rendah.¹¹

Tujuan utama mempertahankan dan meningkatkan persaingan yang efektif adalah untuk mengkonter pembatasan-pembatasan pihak swasta atas persaingan.¹² Proses persaingan hendaknya diproteksi bukan untuk mempertahankan dan meningkatkan persaingan untuk kepentingan persaingan melainkan untuk tujuan membuka hambatan bagi pelaku usaha yang lain masuk ke dalam suatu pasar yang bersaing.¹³ Adanya *entry barrier* (rintangan masuk) menjadi penyebab tertundanya pelaku usaha yang baru untuk memasuki pasar atau suatu industri. Rintangan masuk tersebut menjadi perhatian bagi kelompok *Chicago School* (lebih dikenal dengan madzhab Chicago) karena bagi *Chicago School* adanya rintangan masuk dari pelaku usaha yang sudah ada maka tidak akan ada persaingan yang normal di pasar.¹⁴

⁹ *Ibid.*, hlm. 12

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hlm. 7.

¹³ *Ibid.*, hlm. 9

¹⁴ Nawir Messi, "Motif Ekonomi dan Peran Regulasi dalam Merger: antara Efisiensi dan Potensi Anti Persaingan", dalam Alexander Lay dkk (ed) *Efektifitas Regulasi merger Akuisisi dalam Kerangka Hukum Persaingan Usaha*, (PT Pustaka Sinar Harapan, Cetakan pertama, Jakarta), hlm. 31.

Namun dalam kondisi seperti itu dibutuhkan pengawasan terhadap pasar.

Pengawasan terhadap pasar menimbulkan posisi dilematis antara kebijakan persaingan dan kebijakan industri, sebagaimana dijelaskan oleh F.M. Scherer¹⁵:

“Proposal to control market structures raise particularly difficult conflict between competition policy and industrial policy. One major goal of nation’s industrial policies is to build enterprises sufficiently large to achieve all economies of scale, both (that is, in production and marketing) and dynamic (for example, in carrying out technological innovations). If nation market is small, it may be difficult to accommodate enough firms to ensure vigorous competition and at the same time to take full advantage of scale economies”

Pelaku usaha dalam suatu pasar atau industri yang semula hanya terdapat beberapa saja secara tidak langsung menikmati perlindungan dari Pemerintah. Ini terjadi ketika Pemerintah tidak mengatur atau tidak mengeluarkan ketentuan yang protektif terhadap suatu industri, sebagai contoh adalah praktik merger.

Merger dilakukan sebagai salah satu bentuk strategi perusahaan dalam mengembangkan bisnisnya maupun dalam rangka merampingkan usahanya guna menghindari adanya pajak ganda, sebagai suatu contoh. Perusahaan yang akan melakukan merger terlebih dahulu harus memiliki konsep atau *design* usaha yang diinginkan dengan merger tersebut.

Konsep atau *design* ini hendaknya memperhatikan pula dampak akibat dilakukannya merger, khususnya terhadap persaingan usaha. Untuk mengantisipasi dampak yang muncul ini diperlukan penilaian. Penilaian terhadap

¹⁵ F.M. Scherer, *Competition Policies for an Integrated World Economy* (Washington D.C, The Brooking Institution, 1994), hlm.61. Sedangkan Peter Asch, *Industrial Organization and Antitrust Policy* (New York: John Wiley&Co, revised edition,1982, hlm. 4) menjelaskan adanya kesenjangan antara teori dan kebijakan *“Much of the economics literature of the 30 years has attributed policy failure and confusion to a gap between theory and action. Some observers have contended that policymakers frequently ignore or fail to understand the economic implications of what they doing. It has long been argued specifically that there is a legal-economic dichotomy in approaches to antitrust problems and that policymakers sometimes act in an economically illiterate fushion”*.

rencana dan dampak pasca penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan dapat dilakukan melalui beberapa hal (*substantive test*):¹⁶

1. pengukuran terhadap tingkat konsentrasi pasar
2. potensi kerugian yang akan ditimbulkan
3. analisis entry (*timelines of entry, likelihood entry, sufficiency entry*)¹⁷
4. efisiensi

Substantive test tersebut di atas merupakan parameter minimal yang biasanya dipergunakan dalam menilai ada atau tidaknya potensi pelanggaran penggabungan, pengambilalihan dan peleburan. Tingkat konsentrasi pasar diukur berdasarkan jumlah perusahaan dan pangsa pasarnya dalam industri terkait.¹⁸ Selain itu hal penting dalam pengukuran dampak penggabungan, pengambilalihan dan peleburan tersebut adalah efisiensi.

Istilah efisiensi dipergunakan luas sekali. Dalam konteks ekonomi organisasi industri dan hukum serta kebijakan persaingan, efisiensi berhubungan

¹⁶ Tim Pematangan Masukan Rancangan Peraturan Pemerintah Mengenai Merger, "Model Pengendalian Merger," hlm. 13-15, sebagaimana tersedia pada <http://kppu.or.id/new/index.php>.

Lihat juga *Department of Justice and Federal Trade Commission Horizontal Merger Guidelines*, Section 1.5 dan Section 3-4. Robert S. Schlossberg and Clifford H. Aronson, Editors, *Mergers and Acquisitions: Understanding the Antitrust Issue* (Amerika: ABA Section Antitrust Law, 2000), Appendix I, hlm. 477-493,

¹⁷ Robert S. Schlossberg and Clifford H. Aronson, Editors, Appendix I, *ibid.*, hlm. 489-491

¹⁸ Department of Justice (DOJ) and Federal Trade Commission (FTC) *Horizontal Merger Guidelines*, Section 1.5., menjelaskan bahwa *market concentration is a function of the number of firms in a market and their respective market share*. Robert S. Schlossberg and Clifford H. Aronson, Editors, Appendix I, *op.cit.*, hlm. 477-478.

Pengukuran tingkat konsentrasi pasar tersebut dilakukan dengan mempergunakan Herfindahl-Hirschman Index (HHI). HHI adalah *calculated by summing the squares of the individual market shares of all the participants*. DOJ-FTC membedakan 3 (tiga) spektrum konsentrasi pasar dengan mempergunakan HHI yaitu: *Post Merger HHI Below 1000 (unconcentrated)*, *post merger HHI between 1000-1800 (moderately concentrated)*, *post merger HHI above 1800 (highly concentrated)*. Pengukuran tingkat konsentrasi pasar tersebut dipengaruhi oleh 2 (dua) hal yaitu: *changing market conditions* dan *degree of difference between the product and locations in the market and substitutes outside the market*. Lihat dan bandingkan juga *Horizontal Merger Guidelines of the National Association of Attorneys General*, Section 4, 1993. Robert S. Schlossberg and Clifford H. Aronson, Editors, Appendix M, *op.cit.*, hlm. 671-674.

dengan cara yang paling efektif untuk memanfaatkan sumber daya yang langka.¹⁹

Efisiensi akan menjadi poin pembandingan dalam penggabungan yaitu dengan memperbandingkan apakah hasil penggabungan akan menimbulkan efisiensi ataukah justru berdampak munculnya antipersaingan. Argumen efisiensi yang diajukan oleh pelaku usaha adalah dengan menunjukkan adanya perhitungan atas efisiensi yang dihasilkan serta keuntungan yang dapat dinikmati oleh konsumen sebagai pengguna atas barang dan atau jasa yang dihasilkan.

Berdasarkan argumen tersebut, penelitian terhadap praktik penggabungan atau merger, pengambilalihan atau akuisisi dan peleburan perusahaan atau konsolidasi dari sudut persaingan usaha, perlu dilakukan. Hal ini didasarkan pada 3 (tiga) alasan utama.

Pertama, adanya tujuan atau alasan penggabungan, pengambilalihan dan peleburan usaha. Tujuan umum perusahaan melakukan merger, akuisisi dan konsolidasi adalah untuk meningkatkan pangsa pasar (*market share*) dan nilai tambah (*value added*) melalui penciptaan efisiensi yang lebih baik, meningkatkan sinergi operasional dan sinergi keuangan.²⁰ Patrick A. Gaughan menjelaskan beberapa motif merger, akuisisi²¹ yaitu:

¹⁹ R.S.Khemani dan D.M.Shapiro, *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*, (OECD Reprinted version, Paris, 1996, hlm.24). *A firm may be more technological efficient than another if it produce the same level of output with one or fewer physical number of inputs. Because of different production processes, not all firms may be technologically efficient or comparable. Economic efficiency arises when inputs are utilized in a manner such that a given scale of output is produced at lower cost.* Lihat juga Ningrum N. Sirait, *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003), hlm. 5.

²⁰ Lani Dharmasetya, Vonny Sulaimin, *Merger & Akuisisi: suatu Tinjauan dari Sudut Akuntansi dan Perpajakan*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009), hlm. 7

²¹ Patrick A.Gaughan, *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructuring* (New York: John Wiley&Sons, Inc,1996) hlm. 8

1. ekspansi; dimana perusahaan yang menggabung, mengambilalih dan meleburkan akan dapat melakukan ekspansi lini bisnisnya atau wilayah geografisnya.
2. keuangan; perusahaan yang menggabung, mengambilalih dan meleburkan dapat mengatasi masalah keuangan perusahaan yang digabung, diambilalih dan yang meleburkan.
3. pajak; dimana dengan terjadinya penggabungan dan peleburan usaha,²² maka tidak terjadi 2 (dua) kali pembayaran pajak. hanya perusahaan yang menggabung dan hasil peleburan saja yang membayar pajak.

Selain motif tersebut, ada alasan lain mengapa perusahaan-perusahaan melakukan praktik penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan yaitu:

1. terjadi sinergi sehingga mampu meningkatkan daya saing baik terhadap produk (barang dan atau jasa) serta pemasaran.²³
2. melalui penggabungan, pengambilalihan dan peleburan usaha yang telah berjalan, relatif mengandung risiko yang lebih kecil dibandingkan dengan mendirikan perusahaan atau usaha sendiri dari awal.²⁴

²² Masalah perpajakan akan tetap terjadi pada perusahaan yang mengambilalih dan yang diambilalih, karena perusahaan yang mengambilalih dan yang diambilalih sebagai suatu badan hukum masih ada dan tidak bubar, oleh karena itu tetap memiliki kewajiban melakukan pembayaran pajak.

²³ Pengumuman rencana peninjauan penggabungan PT. Dankos Laboratories Tbk dan PT. Enseval ke dalam PT. Kalbe Farma Tbk menyebutkan salah satu tujuan penggabungan tersebut adalah meningkatkan daya saing Perusahaan Hasil Penggabungan dengan terciptanya sinergi dalam strategi pemasaran. Lihat Harian Sore *Suara Pemanduan*, 13 Juni 2005.

²⁴ Khususnya dalam pengambilalihan dan penggabungan, pihak yang mengambilalih dan yang menerima penggabungan tidak perlu, antara lain: mengurus segala proses perijinan pendirian perusahaan, pengadaan lahan (apabila perusahaan *manufacture*), membangun jaringan distribusi, membangun tim riset dan pengembangan. Hal ini dikarenakan di pihak yang diambilalih dan yang menggabungkan telah mempunyai/tersedia sarana dan prasarannya, sehingga pihak yang mengambilalih dan yang menerima penggabungan hanya tinggal melakukan peningkatan maupun

3. kesulitan melakukan pengembangan produk atau jasa secara internal karena adanya *entry barriers* (hambatan)²⁵ yang tinggi, merupakan salah satu pertimbangan penggabungan perusahaan.
4. diversifikasi dan untuk memasuki pasar baru.²⁶
5. kekuatan monopoli, menghindari kebangkrutan, memperbesar perolehan pinjaman bank, meningkatkan efisiensi manajemen dan memanipulasi pendapatan per lembar saham.²⁷

Esensi dari merger adalah terjadinya perpindahan kendali (*transfer of control*) dari perusahaan sasaran ke tangan perusahaan pengendali. Medium transfernya dapat melalui kepemilikan (*ownership*) maupun aset dari perusahaan sasaran.²⁸ Manfaat yang dihasilkan dari strategi merger antara lain:²⁹

- a. lebih murah ongkos merger dan akuisisi daripada strategi lainnya (*cheaper to buy than to make*).

pengembangan usaha sesuai *business plan* nya. Lani Dharmasetya dan Vonny Sulaimin mempergunakan istilah penghematan biaya. Lihat Lani Dharmasetya dan Vonny Sulaimin, *Merger & Akuisisi...*, *op.cit.*, hlm. 7.

²⁵ I.P.G.Ary Suta, "Implikasi Akuisisi Bagi Perusahaan Publik," *Bisnis Indonesia*, 29 Agustus 1992.

²⁶ Keith N. Hylton, *Antitrust Law: Economic Theory and Common Law Evolution* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), hlm. 312-313

²⁷ Lani Dharmasetya dan Vonny Sulaimin, *Merger & Akuisisi...*, *op.cit.*, hlm. 7-8.

²⁸ T.M.Zakir Machmud, "Urgensi Pengaturan Merger dan Akuisisi: sebuah Tinjauan Ekonomi," makalah disampaikan pada seminar "*Efektifitas Regulasi Merger dan Akuisisi dalam rangka Hukum Persaingan Usaha*, (diselenggarakan oleh ASEAN Competition Institute: Jakarta, 1 Oktober 2009), hlm. 1-2. T.M. Zakir Machmud juga menjelaskan batasan horizontal suatu perusahaan yaitu mengidentifikasi kuantitas (*quantities*) dan keragaman (*varities*) barang/jasa yang diproduksi perusahaan tersebut. Sedangkan batasan vertikal suatu perusahaan menentukan bagian mana dari sebuah proses produksi (*value chain*) yang berada di bawah control langsung perusahaan. Perusahaan yang merubah batas horizontalnya melalui merger dan akuisisi mengandung pengertian bahwa perusahaan yang bersangkutan memperbesar (ekspansi) kuantitas produksi ataupun memperluas cakupan barang/jasa yang diproduksinya dengan cara mengambilalih kendali atas perusahaan sejenis yang menghasilkan barang/jasa yang sama. Dalam bahasa persaingan usaha, perusahaan sejenis tersebut berada di pasar bersangkutan yang sama (*same relevant market*). Paralel dengan hal tersebut di atas, perusahaan yang melakukan merger dan akuisisi secara vertical berarti perusahaan yang bersangkutan menambah lini produksi yang dikuasainya dengan mengambilalih kendali perusahaan lain yang berada di hulu ataupun hilirnya atau keduanya (*downstream or upstream marke or both*).

²⁹ *Ibid.*

- b. lebih cepat proses dan waktu untuk mencapai tujuan jangka panjang perusahaan.
- c. perusahaan bisa mencapai skala ekonomis (*economic of scale*) dan cakupan ekonomis (*economic of scope*) yang besar sekaligus mengurangi pesaing.
- d. meraih pangsa pasar yang lebih besar.
- e. menciptakan efisiensi dalam perusahaan antara lain di bidang teknologi, manajerial, komersial.

Praktik penggabungan perusahaan yang dilakukan dengan fair akan memberikan perlindungan hukum kepada:

1. pemegang saham perusahaan baik yang digabungkan maupun yang menggabungkan.³⁰
2. konsumen³¹ karena akan menimbulkan persaingan sehat di mana harga tidak ditentukan oleh sekelompok pengusaha atau perusahaan tertentu tetapi oleh harga pasar.

Para pelaku usaha melakukan penggabungan, pengambilalihan dan peleburan usaha dalam rangka pengembangan dimensi eksternal perusahaan. Kecenderungan para pelaku usaha tersebut sejalan dengan keinginan mereka mengendalikan atau memiliki kekuatan dalam pengelolaan bisnis, serta keinginan

³⁰ Direksi Perseroan yang akan melakukan penggabungan atau digabung menyusun rancangan penggabungan memuat antara lain cara penyelesaian status, hak dan kewajiban anggota Direksi, Dewan Komisaris, dan karyawan Perseroan yang melakukan penggabungan diri, cara penyelesaian hak dan kewajiban Perseroan yang menggabungkan diri terhadap pihak ketiga, cara penyelesaian hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap penggabungan Perseroan. Lihat Pasal 123 ayat (1), (2) huruf h, huruf l, huruf j Jo. Pasal 126 ayat (1) UU RI No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT No. 40/2007). Lihat juga Ridwan Khairandy, *Pokok-pokok Hukum Dagang* (FH UII Press, Jogjakarta, Cetakan Pertama, 2013, hlm. 142-143).

Setiap pemegang saham berhak meminta kepada Perseroan agar sahamnya dibeli dengan harga yang wajar apabila yang bersangkutan tidak menyetujui tindakan Perseroan yang merugikan pemegang saham atau Perseroan berupa penggabungan, peleburan, pengambilalihan atau pemisahan. Lihat Pasal 62 ayat (1) huruf c UU PT No. 40/2007

³¹ Hal ini akan hanya terjadi pada pasar pada persaingan sempurna, sebagaimana diuraikan pada halaman 23-24 proposal penelitian ini. Konsumen akan memperoleh kesejahteraan (*consumer welfare*) dari apa yang diperolehnya atas barang dan jasa. Lihat R.S. Khemani dan D.M. Shapiro, *op.cit.*, hlm. 15

menghilangkan ketergantungan dengan pihak lain. Fenomena ini mempunyai kaitan erat dengan risiko bisnis.

Kedua, dari sudut pandang persaingan usaha, penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan selain memperkuat bisnis juga dapat mengurangi kompetisi bisnis di pasar. Penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan dalam perspektif persaingan bisnis tersebut mampu meningkatkan posisi dominan sehingga dapat melakukan kegiatan yang dapat mendistorsi pasar.³² Distorsi pasar tersebut dapat berupa mengurangi tingkat persaingan, hambatan masuk bagi pelaku usaha lain ke dalam pasar, menetapkan harga lebih tinggi, pengurangan keluaran produk, dan mutu produk yang lebih rendah, serta persaingan tidak sehat yang berdampak luas bagi konsumen.³³

Ketiga, Indonesia belum mempunyai pengalaman yang berarti dalam mengatur mengenai kewajiban melakukan pemberitahuan kepada suatu lembaga atau Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut sebagai KPPU) di mana ketika mereka akan melakukan praktik penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan mengalami kendala antara lain tidak adanya peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur masalah tersebut.

Fokus kajian penelitian adalah terhadap pemberitahuan kepada KPPU terhadap merger bank. Hal ini dikarenakan selain industri perbankan merupakan bidang jasa keuangan yang pengaturannya sangat ketat sekali dan memiliki sejarah pengaturan sejak sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Perseroan

³² Tim Pematangan Bahan Masukan Rancangan Peraturan Pemerintah, "Menemukan Model Merger di Indonesia," sebagaimana tersedia pada <http://kppu.or.id/new/index.php>

³³ Menurut Pasal 1 angka 15 UU No. 5 Tahun 1999, Konsumen adalah setiap pemakai dan/atau pengguna barang dan/atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun kepentingan pihak lain.

Terbatas No. 1 Tahun 1995 (selanjutnya disebut UU PT No. 1 Tahun 1995). Saat itu hanya ada peraturan penggabungan dan pembambilalihan bank, yaitu berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 278/KMK/01/1989 tanggal 25 Maret 1989 yang kemudian dituangkan dalam Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) No. 21/15/BPPP tanggal 25 Maret 1989 tentang Peleburan Usaha dan Penggabungan Usaha Bank dan Keputusan Menteri Keuangan No. 222/KMK.017/1993 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.³⁴

Sejak diundangkannya UU PT No. 1 Tahun 1995 dan saat ini telah diperbaharui dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT No. 40 Tahun 2007), pengaturan penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini hanya mengatur aspek substansi dan tata cara penggabungan dalam perspektif perusahaan sebagai suatu badan hukum. Hal ini dilakukan guna memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pemegang saham, khususnya pemegang saham minoritas, masyarakat investor serta para pelaku pasar, pasca penggabungan perusahaan.

Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang mengatur penggabungan atau merger bank antara lain:

³⁴ Sebelum dikeluarkannya keputusan Menteri Keuangan tersebut, transaksi akuisisi bank dilakukan dengan menunjuk ketentuan Pasal 1338 jo Pasal 1320 KUHPerdara dan ketentuan anggaran dasar bank yang akan mengambilalih dan yang akan diambilalih. Lihat Felix O. Soebagjo, *Aspek Hukum Akuisisi Perusahaan Di Indonesia, Substansi Pengaturan Sekarang dan yang Akan Datang*, *Disertasi*, (Universitas Gadjah Mada: 2004, tidak diterbitkan) hlm. 105-106.

1. UU RI No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.³⁵
2. UU RI No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). UU PT ini sebagai “payung” hukum secara umum bagi perusahaan berbentuk perseroan terbatas yang akan menggabungkan, mengambilalih dan meleburkan perusahaan.³⁶
3. Peraturan Pemerintah RI No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas (PP 27 Tahun 1998).³⁷
4. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
5. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.
6. Surat Keputusan Direksi BI No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
7. Surat Keputusan Direksi BI No. 32/50/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum.
8. Surat Keputusan Direksi BI No. 32/52/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi BPR.
9. Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004 tanggal 12 April 2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4382)

³⁵ Pasal 28 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1998.

³⁶ Pasal 102-113 UU PT.

³⁷ Pasal 7-32 PP No. 27 Tahun 1998.

10. Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/49/PBI/2005 tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia tanggal 29 November 2005
11. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4895).
12. Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/18/PBI/2012 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 261 DPNP 135 tanggal 28 November 2012).
13. Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/8/PBI/2012 tentang Kepemilikan Saham Bank Umum, tanggal 13 Juli 2012. Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 14 DPNP
14. Peraturan Bank Indonesia Nomor: 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 1 DPNP, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5184, tanggal 5 Januari 2011)
15. Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan (Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4643 DPNP/DPBS).
16. Peraturan Bank Indonesia No. 8/6/PBI/2006 tentang Penerapan Manajemen Risiko secara Konsolidasi bagi Bank yang Melakukan Pengendalian terhadap Perusahaan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4602).

17. Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5184)
18. Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/6/PBI/2006 tentang Penerapan Manajemen Risiko secara Konsolidasi bagi Bank yang Melakukan Pengendalian terhadap Perusahaan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4602)
19. Surat Keputusan Direksi BI No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
20. Surat Keputusan Direksi BI No. 32/50/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum.
21. Surat Keputusan Direksi BI No. 32/35/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat.
22. Surat Keputusan Direksi BI No. 32/52/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi BPR.
23. Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) No. 21/15/BPPP tanggal 25 Maret 1989 tentang Peleburan Usaha dan Penggabungan Usaha Bank
24. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum.

25. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/52/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat.
26. Surat Edaran Bank Indonesia No. 6/23/DPNP, tanggal 31 Mei 2004 perihal Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum
27. Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009 tentang Pra Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan
28. Peraturan Komisi Pengawas Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10 Tahun 2010 tentang Formulir Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan.
29. Peraturan Komisi Pengawas Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan.
30. Peraturan Komisi Pengawas Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Merger dan Akuisisi.
31. Peraturan Komisi Pengawas Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pemilikan Saham
32. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perubahan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

33. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Memperhatikan adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai merger atau penggabungan bank serta memperhatikan kepentingan departemen teknis/lembaga atau instansi tertentu, dan kadang sering untuk memberikan justifikasi atas transaksi-transaksi tertentu yang rancu karena mengesampingkan substansi dampak pasca mergernya.

Merger bank sebagai perusahaan hanya dapat dilakukan setelah terjadi kesepakatan antara manajemen perusahaan yang akan melakukan Merger. Merger harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari para pemegang sahamnya.³⁸ Setiap pemegang saham dapat mengajukan keberatan terhadap kebijakan Perseroan yang akan melakukan merger apabila kebijakan perusahaan dianggap merugikan hak pemegang sahamnya.³⁹ Keadaan tersebut akan membawa dampak bagi rencana merger.

Diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 tahun 1999)⁴⁰ sebagai payung hukum dalam praktik merger maka tidak secara otomatis dengan disetujuinya rencana penggabungan oleh para pemegang sahamnya dapat

³⁸ Dalam Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB).

³⁹ Pasal 55 ayat (2) UU PT No. 1 Tahun 1995

⁴⁰ Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 33

langsung dilaksanakan, apabila pasca penggabungan tersebut akan berdampak bagi pasar karena menimbulkan persaingan tidak sehat atau anti persaingan usaha.

Subtansi atau materi merger perusahaan dalam perspektif persaingan, hanya di atur pada Pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1999 akan tetapi pengaturan teknisnya baru diterbitkan oleh pemerintah melalui peraturan pemerintah nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP Merger Persaingan 2010)⁴¹ dalam rangka menghindari terjadinya praktek penguasaan pasar yang berakibat mengurangi persaingan.

Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur sebagai berikut:

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud ayat (1), dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dalam Peraturan pemerintah.

Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur lebih lanjut yaitu:

- (1) Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.

⁴¹ Lembaran Negara RI Tahun 2010 Nomor 89. PP No. 57 Tahun 2010 diterbitkan tanggal 20 Juli 2010 atau tepatnya 10 (sepuluh tahun) 4 (empat) bulan dan 15 (lima belas) hari terhitung sejak berlaku efektifnya UU No. 5 tahun 2009 yaitu tanggal 5 Maret 2010.

- (2) Ketentuan tentang penetapan nilai asset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dalam peraturan Pemerintah.⁴²

Pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan penjelasan mengenai pengertian atau batasan penggabungan, pengambilalihan dan peleburan badan usaha atau perusahaan.⁴³ Penjelasan yang ada hanya mengenai pengertian badan usaha sebagaimana dimaksud Pasal 28 ayat (1).⁴⁴ Batasan pengertian merger atau penggabungan⁴⁵ diatur pada Pasal 1 angka 1 PP No. 57 Tahun 2010, yaitu sebagai berikut:

“perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Badan Usaha atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Badan Usaha lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Badan Usaha yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Badan Usaha yang menerima penggabungan dan selanjutnya status Badan Usaha yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.”

Pasal 28 dan Pasal 29 ini merupakan *lex imperfecta*.⁴⁶ Pasal-pasal tersebut baru dapat diimplementasikan setelah pemerintah mengeluarkan aturan main yang lebih teknis dalam bentuk peraturan pemerintah.

⁴² UU No. 5 Tahun 1999 diundangkan 5 Maret 1999. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 33, mulai berlaku efektif 1 (satu) Tahun sejak diundangkan [Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999].

⁴³ UU PT No. 1 Tahun 1995 Pasal 102-109 juga tidak secara tegas memberikan batasan penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan. Pasal 102 hanya menjelaskan bahwa satu perseroan atau lebih dapat menggabungkan diri menjadi satu dengan perseroan yang telah ada. Pasal 107 nya menerangkan dalam hal terjadi penggabungan atau peleburan, maka perseroan yang menggabungkan diri atau meleburkan diri menjadi bubar. Pada kasus pengambilalihan, status badan hukumnya masih tetap ada.

⁴⁴ Badan usaha adalah perusahaan atau bentuk usaha, baik yang berbentuk badan hukum (misalnya perseroan terbatas) maupun bukan badan hukum, yang menjalankan suatu jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dengan tujuan untuk memperoleh laba.

⁴⁵ Penulis dalam penulisan Disertasi ini mempergunakan istilah Merger sebagai pengganti penyebutan istilah Penggabungan dimana keduanya tidak memiliki perbedaan pengertian yang terkandung di dalamnya.

⁴⁶ Knud Hansen (ed.al), *Undang-undang No. 5 Tahun 1999: Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Usaha Persaingan Tidak Sehat, : Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*, (Jakarta: Katalis Publishing-Media

Pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 mengatur batas waktu pelaporan kepada KPPU, apabila terjadi penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu. Batas waktu pelaporan dilakukan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal berlaku efektifnya Merger secara yuridis. Jumlah tertentu tersebut di bidang perbankan jika nilai aset hasil Merger melebihi Rp 20.000.000.000.000,00 (duapuluh triliun rupiah).⁴⁷

Merger bank yang hasilnya melebihi Rp 20.000.000.000.000,- (dua puluh triliun) tetapi tidak melaporkan kepada KPPU maka akan dikenakan sanksi administratif sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk setiap hari keterlambatan dengan ketentuan secara keseluruhan denda paling tinggi sebesar Rp. 25.000.000.000,00 (duapuluh lima miliar rupiah).⁴⁸

Kewajiban pelaporan hasil merger bank dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1), ayat (3) PP Merger Persaingan 2010 kepada KPPU sejak merger berlaku efektif secara yuridis menjadi sangat penting untuk diteliti lebih lanjut karena baik UU No. 5 tahun 1999 dan PP Merger Persaingan 2010 tidak menjelaskan batasan pengertian mengenai tanggal telah berlaku efektif secara yuridis.

Ketentuan lebih teknis mengenai batasan pengertian tanggal telah berlaku efektif secara yuridis diatur pada Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan KPPU

Services, 2001), hlm.379. *Lex imperfecta* adalah hukum/aturan yang belum/tidak sempurna. Lihat I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum: Inggris- Indonesia*, (Jakarta:Sinar Grafika, 1996), hlm. 384.

⁴⁷ Pasal 5 ayat (1), ayat (3) PP No. 57 Tahun 2010. Sedangkan nilai aset non bank wajib dilaporkan apabila nilai aset sebesar Rp 2.500.000.000.000,- (dua triliun lima ratus juta rupiah); dan/atauNilai penjualan sebesar Rp 5.000.000.000.000,- (lima triliun rupiah)

⁴⁸ Pasal 6 PP No. 57 Tahun 2010

Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengenaan Denda Keterlambatan Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (Perkom Denda Keterlambatan 2012) dimana ketentuan Perkom Denda Keterlambatan 2012 tersebut menunjuk pada substansi atau isi dari ketentuan Penjelasan Pasal 133 huruf a, huruf b dan huruf c UU PT No. 40 Tahun 2007 sebagai berikut:⁴⁹

Pasal 133 UU Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007

- (1) Direksi Perseroan yang menerima Penggabungan atau Direksi Perseroan hasil Peleburan wajib mengumumkan hasil Penggabungan atau Peleburan dalam 1 (satu) Surat Kabar atau lebih dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal berlakunya Penggabungan atau Peleburan.

Penjelasan Pasal 133

Pengumuman dimaksudkan agar pihak ketiga yang berkepentingan mengetahui bahwa telah dilakukan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan. Dalam hal ini pengumuman wajib dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal:

- a. persetujuan Menteri atas perubahan anggaran dasar dalam hal terjadi Penggabungan;
- b. pemberitahuan diterima Menteri baik dalam hal terjadi perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) maupun yang tidak disertai perubahan anggaran dasar; dan
- c. pengesahan Menteri atas akta pendirian Perseroan dalam hal terjadi Peleburan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999, Pasal 5 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 dan Perkom Denda Keterlambatan 2012 dapat di ambil kesimpulan bahwa bank hasil merger yang asetnya melebihi Rp.

⁴⁹ Pasal 2 ayat (2) Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2012 hanya menambahkan kalimat lengkap Menteri menjadi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dari Penjelasan Pasal 133 UU PT No. 40 Tahun 2007

20.000.000.000.000,00 (duapuluh triliun) wajib melakukan pelaporan kepada KPPU terhitung sejak perubahan anggaran dasarnya mendapat persetujuan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Menkumham). Dengan demikian “regime” kewajiban pelaporan Merger adalah pasca Merger efektif secara yuridis.

Kewajiban bank hasil merger efektif secara yuridis menimbulkan permasalahan serius yang tidak sempat diantisipasi oleh KPPU dengan merujuk ketentuan Pasal 133 UU PT No. 40 Tahun 2007. Pasal 133 ayat (1) tersebut mewajibkan Direktur yang menerima merger mengumumkan di surat kabar agar pihak ketiga yang berkepentingan mengetahui terjadinya merger.

Bank hasil merger ketika mengumumkan kepada masyarakat adalah setelah perubahan anggaran dasarnya disetujui oleh Menkumham artinya masyarakat selaku nasabah penyimpan dana atau nasabah deposan akan mengetahui perubahan baik nama maupun logo bank hasil merger tersebut. Apabila setelah diumumkan kepada masyarakat dan bank hasil merger dalam waktu 30 (tiga puluh) hari juga telah menyampaikan laporannya kepada KPPU dan ternyata diketahui aset bank hasil merger melebihi Rp. 20.000.000.000.000,00 (duapuluh triliun) maka KPPU hanya dapat memberikan sanksi administratif berupa denda sebagaimana diatur pada Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999 sebagai berikut:

Pasal 47

- (1) Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.
- (2) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:
 - a. penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16; dan atau

- b. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertical sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14; dan atau
- c. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
- d. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
- e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan atau
- f. penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau
- g. pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Pasal 47 ayat (2) huruf e UU No. 5 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada KPPU untuk membatalkan penggabungan atau merger karena melanggar Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999 tetapi tidak mengatur bentuk sanksi terhadap pelanggaran Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999. Pelaku usaha dalam hal ini bank hasil merger yang melanggar ketentuan Pasal 28 dapat dipidana dengan pidana pokok berupa denda serendah-rendahnya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan sebagaimana diatur pada Pasal 48 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999.

KPPU tidak memiliki kekuatan hukum menjatuhkan putusan pembatalan merger bank karena dampak serius pembatalan merger bank bukan hanya kepada bank-bank yang bersangkutan tetapi lebih luas kepada masyarakat, sehingga berpotensi terjadi penarikan dana besar-besaran. Pembatalan izin suatu bank

hanya dapat dilakukan oleh bank Indonesia hal ini merujuk pada ketentuan kepailitan bank.⁵⁰

UU No. 5 Tahun 1999 diundangkan tanggal 5 Maret 1999 dan kemudian pada tanggal 7 Mei 1999 Pemerintah menerbitkan peraturan pemerintah republik nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank⁵¹ (PP Merger Bank 1999), langkah tersebut merupakan suatu kebijakan yang sangat tepat dimana industri perbankan saat itu sangat rentan dengan isu-isu yang dapat menimbulkan instabilitas bagi masyarakat sebagai nasabah penyimpan dana maupun sebagai nasabah deposan. Akan tetapi ketika PP Merger Bank 1999 diterbitkan tidak berusaha menyempurnakan eksistensi KPPU sebagai lembaga yang memiliki mandat untuk melarang perjanjian maupun kegiatan yang dilarang yang diamanatkan oleh UU No. 5 Tahun 1999.

PP Merger Bank 1999 mengatur tata cara memperoleh izin merger bank sebagai berikut:

Pasal 8

Untuk dapat memperoleh izin Merger atau Konsolidasi, wajib dipenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Telah memperoleh persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham bagi Bank yang berbentuk Perseroan Terbatas atau rapat sejenis bagi Bank yang berbentuk hukum lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
- b. Pada saat terjadinya Merger atau Konsolidasi, jumlah aktiva Bank hasil Merger atau Konsolidasi tidak melebihi 20% (dua puluh per seratus) dari jumlah aktiva seluruh Bank di Indonesia;
- c. Permodalan Bank hasil Merger atau Konsolidasi harus memenuhi ketentuan rasio kecukupan modal yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

⁵⁰ Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

⁵¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 61, tanggal 7 Mei 1999.

- d. Calon anggota Direksi dan Dewan Komisaris yang ditunjuk tidak tercantum dalam daftar orang yang melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan.

Pasal 16

- (1) Setelah memperoleh persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham untuk melakukan Merger, Direksi masing-masing Bank secara bersama-sama mengajukan permohonan izin Merger kepada Bank Indonesia dengan tembusan kepada Menteri Kehakiman.
- (2) Permohonan izin Merger sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diajukan dengan melampirkan Akta Perubahan Anggaran Dasar beserta Akta Merger.
- (3) Persetujuan atau penolakan atas permohonan izin Merger sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diberikan oleh Bank Indonesia dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan diterima secara lengkap.
- (4) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) Bank Indonesia tidak memberikan tanggapan atas permohonan izin Merger, maka Bank Indonesia dianggap telah menyetujui permohonan izin Merger.
- (5) Dalam hal permohonan ditolak, maka penolakan tersebut harus diberitahukan kepada pemohon secara tertulis beserta alasannya.
- (6) Tembusan persetujuan atau penolakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) disampaikan kepada Menteri Kehakiman.

Pasal 17

- (1) Dalam hal perubahan Anggaran Dasar Bank hasil Merger memerlukan persetujuan Menteri Kehakiman, maka bersamaan dengan pengajuan permohonan izin Merger kepada Bank Indonesia, Direksi Bank hasil Merger mengajukan permohonan persetujuan perubahan Anggaran Dasar kepada Menteri Kehakiman.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diajukan secara tertulis dengan melampirkan:
 - a. Akta Perubahan Anggaran Dasar; dan
 - b. Akta Merger.
- (3) Menteri Kehakiman hanya dapat memberikan persetujuan atas perubahan Anggaran Dasar Bank hasil Merger setelah memperoleh tembusan izin Merger dari Bank Indonesia.
- (4) Persetujuan atau penolakan Menteri Kehakiman atas permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diberikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari setelah diperolehnya izin Merger dari Bank Indonesia.
- (5) Dalam hal permohonan ditolak, maka penolakan tersebut harus diberitahukan kepada pemohon secara tertulis beserta alasannya.

Pasal 18

Dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Akta Perubahan Anggaran Dasar memperoleh persetujuan dari Menteri Kehakiman, Direksi Bank hasil

Merger wajib mendaftarkan Akta Perubahan Anggaran Dasar dalam Daftar Perusahaan dan mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Pasal 19

- (1) Dalam hal perubahan Anggaran Dasar Bank hasil Merger tidak memerlukan
- (2) persetujuan Menteri Kehakiman, maka dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi Bank hasil Merger wajib melaporkan Akta Merger dan Akta Perubahan Anggaran Dasar tersebut kepada Menteri Kehakiman.
- (3) Menteri Kehakiman hanya dapat mengeluarkan surat tanda penerimaan laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), setelah diperolehnya izin Merger dari Bank Indonesia.
- (4) Direksi Bank hasil Merger dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak penerimaan laporan oleh Menteri Kehakiman sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib mendaftarkan Akta Merger dan Akta Perubahan Anggaran Dasar

Ketentuan memperoleh izin merger bank dalam PP Merger Bank 1999 menunjukkan adanya kebijakan yang setengah hati dalam menegakkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999, hal ini dapat jelaskan sebagai berikut:

1. UU No. 5 Tahun 1999 memberikan tugas dan wewenang kepada KPPU antara lain untuk melakukan penilaian, penelitian, penyelidikan serta memutus terhadap ada atau tidaknya dugaan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 28.⁵²
2. Merger sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi,⁵³ akan tetapi proses perizinan Merger Bank tidak mensyaratkan adanya izin KPPU apabila Merger tersebut mencapai 20% (dua puluh persen) dari total aktiva perbankan secara nasional.⁵⁴

⁵² Pasal 35 huruf c jo. Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999.

⁵³ Pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999

⁵⁴ Pasal 8 huruf b PP Merger Bank 1999

3. PP Merger Bank 1999 “lahir” hanya 2 (dua) bulan sejak diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999 sedangkan Peraturan Pemerintah yang mengatur ketentuan lebih lanjut atau lebih teknis terhadap Merger baru “dilahirkan” pada tahun 2010 yaitu dengan diterbitkannya PP No. 57 Tahun 2010.
4. Ketika Merger Bank 1999 diterbitkan saat itu belum ada atau belum dibentuk KPPU.

Berdasarkan penjelasan di atas terlihat keberadaan KPPU dalam Merger Bank tidak memiliki tempat dalam rangkaian proses pengajuan izin Merger Bank. KPPU memiliki perannya setelah Merger efektif secara yuridis dengan ketentuan nilai aset bank hasil mergernya melebihi Rp. 20.000.000.000.000,00 (duapuluh triliun rupiah). Hal ini dikarenakan proses merger tidak mensyaratkan harus adanya persetujuan terlebih dahulu dari KPPU.⁵⁵ Izin merger bank hanya merupakan otoritas Bank Indonesia dan Menkumham tanpa adanya peran serta KPPU.

Perbandingan praktik merger di Amerika, dalam proses Merger Bank umum maupun *Bank Holding Company* tunduk kepada ketentuan khusus menyangkut *antitrust* yaitu *Bank Holding Company Act 1956* dan *Merger Bank Act 1956* yang mensyaratkan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari salah satu lembaga dari 3 (tiga) lembaga yaitu *Comptroller of the Currency* (Departemen Keuangan) untuk merger bank nasional, Dewan Gubernur *Federal*

⁵⁵. Lebih jauh lihat Ilene K.Gotts, editor, *The Merger Review Process, a Step by step Guide to Federal Merger Review*, USA: ABA Liberty Pursuing Justice-Section of Antitrust Law, (2001), hlm. 31-153.

Reserve System (the Fed) untuk merger bank Pemerintah atau dari *Federal Deposite Insurance Corporation (FDIC)*.⁵⁶

Gelombang merger perusahaan muncul pertama kali di Amerika pada Tahun 1895 sampai dengan 1904.⁵⁷ Fenomena tersebut mulanya mengemuka di kalangan para pengusaha di negara-negara maju. Sejalan dengan berkembangnya arus globalisasi, praktik tersebut menjalar ke negara berkembang termasuk Indonesia.⁵⁸ Gelombang merger perusahaan makin ramai pada dekade 1980-an dan baru mulai menurun pada akhir dekade tersebut.⁵⁹ Pada Tahun 1990-an, praktek merger perusahaan mulai meningkat kembali.⁶⁰

Praktik merger perusahaan di Amerika dapat dikatakan sangat baik. Hal ini disebabkan perangkat hukum yang mengatur praktik merger perusahaan sangat maju, guna menghindari adanya praktik pembatasan pasar serta praktik monopoli

⁵⁶ Harvard Law Review Association, *Commercial Bank Mergers: The Case for Procedural and Substantive Deregulation*, 95 Harvard Law Review, Juni, (1982), hlm. 1915-1916.

⁵⁷ Gelombang merger terjadi setelah Tahun 1883 yang dikenal dengan Depresi ekonomi di Amerika.

Gelombang merger pertama kali diwarnai dengan praktik merger horizontal yaitu sebanyak 78.3%, merger vertikal 12 %, gabungan antara merger horizontal dan vertikal sebesar 9.7%. Pada Tahun 1898 merupakan puncak gelombang merger pertama dimana tercatat 1.208 perusahaan melakukan merger. Lebih lanjut lihat Patrick A. Gaughan, *op.cit.*, hlm. 18-22.

Gelombang merger kedua Tahun 1916 sampai dengan 1929 ditandai dengan tingginya penggunaan dana pinjaman sebagai modal merger atau akuisisi (*debt financing*).

Gelombang merger ketiga Tahun 1965 sampai dengan 1969, yang ditandai dengan boomingnya perekonomian dunia, khususnya di Amerika Serikat. Era ini merupakan era merger yang ditandai dengan gelombang besar *conglomerate merger*.

Gelombang keempat dimulai Tahun 1981 sampai dengan 1989, yang ditandai dengan praktik *hostile take over*.

Gelombang kelima pada awal Tahun 1990an memiliki karakteristik yang sama dengan gelombang keempat hanya saja makin ketatnya peraturan pasar modal di Amerika Serikat, dalam era ini sudah mulai jarang terjadi *hostile take over*. Merger pada gelombang kelima ini sudah lebih banyak mempergunakann kombinasi antara asset (*equity*) dan utang (*debt financing*). Lebih lanjut lihat Gunawan Wijaya, *Merger dalam Perspektif Monopoli* (Jakarta:Rajawali Pers, cetakan pertama, 2002), hlm. 42-44.

⁵⁸ Sejak Tahun 1971 sampai dengan Tahun 1996 saja, sekurang-kurangnya terdapat 34 merger perbankan. Lebih jauh lihat Felix O. Soebagjo *op.cit.*, hlm. 5-7.

⁵⁹ Bermad Hutagalung, "Fenomena Akuisisi dan Pengambilalihan Perusahaan dalam Era Globalisasi," *Bussines News* (Jakarta: 28 Juli 1992), hlm.1.

⁶⁰ Patrick A. Gaughan, *op.cit.*, hlm. 48.

perusahaan atas pasar. Kesiapan Amerika tersebut bermula dari dinamika pasar modalnya (*Wall Street*) dalam mengantisipasi perkembangan bisnis. Apabila ditemukan praktik Merger perusahaan ditinjau dari sudut persaingan usaha dapat mengarah pada penguasaan pasar, maka akan dikenakan sanksi sebagaimana diatur pada *Sherman Antitrust Act 1890*⁶¹ dan *Clayton Antitrust Act 1914*⁶²

Di Amerika sebelum perusahaan melakukan merger maka terlebih dahulu harus melakukan *premerger notification*,⁶³ dan harus mendapatkan persetujuan

⁶¹ *The Sherman Act 1890* disahkan Conggres Amerika sebagai reaksi terhadap praktek-praktek bisnis yang mengebiri persaingan (*anticompetitive practice*). *The Sherman Act* memberikan kewenangan yang luas kepada pengadilan untuk melarang perilaku bisnis tertentu. Lihat Abdul Hakim G. Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-undang Antimonopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999, hlm. 90-92. Kelahiran *The Sherman Act 1890*, dimotori oleh Senator John Sherman dari Ohio. Lebih lanjut lihat Jethro K. Lieberman., George J. Siedel, *The Legal Environment of Business*, Harcourt Brace Jovanovich (San Diego, New York:Publishers, 1989), hlm. 525. Lihat juga Ernest Gellhorn dan William E. Kovacic, *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*, (St.Paul.Minn:West Publishing Co., 1994), hlm.21-22. Sejak diundangkannya sampai Tahun 1953, terdapat beberapa kasus pelanggaran *the Sherman Act* yang menarik, antara lain yaitu: *Nothers Securities Co. v. United States*, 193 U.S.197 (1904). *Standard Oil Co of New Jersey v. United States*, 221 U.S. 1,62 (1911). *United States v. Union Pacific Railroad Co.*, 226 U.S.61,88 (1912). *United States v. United States Steel Corp.*, 251 U.S.417 (1920). *United States v. Aluminium Co. of America*, 148 F.2nd 416 (2nd Cir.1945). *United States v. Colombia Steel Co.*, 334 U.S.495,510,525,537 (1948). Lihat Philip Areeda dan Louis Kaplow, *Antitrust Analysis: Problem, Text, Cases*, (Boston, Toronto: Little Brown and Company, Fourth edition, 1988), hlm.806-807. Robert H. Bork, *The Antitrust Paradox, A Policy at War with Itself* (New York: Basic Books, Inc, 1978), hlm. 165.

⁶² *The Clayton Act*, diundangkan Tahun 1914 sebagai pelengkap bagi *The Sherman Act* yang dianggap tidak cukup efektif menjerat pelaku usaha yang anti persaingan usaha. Lebih lanjut lihat Abdul Hakim G. Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-undang Antimonopoli*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 1999), hlm. 92-93. Lihat juga Ernest Gellhorn dan William E. Kovacic, *op.cit.*, hlm. 29.

Pada Tahun 1990, di Amerika diadakan peringatan 100 Tahun *The Sherman Act 1890* dan 75 Tahun *The Clayton Act*, dengan mendatangkan para pakar bidang antitrust, guna melakukan kajian serta mengevaluasi penerapan *The Sherman Act* untuk 100 Tahun mendatang. Lebih lanjut lihat Theodore P. Kovaleff, "Historical Perspective: an Introduction" dalam Theodore Kovaleff (ed), *The Antitrust Impulse Vol. I: an Economic, Historical, and Legal Analysis*, (New York:M.E. Sharpe, Armonk, 1994), hlm. 3.

Beberapa kasus di Amerika mengenai pelanggaran *the Clayton Act* antara lain yaitu; *Brown Shoe Co v. United States*, 370 U.S.294 (1962). *United States v. Philadelphia National Bank*, 374 U.S.321 (1963). Lebih jauh lihat Philip Areeda dan Louis Kaplow, *op.cit.*, hlm 823-855.

⁶³Lihat *The Hart-Scott-Rodino Improvement Act of 1976*, Section 18a: *Premerger Notification and waiting period*. Lihat juga Robert S. Schlossberg and Clifford H. Aronson, *op.cit.*, hlm. 31-32. Lawrence A. Sullivan and Warren S. Grimes., *The Law of Antitrust: an*

dari *Federal Trade Commission* dan *Departement of Justice*.⁶⁴ Ketentuan *premerger notification* diatur pada *the Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act of 1976*,⁶⁵ yang merupakan penambahan Pasal 7 A dari *Clayton Act*.

Praktik di Uni Eropa memanfaatkan pengalaman bertahun-tahun badan-badan pengawas persaingan Amerika.⁶⁶ Uni Eropa sejak Tahun 1989 memiliki ketentuan pengawasan persaingan dan dianggap yang paling moderen, yaitu dengan dikeluarkannya *Merger Control Law in the European Union*.⁶⁷

Proses kontrol atau pengawasan terhadap praktik penggabungan dan pengambilalihan perusahaan di Uni Eropa didasarkan pada ketentuan *Commission Regulation (EC) No. 447/98 of March 1998 on the Satisfaction, Time Limit and Hearing Provided for in Council Regulation (EC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the Control of Concentration between Undertakings*⁶⁸ meliputi proses pengawasan sejak pemberitahuan, pemeriksaan, banding terhadap putusan Komisi Eropa yang telah bersifat final ke *European Court of Justice*, dan publikasi

Integrated Handbook (USA:West Group, 2000), hlm. 539. Philip Areeda dan Louis Kaplow, *op.cit.*, hlm. 819. Ilene K.Gotts, *op.cit.*, hlm.1 dan hlm.383-385.

⁶⁴ Pemerintah Amerika sejak Tahun 1968 sampai dengan 1997 telah beberapa kali mengeluarkan panduan mengenai merger beserta penyesuaiannya terhadap perkembangan kasus yang mengemuka. Robert S. Schlossberg dan Clifford H. Aronson, *ibid.*, hlm. 16-21

⁶⁵ *Section 7A of the Clayton Act, 15 U.S.C. 18a, as added by the Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act of 1976, Public Law 94 435, 90 Stat. 1390 ('the Act')*. the Premerger Notification Office ("PNO") of the Federal Trade Commission ("FTC"), with the concurrence of the Assistant Attorney General in charge of the Antitrust Division of the Department of Justice ("DOJ", collectively, "the enforcement agencies"). Lihat <http://www.ftc.gov/enforcement/premerger-notification-program/statute-rules-and-formal-interpretations/formal-12>

⁶⁶ Knud Hansen, *op.cit.*, hlm. 379-380.

⁶⁷ yaitu *Council Regulation (EC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the Control of Concentration between Undertakings*, yang kemudian pada Tahun 1997 diamandemen berdasarkan *Council Regulation (EC) No. 1310/97 of 30 June 1997 Amending Council Regulation (EC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the Control of Concentration between Undertakings*. *Ibid.*

⁶⁸ Knud Hansen, *op.cit.*, hlm. 380-383. Persetujuan *European Commission* akan diberikan dalam waktu 1 (satu) bulan atau dalam hal diperlukannya dilakukannya investigasi tertentu, maka pelaksanaannya harus selesai dalam waktu 4 (empat) bulan. Lihat Felix O. Soebagio, *op.cit.*, hlm. 3

mengenai telah diterimanya persetujuan penggabungan dan pengambilalihan perusahaan.⁶⁹

Sejak UU No. 5 Tahun 1999 diundangkan sampai dengan tahun 2010 telah terjadi beberapa merger bank dimana merger bank tersebut tidak melakukan notifikasi kepada KPPU dikarenakan belum adanya peraturan pemerintah yang mengatur lebih teknis pelaksanaannya. Pemerintah baru menerbitkan peraturan pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut sebagai PP Merger Persaingan 2010)⁷⁰ sebagai berikut:

⁶⁹ Salah satu contoh yaitu *European Commission* menyetujui rencana akuisisi Hawlett Packard-Compaq Computer Co. Lihat *Kompas Cyber Media*, Jum'at 01 Februari 2002.

⁷⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 89

Tabel 1
Merger dan Akuisisi Bank periode 2000 – 2010

	1	Bank OCBC Bank NISP	2009	PT Bank OCBC-NISP Tbk
Bank Besar	2	PT Bank Niaga PT Bank Lippo	2008	PT CIMB Niaga Tbk
Bank Ukuran Sedang	1	Bank Dai-Ichi Kanggo Bank IBJ Indonesia	2000	PT Bank Mizuho Indonesia
	2	Bank Bali Bank Artha Media Bank Universal Bank Prima Express Bank Patriot	2001	PT Bank Permata Tbk
	3	PT Bank Sumitomo Mitsuo Indonesia Sakura Swadarma Bank	2001	PT Bank Sumitomo Mitsuo Indonesia
	4	UFJ Indonesia Bank Tokai Lippo Bank	2001	UFJ Indonesia Bank
	5	UFJ Indonesia PT Bank of Takyo Mitsubishi	2006	PT Bank of Tokyo Mitsubishi UFJ Ltd.
	6	Bank Hagakita Bank Haga Bank Rabbobank Duta	2008	PT Bank Rabbobank International Indonesia Bank
	7	Bank Buana Bank UOB Indonesia	2010	PT Bank UOB Buana Tbk
Bank Kecil	1	Bank Pikko Bank CIC Bank Danpac	2001 2001 2004	PT Bank Mutiara Tbk
	2	Bank Artha Graha Bank Inter-pacific Tbk	2005	PT Bank Artha Graha International Tbk
	3	Commonwealth Indonesia Artha Niaga Kencana	2007	PT Bank Commonwealth
	4	Bank Multicor Bank Windu Kentjana	2007	PT Bank Windu Kentjana International Tbk
	5	Bank Harmoni International Bank Index Selindo	2008	PT Bank Index Selindo

Sumber: Tri Mulyaningsih dan Anne Daly, "Competitive Conditions in Banking Industry: an Emprical Analysis of the Consolidation, Competition and Concentration in the Indonesia Banking Industry between 2001 and 2009", *Buletin Ekonomi, Moneter dan Perbankan*, (Bank Indonesia, Oktober 2011), hlm. 156. Artikel yang sama juga diupload pada <http://www.bi.go.id/id/publikasi/jurnal-ekonomi/Documents/e7aeb1efc18d4f08a276c93b2f1f3365TriMulyaningsihProfAnne.pdf>

B. Rumusan Masalah

Masalah yang akan dibahas dan dianalisis dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa dalam perspektif persaingan usaha Bank-bank di Indonesia perlu melakukan merger?
2. Mengapa pemberitahuan (*Notification*) dalam suatu merger bank sehingga wajib disampaikan kepada KPPU setelah merger efektif secara yuridis?
3. Bagaimanakah *Notification* terhadap merger bank diatur dimasa yang akan datang sebagai penyempurnaan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui perlunya bank-bank melakukan merger.
2. Untuk mengetahui urgensi pengaturan *Notification* dalam suatu merger bank sehingga persetujuan merger bank harus mendapatkan persetujuan KPPU sebelum merger efektif secara yuridis.
3. Untuk memberikan masukan mengenai *Notification* sebagai materi hukum yang harus dibuat sebagai perbaikan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat khususnya Komisi III guna

merevisi UU No. 5 Tahun 1999, bermanfaat bagi KPPU dalam merumuskan atau merevisi pedoman merger, bermanfaat bagi industri perbankan sehingga bisa memahami adanya perbedaan pengaturan antara merger bank dan merger dalam perspektif persaingan usaha akademisi, bermanfaat bagi praktisi hukum untuk kepentingan pengembangan ilmu hukum bidang persaingan usaha dan penegakan hukum. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat menambah literatur pembahasan penggabungan perusahaan dan praktek monopoli serta persaingan usaha tidak sehat di Indonesia.

E. Kerangka Teori

Pelaku usaha⁷¹ melakukan penggalangan kekuatan di pasar⁷² untuk mengkonsentrasikan modal, berbagai sumber daya termasuk sumber daya manusia, memperluas jaringan pemasaran, dan akses pada pengambilan keputusan dalam

⁷¹ Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Monopoli). Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

⁷² Menurut Pasal 1 angka 9 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) Pasar adalah lembaga ekonomi dimana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan/atau jasa.

Bandingkan dengan Graham Bannock, R.E.Baxter, Evan Davis, *The Penguin Dictionary of Economic*, (London: Penguin Books, seven edition, 2003) hlm.242, yang menjelaskan bahwa *market a collection of homogeneous transactions. A market is created whenever potential sellers of a good or service are brought into contact with potential buyers and a means of exchange is available*. Lihat R.S.Khemani dan D.M.Shapiro, *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, (Paris: OECD Reprinted version,1996) hlm.35 menjelaskan bahwa terdapat 2 (dua) dimensi fundamental dari definisi pasar yaitu:

- (i) *the product market, that is which product to group together and*
- (ii) *(ii)the geographic areas to group together. Market definition take into account both the demand and supply considerations. On the demand side, products must be substitutable from the buyer's point of view. On the supply side, seller must be include who produce or could easily switch productions to the relevant product or close substitutes.*

Lihat juga E. Thomas Sullivan and Jeffrey L. Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implications* (New York:Matthew Bender&Co, 1994), him. 209.

hal campur tangan pemerintah di sektor swasta yang menentukan. Penggalangan tersebut dapat dilakukan oleh pelaku usaha dengan bermacam cara antara lain melalui; perjanjian yang dilarang,⁷³ kegiatan yang dilarang,⁷⁴ posisi dominan,⁷⁵ pengambilalihan perusahaan (akuisisi),⁷⁶ penggabungan perusahaan (*merger*),⁷⁷ dan peleburan perusahaan (konsolidasi).⁷⁸

⁷³ Perjanjian yang dilarang menurut UU No. 5 Tahun 1999, antara lain yaitu: Oligopoli (Pasal 4), penetapan harga (Pasal 5-8), pembagian wilayah (Pasal 9), pemboikotan (Pasal 10), kartel (Pasal 11), trust (pasal 12), oligopsoni (Pasal 13), integrasi vertikal (Pasal 14), perjanjian tertutup (pasal 15) dan perjanjian dengan pihak luar negeri (Pasal 16).

⁷⁴ Kegiatan yang dilarang menurut UU No. 5 Tahun 1999, antara lain yaitu: monopoli (Pasal 17), monopsoni (Pasal 18), penguasaan pasar (Pasal 19-21), persekongkolan (Pasal 22-24).

⁷⁵ Posisi dominan menurut UU No. 5 Tahun 1999, antara lain yaitu: jabatan rangkap (Pasal 26), pemilikan saham (Pasal 27),

⁷⁶ Pengambilalihan perusahaan adalah suatu tindakan bisnis dalam rangka menguasai dan mengontrol perusahaan yang diambilalih dengan cara membeli kepemilikan saham atau aset perusahaan yang akan diambilalih, yang biasanya minimal 50 % (lima puluh persen). R.S.Khemani. dan D.M.Shapiro, *op.cit.*, hlm. 1 dan 55 memberikan definisi agak berbeda antara pengambilalihan (*acquisition*) dengan pengambilalihan (*take over*). "*Aquisition refer to obtaining ownership and control by one firm, in whole or in part, of another firm or business entity.* Sedangkan pengambilalihan (*take over*) yaitu "*the acquisition of control of one company by another or occasionally by an individual or group of investor. Take over are usually instituted by purchasing shares at a "premium" over existing price and may be finance in a variety of ways including cash payment and/or with shares of the acquiring company.*". Sedangkan Graham Bannock, et.all., *op.cit.*, 375, memberikan definisi pengambilalihan (*take over/acquisition*) yang hampir sama yaitu "*The acquisition of one company by another. Take overs are sometimes financed by paying cash at an offer price in excess of the market price of the shares, but more frequently for large acquisition, by the exchange of shares or loan stock, possible with some cash adjustment, issued by acquiring company for the shares of the acquired company.*"

Contoh menarik ketika terjadi krisis perbankan yaitu terjadi merger 8 (delapan) bank ke dalam Bank Danamon, yaitu Bank Bank Duta, Bank Jaya International, Bank Nusa Nusantara, Bank Pos, Bank Rama, Bank PDFCI, Bank Tamara, dan Bank Tiara Asia. Merger 4 (empat) bank yaitu Bank Universal, Bank Prima Express, Bank Artha Media, dan Bank Patriot ke dalam Bank Bali yang kemudian dirubah namanya menjadi Bank Permata.

Merger Bank Expor Impor Indonesia (EXIM), Bank Dagang Negara (BDN), Bank Bumi Daya (BBD), dan Bank Pembangunan Indonesia (BAPINDO) ke dalam bank baru dengan nama Bank Permata. Lihat Agus Budianto, *Merger Bank di Indonesia Beserta Akibat-akibat Hukumnya*, (Bogor Selatan: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 77.

Rencana diberlakukannya Arsitektur Perbankan Indonesia (API) secara bertahap sampai Tahun 2010, bagi perbankan yang per 31 Desember 2010 yang modal inti minimumnya belum mencapai Rp. 100 miliar, maka pada saat itu harus mencapai Rp. 100 miliar sedangkan yang telah mencapai Rp. 100 miliar maka harus memenuhi kriteria bank berkinerja baik (BKB) yaitu modal inti minimum diatas Rp. 100 miliar, memiliki *Capital Adequacy Ratio* (CAR) 10%, serta harus memiliki kriteria bank jangkar antara lain yaitu *Loan to Deposit Ratio* (LDR) minimal 50%. Apabila tidak memenuhi maka akan dipaksa merger, melikuidasi sendiri atau diturunkan menjadi BPR. Berdasarkan data LDR per Maret 2005, terdapat beberapa bank yang LDR nya di atas 50% yaitu Danamon 76,39%, Permata 69,40%, Mandiri 55,92% BNI 58,41% dan BRI 76,50%. Lihat Harian Umum *Kompas*, "Pilihan Terbatas Berjuang atau Mati: Bank Besar Enggan Akuisisi yang

Cara-acara penggalangan kekuatan tersebut bertentangan dengan persaingan usaha. Padahal persaingan usaha yang sehat merupakan *conditio sine qua non* pasar bebas. Teori ekonomi pasar murni atau pasar bebas⁷⁹ dikemukakan pertama kali oleh Adam Smith.⁸⁰ Apabila seseorang memimpin suatu usaha

Kecil,” 2 Juli 2005., *Harian Bisnis Indonesia*, “Bank Kecil Lamban Penuhi Ketentuan Modal Minimum,” 17 Mei 2005. Eko B. Suprianto, “Bank Jangkar dan Relokasi Dana: Mengurangi Beban Pengawasan Otoritas Perbankan,” *Harian Kompas*, 5 Juli 2005, hlm. 21. Sebelum krisis tercatat 222 bank (tidak termasuk BPR) tetapi saat ini tinggal 132 bank. *Jurnal Uang dan Bank*, No. 06/Mei/2005, hlm. 17. *Infobank*, (Vol. XXVII, No.315, Juni 2005), hlm.11. Dimasa yang akan datang peluang penggabungan bank-bank tersebut tersebut menarik dicermati karena terjadi pasca berlakunya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁷⁷Penggabungan perusahaan atau usaha adalah suatu tindakan dalam bidang bisnis dimana perusahaan yang digabung menjadi bubar status hukumnya sebagai suatu perusahaan, sedangkan yang perusahaan yang melakukan penggabungan tetap eskis. R.S.Khemani. D.M.Shapiro, *op.cit.*, hlm.36 memberikan batasan penggabungan sebagai, “An amalgamation or joining of two or more firms into an existing firm or to form a new firm. Definisi yang hampir sama diberikan oleh Grhaman Bannock, yaitu *the fusion of two or more separate companies into one*. Lihat Graham Bannock et.al, *op.cit.*, hlm.251.

⁷⁸ Peleburan perusahaan adalah sutau tindakan bisnis dimana 2 (dua) atau lebih perusahaan bergabung menjadi suatu badan hukum baru. Dengan terjadinya peleburan tersebut, maka entitas hukum dari perusahaan yang meleburkan diri menjadi bubar.

⁷⁹ Pasar bebas adalah sistem ekonomi yang lahir untuk mendobrak sistem ekonomi yang tidak etis dan yang menghambat pertumbuhan ekonomi dengan memberi kesempatan berusaha yang sama, bebas, dan fair kepada semua pelaku ekonomi. Lihat Sonny Keraf, ...*Relevansinya*, *op.cit.*, hlm. 222. Utilitas sebagai dasar moral pasar bebas terutama dikemukakan oleh teori utiliter mengenai pasar bebas. Ada 2 (dua) unsur utama teori utiliter mengenai pasar bebas yaitu:

1. Teori psikologis pasar bebas. Teori ini mengenai pasar bebas pada tingkat mikro, yaitu dilihat dari sudut pandang antar individu pelaku bisnis. Teori ini berbicara mengenai utilitas sebagai motif utama tindakan manusia dalam pertukaran ekonomi. Menurut teori ini, pasar bebas adalah sistem terbaik karena memberi peluang yang maksimal bagi individu untuk mengejar kepentingannya.

2. Teori fungsional. Teori ini mengenai pasar bebas pada tingkat makro. Teori ini menjelaskan mengenai pasar bebas dalam kerangka manfaat sosial sebagai standar penilaian moral. Pasar bebas dianggap baik secara moral karena secara keseluruhan meningkatkan manfaat sosial yang semaksimal mungkin bagi sebanyak orang. A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah: telaah Atas Etika Politik Adam Smith* (Jogjakarta:Kanisius, 1996), hlm.201-202.

⁸⁰ Adam Smith lahir di Kirckcaldy, Skotlandia Tahun 1723, dekat Edinburgh. Adam Smith dianggap sebagai pendiri aliran ekonomi klasik. Lebih jauh lihat George Soule, *Ideas of The Great Economist*, dialihbahasakan oleh T. Gilarso, *Pemikiran Para Pakar Ekonomi Terkemuka*, (Jogjakarta:Kanisius, 1994), hlm. 52-55. Nail MacCormick, “Adam Smith on Law”, *Valparaiso University Law Review*, (Vol. 15, 1981), hlm. 244-245.

Teori ekonomi pasar murni Adam Smith kelak dikenal dengan sistem kapitalisme yang terdesentralisasi karena negara sama sekali “tidak tertarik” atau lebih tepat “tidak boleh” mengaturnya. Lihat Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, (Jogjakarta:BPFE, 2000), hlm. 3.

Karya Adam Smith yang sangat mengejutkan dan dianggap melampaui zamannya adalah *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nation* (sering disebut dengan *The Wealth of Nation*) diterbitkan Tahun 1776. Buku *The Wealith of Nation* terbit 13 Tahun setelah Adam

sedemikian rupa sehingga produknya mencapai nilai yang setinggi-tingginya, maka tujuannya hanya mencari untung sendiri. Dalam hal ini, seperti juga dalam banyak hal lain, ia dituntun oleh suatu “tangan yang tidak kelihatan” (*invisible hand*),⁸¹ untuk menyelenggarakan tujuan yang tidak dimaksudkan. Dengan mengejar kepentingannya sendiri ia kerap kali justru lebih efektif memajukan kepentingan masyarakat daripada kalau ia sungguh bermaksud untuk memajukan (kepentingan masyarakat) itu.⁸²

Segala campur tangan negara tersebut dikritik dan ditolak oleh aliran ekonomi neoklasik atau sering disebut neo-liberal. Prinsip *non intervention*

Smith mengundurkan diri dari Glasgow. Buku *The Wealth of Nation* mulai ditulis Adam Smith di Toulouse pada Tahun 1764. Lihat George Soule, *ibid.*, hlm.54. Karya ini mencerminkan ideologi kapitalisme klasik. Lihat Dudley Dillard, “Kapitalisme”, dalam M. Dawam Rahardjo, editor, *Kapitalisme Dulu dan Sekarang*, (Jakarta:LP3ES, 1987), hlm. 23. Kapitalisme yang dikutuk adalah kapitalisme yang terdapat dalam teori kapitalisme model klasik yang diperkirakan terjadi di Inggris dan Amerika pada abad XIX. Teori kapitalisme model klasik yang diperkirakan terjadi di

- Inggris dan Amerika pada abad XIX, memiliki cirinya yang terpenting yaitu:
1. berlangsungnya kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kecil dalam jumlah besar, dimiliki oleh perorangan atau keluarga yang secara langsung mengemudikan jalannya usaha.
 2. pengaturan kegiatan ekonomi dilakukan oleh apa yang disebut “pasar”, dimana persaingan bebas berlaku secara dominan.
 3. terjadinya alokasi buruh atau tenaga kerja di antara para majikan melalui sistem upah atau kontrak kerja dalam mekanisme pasar tenaga kerja.
 4. negara pada dasarnya tidak melakukan intervensi ke dalam sistem, melainkan lebih banyak membiarkan sistem pasar bekerja secara bebas. Dalam sistem itu peran negara lebih bersifat mendukung mencampuri tugas atau fungsi yang diajukan oleh pasar.

Lihat N. Abercombrie et.al. *The Dictionary of Sociology*, Penguin, 1984, hlm. 31 sebagaimana dikutip M. Dawam Rahardjo, “Kapitalisme Dulu dan Sekarang” dalam M. Dawam Rahardjo, editor, *Kapitalisme Dulu dan Sekarang*, *ibid.*, hlm. xiii.

⁸¹ George Soule, *op.cit.*, hlm.57. Lihat juga Mubyarto, *op.cit.*, hlm. 3.

⁸² George Soule, *Ibid.* Lihat juga A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah*, (Jakarta: Prisma, 9 September 1995), hlm. 199 sebagaimana dikutip oleh Ridwan Khairandy, *Iktikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, (Jakarta:Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 62. Sesungguhnya ide tangan gaib bukan merupakan penemuan Adam Smith. Sonny Keraf juga menjelaskan sebagaimana ditunjukkan oleh D.D.Raphael, ada kemungkinan besar ide ini diperoleh dari kaum Stoa. Seperti halnya kaum Stoa yang percaya akan harmoni kosmis, Smith menggunakan ide ini untuk menjelaskan tidak saja sistem alam yang harmonis, melainkan juga sebuah tatanan sosial yang bekerja secara menguntungkan melalui kegiatan semua individu yang dibiarkan berjalan secara alamiah.

pemerintah terhadap pasar tidak akan terjadi apabila di pasar tidak terjadi perilaku yang merugikan (*harm*),⁸³ para pelaku pasar.

Adam Smith menjelaskan, bahwa pasar bebas menguntungkan banyak orang baik dari segi moral maupun ekonomi. Dengan mekanisme pasar bebas, di satu pihak hak-hak individual dapat dijaga dan dihargai, tetapi bersamaan dengan itu pasar bebas akan mendatangkan hasil-hasil yang menguntungkan bagi masyarakat seakan diatur tangan gaib.⁸⁴ Apabila segala preferensi (perlakuan istimewa) dan rintangan-rintangan artifisial dihapuskan maka sistem kebebasan alamiah yang sederhana dan gamblang itu akan menemukan sendiri keseimbangannya.⁸⁵

Teori ekonomi yang dikembangkan oleh Adam Smith berpengaruh terhadap pembentukan teori hukum perlindungan konsumen.⁸⁶ Menurut Karen S. Fishman⁸⁷ ada 2 (dua) teori berkenaan dengan perlindungan konsumen melalui mekanisme pasar yaitu:

1. perlindungan oleh mekanisme pasar tanpa intervensi pemerintah (*unregulated market place*). Teori ini dijiwai oleh prinsip *laissez faire*,⁸⁸ yang menjunjung

⁸³ A. Sonny Keraf ,..., *Adam Smith, op.cit.*, hlm. 226-227.

⁸⁴ A. Sonny Keraf, ...*Relevansinya, op.cit.*, hlm.217.

⁸⁵ George Soule, *op.cit.*, hlm.57. Ridwan Khairandy, *op.cit.*, hlm. 63.

⁸⁶ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta:Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 26-27.

⁸⁷ Karen S. Fishman, *Consumer Law*, dalam Donald P. Rothschild&David W. Carroll, *Consumer Protection*, hlm.3, sebagaimana dikutip Inosentius Samsul, *op.cit.*, hlm.26-27

⁸⁸ *Laissez faire* merupakan salah satu pandangan dari ekonom klasik yang mempengaruhi teori-teori perubahan sosial dikemudian hari. Lebih lanjut lihat Mansour Fakih, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, (Jogjakarta: Insist Press, cetakan pertama, bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2002), hlm.46. Prinsip *laissez faire* bukan suatu prinsip mutlak karena prinsip ini dibatasi atau dikendalikan oleh prinsip tidak merugikan orang lain. Artinya, atas dasar tidak ikut campur, setiap orang memang dibiarkan untuk melakukan apa saja yang ia kehendaki. Tetapi, ini tidak berarti bahwa ia dibiarkan melakukan apa saja sesuka hatinya. Ini bukan merupakan prinsip "apa saja boleh". Karena pada tempat pertama setiap orang dikendalikan dan dibatasi oleh prinsip

tinggi kebebasan berusaha dan kekuatan pasar peraturan perundang-undangan sebagai alat untuk mengawasi kegiatan ekonomi.

2. perlindungan konsumen dengan intervensi pemerintah terhadap pasar (*government regulated market place*).

Setiap individu seharusnya bebas untuk bertindak demi kepentingannya sendiri. Setiap orang diberi kesempatan untuk memilih jenis pekerjaan atau pindah pekerjaan, menjadi kaya serta melakukan apa saja terhadap hartanya. Negara hendaknya jangan menghalang-halangi atau membantu mereka.⁸⁹

Adam Smith menolak campur tangan pemerintah, akan tetapi tidak mutlak. Adam Smith memberikan peran sentral kepada pemerintah untuk menegakkan keadilan. Dengan demikian Adam Smith membolehkan campur tangan pemerintah tetapi pada tingkat yang seminimal mungkin.⁹⁰

Adam Smith menganjurkan untuk membongkar birokrasi negara dan menyerahkan keputusan-keputusan ekonomi kepada kekuatan-kekuatan pasar yang mengatur dirinya sendiri secara bebas.⁹¹ Adam Smith menempatkan pasar sebagai pmeran sentral kehidupan ekonomi. Nilai riil atau "alamiah" suatu barang, menurut Adam Smith ditentukan oleh banyak sedikitnya kerja yang harus dilakukan dalam menghasilkan barang tersebut.⁹² Tetapi dalam suatu perekonomian, uang, harga pasar suatu barang (nilai nominal), tidak selalu tepat

tidak merugikan orang lain di bawah pengawasan sebagai wasit yang adil. Lihat A. Sonny Keraf, ..., *Relevansinya*, *op.cit.*, hlm.210.

⁸⁹ George Soule, *op.cit.*, hlm.49

⁹⁰ Luiz Muniz Arguelles, "A Theory on The Will Theory: Freedom of Contract in Historical and Comparative Perspective", *Revista Juridica De La Universidad De Puerto Rico*, hlm. 254., sebagaimana dikutip oleh Ridwan Khairandy, *op.cit.*, hlm.66.

⁹¹ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm. 21.

⁹² *Ibid.*, hlm.56.

sama dengan nilai riil.⁹³ Apabila permintaan dan penawaran pada harga berapa pun berada dalam keseimbangan, maka berarti pada harga itulah terjadi harga pas (*natural price*).⁹⁴

Mekanisme pasar mampu menggerakkan roda ekonomi atau bahwa *invisible hand* cukup membuat lancar produksi, distribusi maupun konsumsi. Setiap campur tangan negara hanya akan menimbulkan distorsi.⁹⁵ Intervensi ekonomi pemerintah hanya diperlukan apabila persaingan yang efektif tidak berjalan, dan jika produksi dan pengembangan nilai-nilai serta prinsip-prinsip dasar tidak dapat dipercayakan kepada swasta.⁹⁶

Persaingan efektif memerlukan perlindungan usaha dan dorongan pemerintah, dan merupakan instrumen paling efisien untuk mencapai alokasi sumber daya yang optimal, dan produktivitas, yang (juga) optimal.⁹⁷ Pasar memberi peluang yang optimal, kendati belum tentu sempurna, bagi persaingan bebas dan fair.⁹⁸ Ini tidak berarti pasar menerima dan membenarkan kebebasan mutlak yang anarkis, sebagaimana secara keliru dianggap banyak orang. Justeru sebaliknya kebebasan ini dijamin di bawah aturan keadilan yang fair bagi semua tanpa pandang bulu.⁹⁹

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Jadi orang akan memperoleh keuntungan dari pasar bebas, karena setiap orang dapat memperoleh apa yang ia butuhkan pada harga yang paling rendah, dengan demikian setiap orang akan melakukan kegiatan apa yang menurutnya paling baik dilakukan, dan sumber-sumber produktif akan dibagi-bagikan sesuai dengan kebutuhan para konsumen, *ibid.*, hlm.56-57. Lihat juga Inosentius Samsul, *op.cit.*, hlm.26.

⁹⁵ I. Wibowo, *op.cit.*, hlm. 275.

⁹⁶ Mubyarto menjelaskan bahwa dalam Sistem Ekonomi Pasar Sosial (SEPS), justeru memerlukan pemerintah yang kuat dan harus melakukan campur tangan ("menguasai") jika benar-benar diperlukan. Lebih jauh lihat Mubyarto, *op.cit.*, hlm. 84.

⁹⁷ Mubyarto, *op.cit.*, hlm. 85.

⁹⁸ Sonny Keraf, ... *Adam Smith*, *op.cit.*, hlm. 224.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 225.

Pembuktian terhadap penguasaan pasar, maka definisi pasar menjadi faktor penting dalam hukum persaingan.¹⁰⁰ Untuk menentukan apakah telah terjadi praktik persaingan tidak sehat dan monopoli dalam suatu pasar dimana suatu perusahaan dianggap memiliki *market power* (kekuatan pasar), maka akan bergantung sekali kepada penentuan definisi pasar (*market definition*)¹⁰¹ sebab pasar dapat di definisikan baik secara sempit maupun luas.¹⁰² Dalam ilmu ekonomi, maka sebagai langkah pertama yaitu definisi dari *relevant market* (pasar bersangkutan)¹⁰³ adalah faktor yang esensial untuk menentukan dalam suatu pasar.¹⁰⁴

Pasar, menurut Adam Smith bukanlah sistem yang mengandalkan *free fight liberalisme* dan juga bukan *laissez faire* yang tanpa ada aturan main dan tidak peduli terhadap orang lain dan juga bukan sebuah anarki.¹⁰⁵ Pasar merupakan sebuah sistem yang menjamin kebebasan berusaha bagi hak asasi

¹⁰⁰ Dennis W. Carlton & Jeffrey M. Perloff, *Industrial Organization*, (Harper Collins College Publisher, 1994), hlm. 803. Ningrum Natasya Sirait, *op.cit.*, hlm. 34.

¹⁰¹ Dennis W. Carlton & Jeffrey M. Perloff, *ibid.* Ningrum Natasya Sirait, *ibid.*

¹⁰² Neil B. Cohen dan Charles A. Sullivan, "The Herfindahl-Heriscman Index and The New Antitrust Merger Guidelines: Concentrating on Concentration," 62 *Texas Law Review*, (November, 1983), hlm. 459 menjelaskan *The Guidelines establish criteria for market definition (including both product and geographic markets) that are, at least conceptually, more rigorous than the methods used by many courts. Since horizontal mergers are, by definition, amalgamations of 'competitors,' market definition is necessary to ascertain whether two merging parties are rivals. Beyond that, market definition is needed to determine which, if any, competitors will remain in the market after the merger. Significantly, many merger cases are won or lost on the basis of market definition alone. For example, a court may define a market so narrowly that two merging parties are deemed not to compete with one another, or so broadly that the merger appears insignificant in light of the number and strength of the remaining competitors. Peter Asch menambahkan bahwa definisi pasar secara teoritikal harus memenuhi 2 (dua) kriteria yaitu "1. it must be sufficiently narrow so as to exclude all nonsubstitutes, 2. it must be sufficiently broad so as include all substitutes.*

¹⁰³ Menurut Pasal 1 angka 10 UU No. 5/1999, Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.

¹⁰⁴ Ningrum Natasya Sirait, *op.cit.*, hlm. 35.

¹⁰⁵ Sonny Keraf, *...Relevansinya op.cit.*, hlm. 223.

semua orang akan tetapi tetap dalam kerangka yang fair dan terbuka bagi semua.¹⁰⁶

Pasar adalah suatu institusi atau badan yang menjalankan aktivitas jual beli barang dan atau jasa-jasa.¹⁰⁷ Menurut Robert S. Pindyck dan Daniel L. Rubinfeld¹⁰⁸ Pasar merupakan sekumpulan pembeli dan penjual yang melalui interaksi mereka yang aktual atau potensial, menetapkan harga suatu produk atau sekumpulan produk.¹⁰⁹ Berdasarkan pengertian pasar tersebut, maka transaksi antara penjual dan pembeli tidak selalu harus bertemu langsung secara fisik di suatu tempat.¹¹⁰

Pasar persaingan sempurna (*perfectly competitive market*) mempunyai banyak pembeli dan penjual sehingga tidak ada penjual dan pembeli yang mempunyai pengaruh kuat terhadap harga.¹¹¹ Teori tentang persaingan sempurna didasarkan atas 4 (empat) asumsi dasar,¹¹² yaitu:¹¹³

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Sugiarto et.al, *Ekonomi Mikro Sebuah Kajian Komprehensif*, (Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 287. Pasar tidak harus selalu merupakan tempat atau bangunan tertentu. Setiap hubungan yang terjadi antara penjual dan pembeli suatu komoditas tertentu dalam jangka waktu tertentu telah merupakan pasar, walaupun hubungan tersebut hanya dilakukan melalui alat komunikasi seperti telepon, internet dan sebagainya. Lihat dan bandingkan dengan ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 5 Tahun 1999. Bandingkan dengan Graham Bannock, R.E.Baxter, Evan Davis, *op.cit.*, hlm.242.

¹⁰⁸ Robert S. Pindyck dan Daniel L. Rubinfeld, *Mikroekonomi*, (New Jersey:Printice Hall Inc, 1998, Dialihbahasakan oleh Aldi Jenie, (Jakarta:PT. Prenhallindo, 1999), hlm.9.

¹⁰⁹ *Ibid.* Pasar lebih dari sebuah industri yaitu merupakan sekumpulan perusahaan yang menjual produk yang sama atau masih ada hubungannya dengan produk tersebut. Lihat dan bandingkan dengan Philip Areeda dan Louis Kaplow,*op.cit.*, hlm. 572. Peter Asch, *op.cit.*, hlm. 144-145.

¹¹⁰ Pengertian ini memberikan ruang berkembangnya suatu pasar yang lebih modern, dimana transaksi dilakukan oleh penjual dan pembeli dari tempat yang berbeda baik secara geografis maupun waktu dan obyek yang ditransaksikan tidak saat itu juga dilakukan penyerahan secara fisik, sebagai contoh adalah pasar modal, pasar uang dan bursa komoditi. Hal ini berbeda dengan pasar dalam pengertian tradisional yaitu merupakan tempat dimana antara penjual dan pembeli bertemu dan melaksanakan transaksi secara langsung.

¹¹¹ Robert S. Pindyck dan Daniel L. Rubinfeld, *op.cit.*, hlm. 10.

¹¹² Bandingkan dengan Sugiarto dkk, *op.cit.*, hlm. 287., dan Ningrum Natasya Sirait, *op.cit.*, hlm.24., yang mendasarkan atas 2 (dua) asumsi penting yaitu yang berkenaan dengan

1. penerimaan harga (*price taking*). Tiap perusahaan menjual sebagian kecil dari total keluaran industri, sehingga keputusannya tidak berdampak pada harga pasar. Karenanya, tiap perusahaan menerima harga sebagai sesuatu yang sudah ada. Demikian pula, setiap konsumen membeli sejumlah kecil dari keluaran industri sehingga keputusannya tidak berdampak pada harga pasar. Karenanya, menerima harga pasar sebagai sesuatu yang sudah ada.
2. keseragaman produk (*product homogeneity*). Semua perusahaan memproduksi produk yang identik. Karenanya, konsumen hanya mempertimbangkan harga ketika memilih membeli dari perusahaan mana, dan tiap perusahaan yang mencoba untuk menaikkan harga lebih tinggi dari harga pasar akan kehilangan semua penjualannya.
3. mobilitas¹¹⁴ sempurna dari sumber daya (*perfect mobility of resources*). Perusahaan dapat dengan bebas memasuki sebuah industri apabila ada peluang untuk laba dan dapat keluar jika menderita kerugian (*freedom of entry and exit*).
4. informasi sempurna (*perfect information*). Konsumen memiliki informasi sempurna tentang preferensi mereka, tingkat pendapatannya, harga-harga yang dihadapi, dan mutu dari barang-barang yang mereka beli. Demikian pula perusahaan mempunyai informasi yang sempurna tentang biaya, harga dan teknologi.

Selain 4 (empat) asumsi dasar atau sifat-sifat¹¹⁵ persaingan sempurna tersebut, masih terdapat sifat-sifat lain yang mencirikan persaingan sempurna yaitu:¹¹⁶

perilaku perusahaan individual dan berkenaan dengan industri. Richard G. Lipsey, (et.all), *Mikroekonomi*, (Harper Row Publishers, 1987), dialihbahasakan oleh Drs. Jaka Wasana MBM et.all. (Jakarta:PT. Midas Surya Grafindo, 1987), hlm. 5.

¹¹³ Sugiarto dkk *op.cit.*, hlm. 291. Peter Asch, *op.cit.*, hlm. 9. Bandingkan dengan W.Kip Viscusi., John M.Vernon., Joseph E. Harrington Jr, *Economic of Regulation and Antitrust*, (Cambridge, Massachusetts:The MIT Pres: Second edition, 1998), hlm.73. yang menambahkan 2 (dua) model yaitu; *consumers maximize their preference given budget constraint; producer maximize profit given their production functions and a competitive equilibrium, that is, a set of price such that all market clear, is then determined.*

¹¹⁴ Michael P. Todaro, *Economic Development in The Third World*, (New York:2nd edition, Longman, 1981), hlm. 432-434, sebagaimana dikutip ulang oleh Dorojadun Kontjoro-Jakti, "Pengantar Indonesia", dalam Coralie Bryant&Louise G. White, *Managing Development in The Third World*, Westview Press Inc., dialihbahasakan oleh Rusyanto L., *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, (Jakarta:LP3ES, 1987), hlm. xiii. Menjelaskan bahwa proyek-proyek tidak bisa dipilih semata-mata atas dasar analisa produktivitas ataupun dari segi kepentingan masing-masing proyek, tetapi harus juga memperhitungkan kepentingan perekonomian secara menyeluruh; sekaligus memperhitungkan pula dampak eksternal yang langsung ataupun tidak.

¹¹⁵ Sugiarto dkk, *op.cit.*, hlm. 288-289, menyebut 4 (empat) asumsi sebagai sifat-sifat pasar sempurna. 4 (empat) asumsi tersebut merupakan 6 (enam) dari 7 (tujuh) sifat-sifat persaingan sempurna.

¹¹⁶ *Ibid.*, him.289-290.

1. tidak adanya penetapan-penetapan dari luar yang bersifat memaksa baik terhadap permintaan, penawaran ataupun terhadap harga dari komoditas yang diperjualbelikan.
2. dalam pasar persaingan sempurna, tiap-tiap penjual dan atau masing-masing pembeli bebas untuk melakukan atau tidak melakukan jual beli.

Tidak terpenuhinya asumsi-asumsi atau sifat-sifat persaingan sempurna secara mutlak tersebut, digolongkan sebagai pasar tidak sempurna (*imperfect competitive market*).¹¹⁷ Akan tetapi dewasa ini tidak mungkin ditemukan pasar sempurna secara mutlak. Apabila asumsi-asumsi tersebut berlaku, maka perusahaan akan memperoleh laba ekonomis nol dalam jangka panjang, dan kurva permintaan dan penawaran dapat dipakai untuk menganalisis perilaku harga pasar.¹¹⁸ Selain itu teori ekonomi tentang pasar dengan persaingan sempurna diperlukan dengan pertimbangan:¹¹⁹

- a. Azas-azas yang berlaku pada pasar persaingan sempurna merupakan langkah awal yang sederhana untuk memahami analisis ekonomi yang lebih rumit.
- b. Teori pasar persaingan sempurna tersebut dapat dijadikan patokan untuk mengevaluasi bekerjanya sistem ekonomi dalam keadaan yang sebenarnya.
- c. Pengetahuan mengenai keadaan pasar persaingan sempurna dapat memberi landasan perbandingan dengan struktur pasar lainnya.
- d. Dapat digunakan untuk mengetahui cara-cara perusahaan dalam menentukan harga dan tingkatan produksi dalam rangka memperoleh keuntungan maksimum.
- e. Banyak komoditas yang memiliki peran penting dalam kehidupan manusia mempunyai karakteristik pasar persaingan sempurna.

¹¹⁷ Robert S. Pindyck dan Daniel L. Rubinfeld, *op.cit.*, hlm. 291. Lihat Juga, Ningrum Natasya Sirait, *op.cit.*, hlm.24.

¹¹⁸ Robert S. Pindyck dan Daniel L. Rubinfeld, *ibid.*, hlm.291-292, menjelaskan bahwa beberapa pasar, seperti untuk produk pertanian, hampir sepenuhnya sempurna memenuhi 4 (empat) asumsi dasar yang ada dalam persaingan sempurna. Sugiarto et.al, *ibid.*, hlm.291

¹¹⁹ Sugiarto dkk, *op.cit.*, hlm.290.

Banyaknya perusahaan yang memproduksi suatu produk bukan jaminan bahwa suatu industri mendekati persaingan sempurna karena perusahaan secara terselubung atau terang-terangan dapat berkolusi untuk menetapkan harga.¹²⁰ Demikian juga juga apabila hanya ada beberapa perusahaan dalam suatu pasar tidak menutup kemungkinan terjadinya perilaku yang bersaing.¹²¹

Berdasarkan perspektif non ekonomi, persaingan tidak selamanya negatif. F.M. Scherer berpendapat,¹²² bahwa dari sisi politik setidaknya terdapat 3 (tiga) argumen yang mendukung persaingan usaha, yaitu:

1. dalam kondisi antara penjual dan pembeli yang independen (meskipun kecil) dalam persaingan, maka kekuatan ekonomi atau yang didukung oleh faktor ekonomi menjadi tersebar dan terdesentralisasi.
2. sistem persaingan pasar yang kompetitif akan dapat menyelesaikan permasalahan ekonomi secara impersonal, bukan melalui personal pengusaha atau pemerintah. Dalam lingkup yang lebih luas, proses impersonal dan mekanistik dari persaingan dapat menentukan stabilitas politik suatu komunitas.
3. dalam kondisi persaingan, setiap manusia mempunyai kesempatan yang sama untuk berusaha dan mengembangkan dirinya menjadi terjamin.

Dalam perspektif ekonomi, persaingan memiliki dampak positif, yaitu timbulnya efisiensi. Dari sisi ekonomi pertumbuhan dan kesejahteraan, persaingan memberikan dampak positif, yaitu:¹²³

¹²⁰ Robert S. Pindyck dan Daniel L. Rubinfeld, *op.cit.*, hlm.292.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² F.M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance* (Rand McNally&Co, 1980), hlm. 12., sebagaimana dikutip Arie Siswanto, *op.cit.*, hlm.14-16

1. merupakan sarana untuk melindungi para pelaku ekonomi terhadap eksploitasi dan penyalahgunaan;
2. persaingan mendorong alokasi dan realokasi sumber-sumber daya ekonomi sesuai dengan keinginan konsumen;
3. persaingan bisa menjadi kekuatan untuk mendorong penggunaan sumber daya ekonomi dan metode pemanfaatannya secara efisien; dan
4. persaingan dapat merangsang peningkatan mutu produk, pelayanan, proses produksi, dan teknologi.

Munculnya persaingan di pasar secara signifikan mengesampingkan praktek persaingan tidak sehat dan monopoli. Persaingan tidak sehat dan monopoli cenderung menghambat alokasi sumber daya secara efisien. Argumentasi yang melakukan penolakan terhadap praktik persaingan tidak sehat dan monopoli, antara lain:¹²⁴

1. konsumen tidak mempunyai hak pilih terhadap produk yang ada di pasar. ini terjadi karena semua penawaran dikuasai oleh produsen tunggal.
2. konsumen menjadi rentan terhadap produsen.
3. monopoli menghambat terjadinya peningkatan mutu produk, pelayanan, proses produksi, dan teknologi.

¹²³ Thomas J. Anderson, *Our Competitive System and Policy*, (Cincinnati:South Western Publishing Company, 1958), hlm.17-21, sebagaimana dikutip oleh Arie Siswanto, *ibid*, hlm. 16-17.

¹²⁴ Arie Siswanto, *op.cit.*,hlm.21

F. Kajian Pustaka

Sepanjang pengetahuan penulis, penelitian secara ilmiah dan mendalam mengenai Tinjauan Yuridis *Notification* (Pemberitahuan) kepada KPPU dalam merger bank di Indonesia hingga saat ini belum pernah ada.

Penelitian yang pernah ada adalah mengenai pengambilalihan (akuisisi) perusahaan pernah dilakukan oleh Felix O. Soebagjo, guna memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta dengan judul aspek Hukum Akuisisi Perusahaan di Indonesia, Substansi Pengaturan Sekarang dan yang Akan Datang. Penelitian yang dilakukan oleh Felix O. Soebagjo adalah mengenai kesenjangan yang terjadi dalam pengaturan akuisisi perusahaan yang ada dan yang terjadi dalam praktik serta pengaturan substansi yang seharusnya. Penelitian tersebut tidak melakukan kajian terhadap akuisisi (pengambilalihan) dari sudut pandang persaingan usaha sebagaimana di atur dalam UU No. 5 Tahun 1999.

Penelitian lain berkenaan dengan Merger yang diketahui oleh Peneliti ada 2 (dua) yaitu¹²⁵ pertama dilakukan oleh Tito Prayogi dengan judul Pembatalan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Yang Bertentangan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, guna mendapat gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia tahun 2011. Penelitian Tito Prayogi tersebut mengenai kewenangan KPPU membatalkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan apabila bertentangan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Penelitian Kedua ditulis oleh Tri Anggara Putra dengan

¹²⁵ Peneliti membaca isi Tesis tersebut pada tanggal 3 Januari 2014 atas saran Promotor Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H., guna mengetahui adakah kesamaan dengan yang Peneliti tulis saat ini.

judul Batasan Asset dan Omzet dalam suatu Merger yang Dilarang oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, guna mendapat gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia tahun 2013. Penelitian Tri Anggara Putra tersebut secara singkat ada membahas *Notification* didalamnya akan tetapi pembahasan tersebut tidak dalam kontek Merger Bank tetapi perusahaan pada umumnya.

Penelitian Disertasi ini berbeda dengan yang diteliti oleh ketiga peneliti tersebut di atas karena penelitian ini spesifik terhadap tinjauan yuridis *Notification* merger bank dimana peneliti melihat dari perspektif persaingan usaha pada industri perbankan sehingga perlu diuraikan terlebih dahulu mengenai struktur industri perbankan, kewajiban pemenuhan modal minimum, kepemilikan saham perbankan

Disertasi ini menggunakan berbagai istilah, dan untuk mengatasi kemungkinan perbedaan pengertian dari istilah-istilah itu, maka peneliti mempergunakan definisi operasional dari istilah-istilah tersebut, sebagai berikut:

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Pasar adalah lembaga ekonomi dimana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan/atau jasa.

Struktur pasar adalah keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku pelaku usaha dan kinerja pasar, antara lain jumlah penjual dan pembeli, hambatan dan keluar pasar, keragaman produk, sistem distribusi, dan penguasaan pangsa pasar.

Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku pasar pada pasar bersangkutan dalam Tahun kalender tertentu.

Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Pengambilalihan perusahaan yaitu pembelian kepemilikan saham suatu perusahaan baik sebagian (biasanya lebih dari 50 %) atau seluruhnya dan atau aset perusahaan guna mengendalikan perusahaan yang diambilalih.

Penggabungan perusahaan yaitu pembelian seluruh saham atau perusahaan termasuk segala kewajiban perusahaan yang digabung dan kemudian badan hukum perusahaan yang di gabung menjadi bubar.

Peleburan perusahaan adalah penggabungan 2 (dua) atau lebih perusahaan ke dalam suatu bentuk perusahaan yang baru dan ketika perusahaan baru tersebut terbentuk maka entitas hukum perusahaan meleburkan diri menjadi bubar

Konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun kepentingan pihak lain.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

G. Metode Penelitian

Penelitian mengenai Tinjauan Yuridis *Notification* (Pemberitahuan) kepada KPPU dalam merger bank di Indonesia merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, konsep, prinsip-prinsip dan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab masalah hukum yang diteliti.¹²⁶ Selain metode penelitian yuridis normatif, penelitian ini juga menggunakan metode perbandingan hukum. Perbandingan hukum dilakukan dengan memperhatikan latar belakang politik dan ekonomi dari negara-negara yang diperbandingkan.¹²⁷ Adapun faktor yang diperbandingkan dalam sistem

¹²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005), hlm. 35.

¹²⁷ "...hukum adalah lebih dari sekedar seperangkat aturan maupun lembaga hukum, oleh karena itu perbandingan hukum tidaklah semata-mata peraturan hukum saja, melainkan bersifat

hukum meliputi hal-hal yang antara lain berkaitan dengan perkembangan sistem hukum, karakteristik pola pikir di bidang hukum, eksistensi dan kewenangan lembaga hukum setempat, cara penyelesaian masalah hukum, serta ideologi dari masing-masing sistem hukum.¹²⁸

Perbandingan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan negara Amerika, Uni Eropa, dan Australia. Pemilihan negara itu diharapkan agar diperoleh pengalaman dan pelajaran yang berharga untuk kepentingan pengaturan dan penanganan masalah yang berkaitan dengan merger bank. Perbandingan hukum mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu penulis juga memperbandingkan latar belakang dan pengaturan mengenai bentuk persaingan tidak sehat. Hal ini dengan pertimbangan bahwa Amerika telah memiliki undang-undang yang melarang praktik monopoli dan persaingan tidak sehat sejak tahun 1840 dengan dikeluarkannya *Sherman Antitrust Act*, *Clayton Act*, *Hart-Scott-Rodino Act*. Begitu pula, pengadilan-pengadilannya telah melahirkan banyak putusan, yang dapat dipergunakan sebagai bahan perbandingan untuk perkara yang serupa di Indonesia.

lebih esensial, yakni meliputi perbandingan persepsi hukum, sistem hukum...; sedangkan tugas pelaku perbandingan hukum adalah meliputi pengembangan serta formulasi teori-teori praktis dan filsafat di bidang hukum...". Roscoe Pound dalam Rahmatullah Khan and Sushil Kumar, *Introduction to The Study of Comparative Law* (Bombay:NM, Tripathi Pvt.Ltd), hlm. 12 sebagaimana dikutip ulang oleh A.M.Tri. Anggraini, *op.cit.*, hlm. 21. Perbandingan hukum menurut Black's Law "Comparative Jurisprudence: The Scholarly study of the similarities and differences between the legal system of different jurisdiction, such as between civil law and common law countries." Lihat Black's Law, *op.cit.*, hlm. 858.

¹²⁸ Konrad Zweigert dan Hein Kootz, *Introduction to Comparative Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1987), hlm. 2. Menurut Jeremy Bentham dan Kahn Freund dalam Rodolfo Sacco, "Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law," *The American Journal of Comparative Law*, (vol. 39,1991), hlm.4 sebagaimana dikutip ulang oleh A.M.Tri. Anggraini, *op.cit.*, hlm. 21, menyatakan bahwa "...perbandingan sistem hukum yang sesungguhnya harus memperhitungkan totalitas dan sifat-sifat hukum yang dipelajari"

Selanjutnya, perbandingan juga dilakukan dengan negara-negara Uni Eropa yang menggunakan *the Treaty of Rome 1958*, sebagai dasar pengaturan persaingan usaha bagi negara-negara Eropa. Negara-negara tersebut, kecuali Inggris, dikategorikan sebagai *Civil Law Country*, suatu sistem yang dianut pula oleh Indonesia.¹²⁹ Dengan argumentasi ini, peneliti sekaligus mencoba membandingkan ketentuan dan penyelesaian merger dalam perspektif persaingan usaha yang berlaku di negara dengan sistem *common law* dan *civil law*.

Sebagai penelitian normatif, titik berat penelitian ini lebih tertuju pada penelitian kepustakaan, untuk mencari, mengkaji, dan menelaah data yang diperoleh selama penelitian.¹³⁰ Penelusuran data kepustakaan terutama terhadap data yang berhubungan dengan penggabungan, pengambilalihan dan peleburan perusahaan dan praktek monopoli serta persaingan usaha tidak sehat.¹³¹ Lebih fokus lagi, penelitian ini ditujukan terhadap Notifikasi terhadap Merger Bank kepada KPPU.

Bahan pustaka, digolongkan sebagai bahan sekunder. Dengan demikian penelitian ini lebih banyak dilakukan telaah, kajian dan analisis terhadap data sekunder yang diperoleh dari penelitian, sehingga penyusunan serta perumusan hipotesis tidak diperlukan.¹³² Guna mendukung ini dipergunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tertier.¹³³ Bahan-bahan tersebut diantaranya adalah:

¹²⁹ A.M.Tri. Anggraini, *op.cit.*, hlm. 22.

¹³⁰ Maria S.W. Sumardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 24.

¹³¹ Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, cetakan kelima), 2001, hlm. 14. Felix O. Soebagdja, *op. cit.*, hlm. 270

¹³² Maria S.W.Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm.16. Felix O. Soebagdja,*op.cit.*,hlm. 271

¹³³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta:Sinar Grafika, cetakan kedua, 1996) hlm. 18. Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *op.cit.*,hlm. 33.

1. Bahan hukum primer, antara lain:

- a. Undang-undang RI No. 7 Tahun 1992 jo No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.
- b. Undang-undang RI No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- c. Undang-undang RI No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank
- e. Peraturan Pemerintah R.I.Nomor 29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.
- f. Peraturan Pemerintah R.I. No. 57 tahun 2010 tanggal 20 Juli 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

2. Bahan sekunder berupa berbagai bentuk bahan-bahan kepustakaan, berupa kajian dan atau risct di bidang hukum maupun bidang yang terkait, termasuk pandangan-pandangan dari ahli hukum (doktrin).¹³⁴

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini antara lain berbagai bahan hukum dan ekonomi, jurnal hukum dan ekonomi baik dari dalam dan luar negeri, Laporan Tahunan KPPU, dan surat kabar, serta bahan-bahan dari internet.

3. Bahan hukum tertier antara lain Kamus hukum

¹³⁴ Lihat Morris L. Cohan dan Kent C. Olson, *Legal Research in A Nutshell*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota, hlm. 1-3.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat kualitatif. Analisis data dilakukan secara menyeluruh dan merupakan satu kesatuan (*holistic*). Metode yang demikian mengingat penelitian ini tidak mementingkan kuantitas datanya, tetapi lebih mementingkan kedalamannya. Hal ini dilakukan mengingat banyaknya peraturan tentang merger dan terjadinya perubahan pengaturan merger Indonesia. Dengan pendekatan kualitatif, analisis data dapat dilakukan secara mendalam, holistik dan komprehensif.¹³⁵

H. Kerangka Disertasi

Disertasi ini terdiri dari 5 (lima) Bab yaitu Bab I adalah sebagai pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori dan telaah pustaka serta kerangka disertasi. menguraikan latar belakang praktik merger bank di Indonesia.

Bab II pada bagian membahas pengertian, fungsi dan peran Bank. Kemudian akan dilakukan perbankan sebagai industri sangat ketat peraturan. Bab ini juga akan membahas struktur, performance dan kinerja perbankan Indonesia, kewajiban modal minimum bank, kesehatan bank serta arsitektur perbankan Indonesia sebagai kebijakan regulatif merger bank.

Bab III akan membahas kebijakan kepemilikan saham bank umum: dinamika industri perbankan Indonesia, dasar hukum dan prosedur izin praktik merger dalam aspek korporasi dan perbankan, notifikasi merger bank kepada KPPU berdasarkan peraturan KPPU No. 1 tahun 2009 tentang Pra Notifikasi

¹³⁵ Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, (London:,SAGE Publication Inc., 1994), hlm. 236., sebagaimana dikutip oleh A.M.Tri Anggraini, *op.cit.*, hlm. 23

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, notifikasi merger bank kepada KPPU berdasarkan PP Merger Persaingan 2010

Bab IV akan membahas persetujuan merger bank pasca berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, izin merger bank dan kewajiban notifikasi merger bank pasca berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Bab V Kesimpulan dan saran.

BAB II

INDUSTRI PERBANKAN DI INDONESIA

A. Bank: Pengertian, Fungsi dan Perannya

Teori perbankan neoklasik mendefinisikan bank sebagai *pure financial intermediaries*.¹⁴⁴ Pendapat serupa juga dijelaskan oleh Gary A. Dymksi dengan memberikan pengertian secara sederhana bahwa bank merupakan *institutions that issue deposits that can be used as money, and that make loans by creating credit*.¹⁴⁵ Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat masyarakat.¹⁴⁶

¹⁴⁴ *This mean that deposits constitute the necessary condition for the bank to grant credit and that banking activity consist solely in giving on credit what bank has itself received on credit, in other word lending its own debt. Neoclassical theorist maintain that deposit make loans. The credit supplied by the banks-according to this interpretation, which I s strongly reminiscent of a business management approach- cannot, under any circumstances, exceed the volume of existing financial saving. If banks operate simply by transmitting money from one agent to another, the possibility that they create liquidity can be ruled out. Money as acommodity or ini subsequent theoretical developments, as legal tender introduced into system by monetary authorities, and therefore again, as external money.* Lihat Riccardo Realfonzo, *Money and Banking: Theory and Debate 1900-1940*, (Cheltenham, UK: Northampton, Mass: E. Elgar, 1998), hlm. 60-61. Lihat juga Wladimir Kraus, "The Financial Crisis: A Crisis, too, for Law and Economics?," *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, (Vol. 23, 2011) hlm. 151-152.

Lebih lanjut mengenai uang (*money*) dan uang sebagai komoditas dapat dilihat pada John F. Chown, *A History of Money From AD 800*, (Routledge and Institute of Economic Affairs: London, 1994), hlm. 9-23. Lihat juga Horace White, *Money and Banking: America History*, (Greenwood Press: New York, 1968), hlm. 1

¹⁴⁵ Gary A. Dymksi, *The Bank Merger Wave: the Economic Causes and Social Consequences of Financial Consolidation*, (M.E. Sharpe: Armonk, New York, London, England, 1999), hlm. 3. Lihat juga Ronnie J. Phillips, *The Chicago Plan and New Deal Banking Reform*, (M.E. Sharpe Inc: Armonk, New York, England, London, 1995), hlm. 11.

¹⁴⁶ Pasal 3 Undang-undang RI No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan

Bentuk-bentuk lain tersebut antara lain yaitu transfer uang, kliring, Letter of Credit (L/C), jasa penitipan/penyimpanan, menerima setoran-setoran dan melayani pembayaran-pembayaran. Bank menghimpun dana yang utama dari masyarakat adalah dalam bentuk Giro, tabungan, deposito berjangka, sertifikat deposito. Lebih lanjut lihat Mandala Manurung dan Prahatma

Fungsi pokok bank ada 3 (tiga) yaitu: (1) menghimpun dana dari masyarakat, (2) menanamkan dana yang dikelolanya ke dalam berbagai aset produktif, misalnya dalam bentuk kredit, (3) memberikan jasa layanan lalu lintas pembayaran dan jasa layanan perbankan.¹⁴⁷ James L. Pierce,¹⁴⁸ menyebutkan ada 2 (dua) jasa tradisional Bank yaitu *monetary service and was provision of loan business*.¹⁴⁹

Bank digunakan sebagai sarana menjalankan jasa keuangan yang sangat penting dibandingkan institusi lain. Akan tetapi keberadaannya juga menimbulkan instabilitas dan sering disalahgunakan oleh kekuatan ekonomi.¹⁵⁰ Bank merupakan suatu lembaga keuangan yang paling lengkap dalam memberikan jasa pembayaran. Bank sebagai institusi keuangan memiliki sifat dan kemampuan yang tidak dimiliki lembaga keuangan lainnya dimana Bank memiliki kemampuan pembayaran antara lain:¹⁵¹

1. dalam jumlah besar;
2. dalam kondisi yang sangat dipercaya;
3. dalam jarak yang sangat jauh;
4. dengan cara yang hampir *instant*;

Rahardja, *Uang, Perbankan dan Ekonomi Moneter: Kajian Kontekstual Indonesia*. (Jakarta, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004), hlm. 138-139.

¹⁴⁷ Permadi Gandapradja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*: (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 2.

¹⁴⁸ James L. Pierce, *The Future Banking*, (A Twentieth Century Fund Report: Yale University Press, London, 1991), hlm. 17

¹⁴⁹ *Each was important in its own right, but combined they gave banks a singular importance. There was a symbiotic relation between bank's monetary and loan activities. The used money deposited in account payable on demand as primary mean of funding loan. Ibid*

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 17. Bank sering dimanfaatkan oleh pemegang saham atau kroninya untuk membiayai proyek-proyek yang tidak begitu menghasilkan keuntungan signifikan bahkan cenderung dimanfaatkan sebagai sarana meneruk keuntungan pribadi, sekedar menyebut contoh terakhir adalah kasus Bank Global, dan Bank Century.

¹⁵¹ Gunarto Suhardi, *25 Langkah Bijaksana Mengelola Bank Sesuai Basle Committee*, (Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2007), hlm. 1.

5. dengan keamanan yang terjamin;
6. dilakukan dengan cermat agar tidak salah bayar; dan
7. dengan berbagai mata uang dan dengan kemampuan konversinya.

Berdasarkan fungsi tersebut, bank berperan sebagai lembaga intermediasi yang mempertemukan dua pihak yang berbeda kepentingan.¹⁵² Yunus Husein menyebut fungsi perbankan tersebut sebagai perantara keuangan atau *financial intermediary*.¹⁵³ Fungsi bank sebagai *financial intermediary* dapat dipersamakan dengan fungsi bank dalam melakukan transformasi aset.¹⁵⁴ Berdasarkan fungsi dan peran bank sebagai *financial intermediary* tersebut, maka bank memainkan peranan yang sangat penting dalam ekonomi pasar.¹⁵⁵

Perbankan¹⁵⁶ juga berfungsi sebagai sarana untuk melaksanakan/transmisi kebijakan moneter¹⁵⁷ yang dilakukan oleh Pemerintah atau bank sentral.¹⁵⁸ Bank

¹⁵²Permadi Gandapradja, *op.cit.*, hlm. 2.

¹⁵³Yunus Husein, *Rahasia Bank: Privasi versus Kepentingan Umum*, (Jakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 17. Lihat juga Mandala Manurung dan Prahatma Rahardja, *op.cit.*, hlm. 134. Lihat juga Marcello Messori, "A Financial Intermediary is Economic Agent Specialized in Selling or Purchasing, Financial Assets," *Dottorato in Economia Internazionale*, (April, 2005), hlm.1

¹⁵⁴ Permadi Gandapradja, *op.cit.*, hlm. 17

¹⁵⁵ Julan Du and David D. Li, "Why Banking Regulation? A Theory of Banking Regulation Based on Government Failure", (Working Paper, Chinese University of Hon, 3 November 2008), hlm. 3. Dapat dilihat juga di CFRN: <http://www.cfrn.com.cn/getPaper.do?id=850> Julan Du, David D. Li: Why Banking Regulation? A Theory of Banking Regulation (2008-05-03) [2013-01-01]. CFRN Working Paper, Available at CFRN: <http://www.cfrn.com.cn/getPaper.do?id=850>

¹⁵⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-undang RI No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang RI No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan memberikan definisi bahwa Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

¹⁵⁷ Kebijakan moneter adalah kebijakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan atau suku bunga. Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Kebijakan moneter banyak dipengaruhi oleh berbagai faktor dalam perekonomian, di sisi lain kebijakan moneter secara langsung juga mempengaruhi kondisi moneter dan keuangan yang pada gilirannya akan membawa pengaruh terhadap kondisi sektor riil. Mekanisme transmisi moneter dimulai sejak otoritas moneter atau Bank Sentral bertindak menggunakan instrumen

Indonesia sebagai bank sentral¹⁵⁹ memiliki tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah dibidang perekonomian.¹⁶⁰ Guna mencapai tujuan tersebut bank Indonesia memiliki tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter,¹⁶¹ mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran,¹⁶² mengatur dan mengawasi bank.¹⁶³

Pengaturan dan pengawasan yang dilakukan Bank Indonesia adalah menetapkan peraturan mengenai ketentuan prinsip kehati-hatian,¹⁶⁴ memberikan

moneter dalam implementasi kebijakan moneternya sampai terlihat pengaruhnya terhadap aktivitas perekonomian, baik secara langsung maupun secara bertahap. Lebih jauh lihat Aulia Pohan, *Kerangka Kebijakan Moneter & Implementasinya di Indonesia*: (Rajawali Pers, Jakarta, 2008), hlm. 9, 12.

¹⁵⁸ Untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter yang efektif dan efisien diperlukan sistem keuangan yang sehat, transparan, terpercaya, dan dapat dipertanggungjawabkan yang didukung oleh sistem pembayaran yang lancar, cepat, tepat dan aman, serta pengaturan dan pengawasan yang memenuhi prinsip kehati-hatian. Lihat Konsideran huruf c Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Bahwa untuk menjamin keberhasilan tujuan memelihara stabilitas nilai rupiah diperlukan bank sentral yang memiliki kedudukan yang independen. Lihat Konsideran huruf d Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia..

¹⁵⁹ Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia, independen, dan bebas dari campur tangan Pemerintah atau pihak-pihak lain kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini. Lihat Pasal 4 ayat (1), (2) Undang-undang RI No. 3 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang RI RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia..

¹⁶⁰ Pasal 7 ayat (1), (2) Undang-undang RI No. 3 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

¹⁶¹ Tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter diatur pada Pasal 10-11 Undang-undang RI No. 3 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan Pasal 12-14 Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Perbankan.

¹⁶² Sistem pembayaran adalah suatu sistem yang mencakup seperangkat aturan, lembaga, dan mekanisme, yang digunakan untuk melaksanakan pemindahan dana guna memenuhi suatu kewajiban yang timbul dari suatu kegiatan ekonomi. Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran diatur pada Pasal 15-23 Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

¹⁶³ Pasal 8 Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Tugas mengatur dan mengawasi bank diatur pada Pasal 24-35 Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

¹⁶⁴ Pasal 25 Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia..

dan mencabut izin atas kelembagaan dan, memberikan izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, dan memberikan izin kepada Bank untuk menjalankan kegiatan usaha tertentu.¹⁶⁵

Bank Indonesia dapat memerintahkan bank untuk menghentikan sementara kegiatan transaksi tertentu¹⁶⁶ apabila menurut penilaian Bank Indonesia terhadap suatu transaksi yang patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.¹⁶⁷ Apabila menurut hasil pemeriksaan Bank Indonesia tidak diperoleh bukti maka perintah penghentian sementara transaksi dicabut.¹⁶⁸

Bank Indonesia dapat melakukan suatu tindakan yang diatur undang-undang terhadap suatu bank apabila menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan bank yang bersangkutan, atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional.¹⁶⁹

Prinsip kehati-hatian (*prudential principles*) bagi bank sangat penting dalam suatu sistem keuangan. Apabila sistem keuangan tidak perform dalam menjalankan perannya dengan baik kemudian ekonomi tidak berjalan efisien

¹⁶⁵ Pasal 26 huruf a, b, c, d Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

¹⁶⁶ Penjelasan Pasal 31 ayat (1) Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjelaskan yang dimaksud dalam transaksi tertentu antara lain adalah transaksi dalam jumlah besar yang diduga berasal dari kegiatan melanggar hukum. Penjelasan Pasal 31 ayat (1) ini tidak menguraikan atau menjelaskan mengenai kegiatan melanggar hukum. Pasal 2 ayat (1) huruf f Undang-undang RI No. 23 tahun 2003 tentang Perubahan Undang-undang RI No. 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang menyebutkan yaitu tindak pidana di bidang perbankan merupakan tindak pidana pencucian uang.

¹⁶⁷ Pasal 31 ayat (1) Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

¹⁶⁸ Pasal 31 ayat (3) Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

¹⁶⁹ Pasal 33 Undang-undang RI No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Tindakan Bank Indonesia tersebut dikenal dengan istilah *Lender of the Last Resort*.

maka pertumbuhan ekonomi akan mengalami hambatan. Adanya informasi yang asimetris dalam sistem keuangan menjadi hambatan yang penting bagi terhadapefisiensi, dimana salah satu pihak lebih mengetahui banyak informasi daripada pihak lainnya. Sebagai contoh, peminjam lebih mengetahui atas kemampuan dan sumber dana pengembalian pinjamannya kepada bank dari pada pihak bank.¹⁷⁰

Asymmetric information dalam sistem keuangan dibedakan dalam 2 (dua) hal yaitu pertama; *adverse selection*, yaitu suatu *asymmetric information* yang terjadi sebelum transaksi dimana bank dapat menentukan tidak memberikan pinjaman kepada debitur yang memiliki kualitas rendah dalam pengembalian pinjamannya terhadap keinginan meminjam dana dengan tingkat suku bunga yang tinggi. Kedua; *moral hazard* yaitu setelah transaksi terjadi. Guna menghindari *moral hazard*, maka bank harus mengenakan ketentuan pembatasan atau memberikan ketentuan yang membatasi debitur yang dituangkan dalam kontrak.

Bentuk *prudential supervision* ada 9 (sembilan) yaitu:

1. *restriction on asset holding and activities*,
2. *separation of the banking and other financial service industries such as securities, insurance, or real estate*;
3. *restriction on competition*;
4. *capital requirement*;
5. *risk-based deposit insurance premiums*;
6. *disclosure requirements*;
7. *bank chartering*;
8. *bank examination*;
9. *a supervisory versus a regulatory approach*.¹⁷¹

¹⁷⁰Frederic F. Mishkin (ed), *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*, (Chicago, London: The University of Chicago Press, 2001), hlm. 2-3, 8.

¹⁷¹*Ibid.*

Pengawasan pengaturan perbankan di Amerika sebagai contoh dilakukan oleh *Conference of State Bank Supervisor* yang berpusat di Washington,¹⁷² dimana *Conference of State Bank Supervisor* tersebut mengawasi aktivitas pengaturan bank diseluruh negara federal. Pengawasan terhadap perbankan comersial dilakukan oleh 3 (tiga) lembaga/badan yaitu *the Office of Comptroller of the Currency (OCC)*,¹⁷³ *the Federal Reserve (Fed)*,¹⁷⁴ dan *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*.¹⁷⁵

B. Perbankan sebagai Industri Sangat Ketat Peraturan

Perbankan bebas adalah menunjuk bank sebagai institusi yang tidak ada atau sedikit diatur oleh peraturan pemerintah.¹⁷⁶ Sektor perbankan secara tradisional di awasi oleh peraturan yang sangat ketat. Hal ini merupakan alasan utama mengapa perusahaan-perusahaan yang bergerak diberbagai sektor tidak mampu bersaing dengan bank.¹⁷⁷ Permasalahannya kemudian adalah, mengapa perbankan harus diatur secara ketat. Julian Du dan David D. Li¹⁷⁸ berpendapat bahwa sangat sulit membicarakan perbankan tanpa membicarakan pengaturan perbankan.

Berkembangnya industri perbankan sejak abad 18 berbeda dengan industri lain seperti perusahaan otomotif atau jasa lainnya yang sangat banyak. Sejarah

¹⁷² Wolfgang H. Reinicke, *Banking, Politics and Global Finance: American Commercial Banks and Regulatory Change, 1980-1990*, (England: Edward Elgar, 1995), hlm. 23.

¹⁷³ Berada di Departemen Keuangan Amerika (*Treasury Departement*).

¹⁷⁴ Bank Sentral Amerika

¹⁷⁵ Semacam Lembaga Penjaminan Simpanan di Indoensia

¹⁷⁶ Julian Du and David D. Li, *op.cit.*, hlm. 111-12. Dalam konteks Indonesia perbankan diatur dalam bentuk Undang-undang, dan Peraturan Pemerintah yang tingkatannya lebih rendah dari Undang-undang. Selain hal tersebut ada juga Peraturan Bank Indonesia, Keputusan Direksi Bank Indonesia.

¹⁷⁷ Maria Victoria Roman Gonzales dan Mario Martinez Guerrero, "New Competitors in Banking Services, *Journal of Financial Services Marketing*, (Vol. 9, 2), hlm. 126.

¹⁷⁸ Julian Du and David D. Li, *op.cit.*, hlm. 3.

perbankan terutama sekali berkenaan dengan peran banker dalam usahanya memperbesar keuntungannya sedang pemerintah berusaha membatasi kekuasaan bank dan menjaga stabilitas.¹⁷⁹ Pengaturan perbankan hampir meliputi semua aspek operasi perbankan, antara lain yaitu mengenai *ranging from entry, asset allocation, branch setting, to resolution of financial distress. One can hardly think of any other industry that is regulated so tightly as commercial banking.*¹⁸⁰ Sheila C. Dow memberikan penjelasan¹⁸¹ bahwa dalam sistem keuangan harus dilakukan pengawasan secara ketat khususnya bank dikarenakan tanggung jawab bank dalam mempergunakan uang yang dikelolanya¹⁸² untuk jangka waktu tertentu dan tanpa perlu merasa takut akan tidak adanya likuiditas.

Tujuan utama peraturan prinsip kehati-hatian pada industri perbankan adalah agar aset yang dimiliki bank cukup untuk menghadapi adanya pengurangan terhadap cadangan dananya.¹⁸³ Ernesto Schargodsky dan Federico Sturzenegger menjelaskan¹⁸⁴ bahwa motivasi utama pengaturan kehati-hatian adalah guna meningkatkan kemampuan sektor perbankan (*solvency of banking sector*). Secara lebih spesifik pengaturan struktur modal bank-bank dimaksudkan untuk mengurangi risiko kegagalan bank dan krisis perbankan. Meningkatnya biaya operasi dalam industri, pengaturan kehati-hatian juga mengurangi jumlah

¹⁷⁹James L. Pierce, *The Future Banking*, (New Heaven, London: ATwentieth century Fund Report, Yale University Press, 1991), hlm. 33.

¹⁸⁰Julan Du and David D. Li, *op.cit.*, hlm. 3.

¹⁸¹Sheila C. Dow, "Why the Banking System Should Be Regulated," *The Economic Journal*, 106, *Royal Economic Society*, (1996), hlm. 698.

¹⁸²Yaitu disalurkan kepada para debitur dengan memperoleh bunga bagi bank dengan prinsip konvensional. Sedangkan bank dengan prinsip syariah mendapatkan keuntungan dari bagi hasilnya.

¹⁸³Sheila C. Dow, *op.cit.*

¹⁸⁴Ernesto Schargodsky dan Federico Sturzenegger, *Banking Regulation and Competition with Product Differentiation*, (20 Oktober 1999), hlm. 2.

perusahaan.¹⁸⁵ Karena itu pengaturan kehati-hatian yang baik memberikan keuntungan dalam meningkatkan kemampuan perusahaan, hal ini biasanya dipahami sebagai biaya dalam persaingan dengan adanya sedikit institusi keuangan, sehingga industri menjadi kurang kompetitif.¹⁸⁶ Hal tersebut menurut Ernesto Schargodsky dan Federico Sturzenegger merupakan pandangan tradisional dimana ukuran kehati-hatian merupakan *trade-off between solvency and competition*.¹⁸⁷

Penelitian yang dilakukan oleh Ernesto Schargodsky dan Federico Sturzenegger dengan mengambil permasalahan krisis perbankan di Argentina menyimpulkan bahwa sekali terbentuk diferensiasi produk (*product differentiation*) maka tidak harus terjadi *trade-off*. Ketatnya pengaturan kehati-hatian memiliki peranan penting dalam meningkatnya konsentrasi, dan dapat menyebabkan bank-bank bersaing lebih kuat lagi dengan menawarkan sedikit *product differentiation*.¹⁸⁸

Ernesto Schargodsky dan Federico Sturzenegger lebih jauh menyimpulkan bahwa:¹⁸⁹

“if this is case, capital requirements may not necessarily be costly, as they may lead simultaneously to a more solvent and more competitive financial sector. Obviously, one should be cautious when going from model to reality. First to all, our model has an ambiguous policy competition: spreads could go up or down with prudential regulation. However, even when spreads decrease, our result should not be interpreted as suggesting that capital requirements should be increased to infinity. The results are only valid for oligopolistic competition (as they have been derived assuming at least two banks). As capital requirements may become

¹⁸⁵ *Ibid*

¹⁸⁶ *Ibid*

¹⁸⁷ *Ibid*

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 23-24.

¹⁸⁹ *Ibid.*

eventually redundant, rendering no effect from that point on. In fact, this can happen event with a relatively large numbers of banks.”

J.Apt dan Schargodsky¹⁹⁰ menjelaskan bahwa ketentuan yang disimpulkan oleh Ernesto Schargodsky dan Federico Sturzenegger tersebut dapat diperluas melalui beberapa langkah. Meskipun dalam bentuk *product differentiation* adalah horizontal, seperti bank bersaing menawarkan perbedaan kualitas, bank juga dapat bersaing di bawah *vertical product differentiation*, bank dengan kualitas tinggi di bidang pendanaan proyek yang aman dan bank kualitas rendah dengan spesialisasi proyek berisiko. Dalam kasus tersebut, pengetatan persyaratan modal juga dapat mengakibatkan lebih bersaing melalui produk yang sempit spectrumnya.

Rasio cadangan (uang atau modal) di banyak negara tidak mampu secara jauh efektif membatasi pemberian kredit, yang seharusnya secara luas memberikan prioritas guna meningkatkan kepercayaan dalam sistem keuangan melalui fasilitas *the lender- of-last-resort*.¹⁹¹

Bank Sentral dapat mempergunakan fasilitas *the lender-of-last-resort* untuk mencegah terjadinya kehancuran bank ketika bank terlalu berharap sangat optimistik terhadap pengembalian atas pemberian kredit yang tidak semestinya.¹⁹² Tindakan pengaturan dan kepercayaan dalam pengawasan merupakan elemen keseimbangan yang menyediakan sarana, uang untuk proses ekonomi, dalam

¹⁹⁰ J. Apt dan Ernesto. Schargrodsky, “Study of the Bolivian Banking Industry”, (*Mimeo, Harvard University*, 1996), tanpa halaman sebagaimana dikutip oleh Ernesto Schargodsky dan Federico Sturzenegger, *Ibid.*, hlm. 24.

¹⁹¹*Ibid.*, hlm. 699

¹⁹²*Ibid.*

suatu sektor dimana harapan terhadap pentingnya harga aset serta termasuk risiko yang dapat diperhitungkan.¹⁹³

Tidak adanya atau berkurangnya kepercayaan masyarakat pada perbankan dan atau tidak terjaminnya dana simpanan masyarakat di bank dapat mempengaruhi sistem pembayaran dan bahkan mampu membuat suatu bank runtuh, dan apabila bank tersebut merupakan bank besar dengan korepondensi luas maka dapat menyeret bank lain hingga terjadi kehancuran massal atau *mass bank failure*.¹⁹⁴

Keruntuhan atau kehancuran bank secara massal telah terjadi sejak abad 18. Krisis perbankan di Amerika terjadi pertama kali tahun 1819. Sejak krisis pertama kali tersebut, sering terjadi krisis dan bersamaan dengan resesi.¹⁹⁵ Sepertiga bank di Amerika Serikat selama *Great Depretion* mengalami kegagalan.¹⁹⁶ Ali Anari, James Kolari, dan Joseph Mason menjelaskan¹⁹⁷ bahwa berdasarkan data *the Comptroller of the Currency's*¹⁹⁸ *Annual Report* tercatat 2375 bank nasional gugur antara tahun 1921 sampai dengan 1940,¹⁹⁹ sedangkan

¹⁹³*Ibid.*, hlm. 699-700.

¹⁹⁴Gunarto *op.cit.*, hlm.1-2.

¹⁹⁵John H. Boyd Gianni De Nicoló, Bruce D. Smith, *Crises in Competitive versus Monopolistic Banking Systems* (Preliminary Draft for World Bank, 10 Maret 2003), hlm. 2, mereka menjelaskan yaitu "*Banking panics and crises have been relatively frequent and costly events. In the historical United States, for instance, banking panics occurred in 1819, 1837, 1857, 1873, 1893, 1907 and 1930-33. These crises were not only frequent but nearly always were associated with major recessions.*"

¹⁹⁶ Ali Anari et.al., "Bank Asset Liquidation and the Propagation of the U.S. Great Depression," *Journal of Money, Credit, and Banking*, (Vol. 37, No. 4 August 2005), hlm. 754.

¹⁹⁷*Ibid.*, hlm. 761.

¹⁹⁸ Suatu badan Pengawas keuangan di Amerika Serikat.

¹⁹⁹ Tidak semua bank-bank yang hancur di negara-negara bagian di Amerika dilikuidasi. *These 12 states contain 38% of failed U.S. banks with 33% of claims in liquidation. The 14 states with state bank liquidation times less than national contain only 29% of failed U.S. banks with 26% of claims in liquidation. Accounting for the remainder, 15 states had either no national or state failures (and so were noncomparable) and six states' average liquidation times were equal (to within one month). Roughly 30% of failed banks (with 37% of claims in liquidation) were in*

menurut penelitian Wolfgang H. Reinicke²⁰⁰ antara tahun 1930-1933 hampir 9000 dari 25000 *commercial bank* di Amerika gagal atau hancur. Berdasarkan peristiwa tersebut kemudian dibuat *Banking Act* 1933, dipisahkannya *commercial bank* dari *investment banking*. Bernanke berpendapat²⁰¹ bahwa penyebab kegagalan bank ketika terjadi *Great Depretion* adalah proses intermediasi kredit serta terjadinya guncangan pada pasar keuangan secara umum yang berdampak secara signifikan pada aktivitas makroekonomi.

City of Glasgow Bank di Scotland pada tanggal 2 Oktober 1878 mengalami kehancuran. Dampak kegagalan di Scotland sangat traumatik. Pada saat itu City of Glasgow Bank merupakan salah satu bank besar²⁰² dengan memiliki 133 jaringan kantor cabang dan mempunyai kewajiban sebesar £ 12.4 million, dengan asset £ 7.2 million.²⁰³ Krisis di Scotland tersebut juga berdampak pada bank di England dan British antara lain the Caledonian Bank, Midland Bank. Kegagalan pengelolaan bank tersebut dikarenakan tidak adanya sistem akuntansi

states whose liquidation times were approximately equal and 3% of failed banks (with 4% of claims in liquidation) were in states that were noncomparable. Lebih jauh lihat Ali Anari et.al., *op.cit.*, hlm. 762

²⁰⁰Wolfgang H. Reinicke, *Banking, Politics and Global Finance: American Commercial Banks and Regulatory Change, 1980-1990*, (England: Edward Elgar, 1995), hlm. 28.

²⁰¹Bernanke, Ben S., "Nonmonetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of the Great Depression." *American Economic Review* 73, (1983), hlm. 272.

²⁰²Bank besar lainnya adalah *The Bank of Scotland* yang didirikan berdasarkan *Act of the Scottish Parliament* pada masa William III, pada tanggal 17 Juli 1695. *The Royal Bank of Scotland* yang didirikan berdasarkan Royal Charter pada tanggal 31 Mei 1727. *The British Linen Charter Bank*, yang didirikan berdasarkan Royal Charter pada tanggal 5 Juli 1746. *The Commercial Bank of Scotland*, pada tahun 1810 dan pada tahun 1831 mendapat payung hukum Royal Charter. Lebih jauh lihat William Michell, "Our Scotch Banks and their Position and Policy, being a Practical Plan for Limited Liability", dalam Duncan M. Ross, ed., *History of Banking II 1844-1959: Bank Failures, Commercial Distress and Limited Liability*, (London & Chatto 1998), hlm 84-85.

²⁰³Michael Collins, "The Banking Crisis of 1878," *Economic History Review: 2nd ser.*, XLII, 4, (1989), hlm. 504. Sedangkan menurut M. Wirth kewajiban City of Glasglow Bank adalah sebesar 12,5 million pounds sterling, jumlah kewajiban tersebut ditanggung oleh seluruh pemegang saham. Terhadap fakta pembayaran kewajiban tersebut kemudian muncul tanggapan bahwa tanggung jawab pemegang saham seharusnya terbatas sehingga tidak perlu menanggung semua kewajiban tersebut. Lebih lanjut lihat William Mitchell, *op.cit.*, hlm. 97.

yang baik serta tidak adanya pembatasan tanggungjawab para pemegang sahamnya.²⁰⁴

Peristiwa kegagalan atau runtuhnya²⁰⁵ City of Glasgow Bank tidak menciptakan krisis di pasar uang. Krisis yang terjadi pada tahun 1866 setidaknya merupakan ujian yang sebenarnya dalam sistem keuangan di Britain.²⁰⁶ Krisis di beberapa bank di England dan Wales pada tahun 1878 dikarenakan antara lain adanya ketidakstabilan dalam elemen penting baik pada praktik dan struktur perbankan serta terjadinya kontraksi moneter yang tajam tidak seperti sebelumnya.²⁰⁷ Tahun 1878 dianggap sebagai tahun krisis di sektor perbankan dimana terjadi tidak hanya di Scotland saja tetapi juga terjadi di seluruh Britain²⁰⁸

Industri perbankan di Scotland pada abad 18 dan awal abad 19 tidak memiliki kebijakan moneter, tidak ada bank sentral dan sedikit sekali peraturan yang membatasi industri perbankan. Pada saat itu negara Scotland merupakan negara dengan institusi moneter, kredit dan perbankan yang sangat berkembang. Keadaan tersebut dianggap sebagai suatu *free banking*²⁰⁹ dalam arti sebagai hasil

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 504-505.

²⁰⁵ Kegagalan atau kehancuran dalam pengertian ini bukan terhadap bangunan fisik gedung suatu bank tetapi terhadap ketidakmampuan bank sebagai lembaga keuangan sudah tidak mendapat kepercayaan dari masyarakat karena ketidakmampuan bank sebagai *financial intermediary* menjaga kesehatan bank dari aspek capital, asset, management, equity dan likuiditas (CAMEL).

²⁰⁶ J.R.T. Hughes, 'Comment' in M.D. Bordo dan A. Schwartz, eds, *A Retrospective on the Classical Gold Standard, 1821-1931* (Chicago and London, 1984), hlm. 265, 269, sebagaimana dikutip oleh Michael Collins, *op.cit.*, hlm. 505. Lihat juga A.J. Schwartz, 'Real Pseudo Financial Crises.' dalam F. Capie dan G.E. Wood, eds, *Financial Crises and the World Banking System* (tanpa penerbit, 1986) hlm. 11, sebagaimana dikutip oleh Michael Collins, *op.cit.*, hlm. 505.

²⁰⁷ Michael Collin, *op.cit.*, hlm. 506.

²⁰⁸ *Ibid.* hlm. 525.

²⁰⁹ Lawrence H. White, *Free Banking in Britain: Theory, Experience, and Debate, 1800-1845*, (2nd the Institute of Economic Affairs, Cambridge University Press 1995), hlm. 1 dan 21.

dari mekanisme pengaturan persaingan sendiri, yang kemudian menyebabkan England memperoleh keuntungan dari persaingan tersebut.²¹⁰

Free banking secara umum adalah suatu sistem moneter tanpa adanya bank sentral, dimana bank sentral sebagai lembaga yang mempunyai hak memonopoli²¹¹ dalam menerbitkan mata uang dan mengatur tentang simpanan uang, yang secara hukum dilarang dilakukan oleh *private banks*.²¹² Akan tetapi banyak pihak yang menyatakan bahwa *free banking* bukanlah merupakan suatu sistem, sehingga muncul kontroversi antara *free banking* dengan *Central Banking*.²¹³ Terhadap fenomena perbankan di Scotland tersebut Adam Smith mendukung *status quo* Scotland sebagai *free banking*. Adam Smith menjelaskan.²¹⁴

“If bankers are restraint from issuing any circulating bank note, or note payable to the bearer, for less than a certain sum; and if they are subjected to the obligation of an immediate and unconditional payment of such bank notes as soon as presented, their trade may, with safety to the public, be rendered in all other respect perfectly free”

Smith menilai adanya keunggulan mempunyai banyaknya bank yang menerbitkan *bank notes*, dengan alasan yaitu:²¹⁵

“(1) ‘the Rivalship of so many competitors’ and the threat of adverse clearing in relation to them makes each issuer more prudent not to extend his note circulation beyond the proper level, based on his specie reserve;

²¹⁰ *Ibid.*, hlm. 21.

²¹¹ Sebagaimana yang dilakukan oleh *The Bank of England*, dan prinsip tersebut kemudian memainkan peranan yang sangat penting dalam evolusi sistem moneter Amerika. Lebih lanjut lihat Ronnie J. Phillips, *op.cit.*, hlm. 9.

²¹² Lawrence H. White, *Ibid.*, hlm. 1.

²¹³ Vera C. Smith, *The Rationale of Central Banking*, (Indianapolis: Liberty Press, 1990), hlm. 4-7.

²¹⁴ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, hlm. 350, sebagaimana dikutip ulang oleh Lawrence H. White, *op.cit.*, hlm. 66.

²¹⁵ Adam Smith, *An Inquiry...* sebagaimana dikutip ulang oleh Lawrence H. White, *Ibid.*, hlm. 65-66.

- (2) *the failure of any one bank is lesser consequence; and*
(3) *competition for business force bank to offer more liberal term to the public*"

Pendapat Adam Smith maupun ahli lain seperti Samuel Bailey²¹⁶ James William Gilbert,²¹⁷ Robert Mushet,²¹⁸ Henry Parnell²¹⁹ yang mendukung *free banking* dalam konteks Scotland pada abad 18 sampai dengan awal abad 19 dalam perspektif masyarakat dapat melakukan transaksi dengan mempergunakan mata uang atau produk bank lainnya sebagai sarana transaksi. Henry Thornton²²⁰ menganggap apabila didirikan institusi sebagai pesaing dari Bank of England, maka kekuatan dan tanggung jawab keduanya akan terbagi, dan dapat saling bersaing dalam meningkatkan *notes* yang mereka terbitkan, dan bersaing dalam penyaluran pinjaman.

Bank of England pada abad 18 bukan seperti Bank Central yang dikenal saat ini. Bank of England merupakan gambaran bank sentral yang ada saat ini, dimana mampu sebagai *Lender of the last Resort*.²²¹ Bank of England sebagai *institutional centre of the City and as such it helped to determine the pattern and*

²¹⁶ Samuel Bailey, *A Critical Dissertation on the Nature, Measures, and Causes of Value: Chiefly in Reference to Writings of Mr. Ricardo and His Followers*, (London: R. Hunter, 1825)

²¹⁷ James William Gilbert, *A Practical Treatise on Banking*, (2nd edition, London: Longmans, 1828).

²¹⁸ Robert Mushet, *An Attempt to Explain from Facts the Effect of the Issues the Bank of London upon Its Own Interests, Public Credit, and Country Banks*, (London: Baldwin, Cradock & Joy, 1826)

²¹⁹ Henry Parnell, *Observation on Paper Money, Banking, and Overtrading*, (London: James Ridgway, 1827).

²²⁰ Henry Thornton, *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper of Credit of Great Britain*, (NJ: Augustus M Kelley, 1802), hlm. 14-15.

²²¹ H.V. Bowen, "The Bank of England during the Long Eighteenth Century, 1694-1820," dalam Richard Roberts, David Kynaston (ed), *The Bank of England: Money, Power and Influence 1694-1994*, (Clarendon Press: Oxford, 1995), hlm. 1. Lihat juga E. Victor Morgan, *The Theory and Practice of Central Banking: 1797-1913*, (Cambridge: 2nd edition, 1965), hlm. 1.

*course of economic development in the broadest sense.*²²² Bahkan, Adam Smith pun memuji kehebatan peranan Bank of England pada saat itu yaitu “*Bank of England acted not only as ordinary bank, but as a great engine of state.*”²²³ Adam Smith berpendapat seperti itu karena Bank of England berperan dalam kebijakan moneter, bertanggung jawab untuk *managing the government debt and for intervening in foreignexchange market on behalf of the Government, has operated banking service for government, and has functioned as of the banking system.*²²⁴

Free banking tidak mendapat tanggapan yang signifikan dalam ranah praktik, tetapi dalam kajian akademik masih berlangsung.²²⁵ Hal tersebut dapat dilihat sampai dewasa ini terbentuknya bank-bank sentral di hampir setiap negara di dunia ini dan beberapa diantaranya tergabung dalam group tertentu seperti group Bank Central G-10, terbentuknya Bank for International Settlement (BIS) dan lainnya. Namun demikian dalam perspektif persaingan usaha layak dicermati dan dipertimbangkan dengan melihat fenomena kolapnya bank-bank akibat krisis keuangan global ternyata Bank Sentral tidak mampu menyelamatkan perbankannya secara maksimal.

²²² Lucy Sutherland, “*The City of London in Eighteenth Century Politics*,” dalam Richard Pares dan A.J.P. Taylor (ed), *Essays to Sir Lewis Namier (1956)*, hlm. 49. Sebagaimana dikutip H.V. Bowen, *op.cit.*, hlm. 2

²²³ H.V. Bowen, *op.cit.*, hlm. 1

²²⁴ Michael Blair QC dan Ross Cranston MP (et.al), *Blackstone's Guide of Bank of England Act 1998*, (Oxford University Press, 1998), hlm. 10

²²⁵ Lihat Lina Maria Echeverri, *Free Banking in Colombia 1856-1886*, (University of Georgia, 1991). Kevin Dowd, “Model in Banking Instability: A Partial Review of the Literature”, *Journal of Economic Surveys*, (Vol. 6, 1992), hlm. 107-132. Donald R. Wells, “The Free Banking Model Applied to Pre-1914 Canadian Banking,” *Studies in Economic Analysis*, (Vol. 12, 1989), hlm. 3-21. Eugene White, “Experiments with Free Banking during the French Revolution,” in Forrest Capie and Geoffrey E. Wood (eds), *Unregulated Banking: Chaos or Order?* (London:Mcmillan,1991), hlm. 17-35.

Krisis perbankan di Amerika²²⁶ dan Eropa tahun 1999 disebabkan karena

kegagalan dalam kredit perumahan yang tidak mampu dikembalikan oleh debitor. Benton E. Gup berpendapat bahwa kredit perumahan di Amerika, Canada, Finland, Norway sebagai pemicu dan merupakan karakteristik krisis tersebut dikarenakan permasalahan kredit perumahan yang sangat besar,²²⁷ tetapi krisis keuangan dan perbankan di Indonesia tidak disebabkan karena gagal bayarnya debitor perumahan.²²⁸ Sekedar menyebut contoh lain di Asia, krisis perbankan di Jepang terjadi tahun 1990-an.²²⁹ Permasalahan utama atau pertama dari seluruh bank yang tidak sanggup lagi membayar kewajibannya adalah sebagai akibat runtuhnya gelembung harga atas asset atau meningkatnya ketidakefisienan pemberian pinjaman.²³⁰ Meskipun ketidakmampuan membayar menjadi besar atau

²²⁶ *Continental of Illinois of Chicago*, salah satu bank terbesar di Amerika kolap, dan kemudian di ambalalih Pemerintah. *First Republic Bancrop* dan *MCorp of Dallas*, *First City Bancrop of Houston*, *First Pennysylvania* dan *Bank of New England*, *Bank of America* dan *Citybank* kolap dan gagal memenuhi kewajibannya. *Federal Deposite Insurance Corporation* (selanjutnya disebut FDIC) yaitu lembaga yang menjamin pinjaman dan simpanan nasabah yang di Indonesia dikenal dengan Lembaga Penjamin Simpanan (selanjutnya disebut LPS) pada tahun 1988 melaporkan kerugian operasinya selama 15 (lima belas) tahun yang merupakan sejarah sejak berdirinya FDIC yaitu lebih dari 200 (dua ratus) bank gagal dan masih akan diikuti kegagalan bank lainnya pada tahun berjalan. FDIC berpendapat apabila seluruhnya diambilalih pemerintah dalam hal ini FDIC maka akan menyebabkan FDIC bangkrut. Lebih lanjut lihat James L. Pierce, *The Future Banking*, (New Heaven and London: A Twentieth Century Fund Report: Yale University Press, , 1991), hlm. 1-2.

²²⁷ Benton E. Gup, "International Banking Crises: the Real Estate Connection," dalam Benton E. Gup (ed), *International Banking Crises: Large Scale Failure, Massive Government Interventions*, (Westport, Connecticut: Quorum, 1999), hlm. 18-19.

²²⁸ Krisis perbankan di Indonesia akibat imbas dari "Thailand Fever" sehingga mengakibatkan terpuruknya ekonomi nasional, dimana perbankan mendominasi 85% (delapan puluh lima) persen sistem keuangan dibandingkan lembaga keuangan non bank lainnya seperti pasar modal yang hanya sekitar 15% (lima belas) persen. Doowo Nam and Benton E. Gup, "The Economic Crisis of Indonesia," dalam Benton E. Gup (ed), *International Banking Crises: Large Scale Failure, Massive Government Interventions*, (Westport, Connecticut: Quorum, 1999), hlm. 96-97.

²²⁹ Keiichiro Kobayashi, "A Theory of Banking Crises (Part I): Welfare Cost a Forbearance", (RIETI Discussion Paper Series 03-E-016, 8 September 2003), hlm. 2.

²³⁰ Caprio, G. and D. Klingebiel. "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?" (in Annual World Bank Conference on Development Economics, 1997). M. Bruno and B. Pleskovic (ed), *The World Bank*, Washington, D.C., sebagaimana dikutip Keiichiro Kobayashi,

hebat, kehancuran bank dapat dicegah untuk beberapa tahun karena pemerintah menjamin simpanan atau adanya dukungan likuiditas dari bank sentral.²³¹

Banyaknya jaminan pemerintah dan pengaturan perbankan telah menciptakan potensi biaya yang sangat besar, seperti keberadaan jaminan terhadap deposito baik secara eksplisit atau implisit menjadi penghambat adanya deregulasi bagi industri perbankan atau liberalisasi keuangan secara umum.²³²

Mantan Ketua Dewan Gubernur *Federal Reserve System*, Paul Volcker,²³³ menyatakan bahwa peranan Bank Sentral dalam *emerging market economies* tidak terlalu besar. Paul Volcker juga membantah bahwa keberadaan bank sentral pada *economic market* sangat penting. Hal tersebut ditunjukkan dengan mencontohkan yaitu Hongkong yang tidak mempunyai bank sentral akan tetapi pertumbuhan ekonomi dan stabilitasnya bagus. Lebih lanjut Paul Volcker juga menegaskan bahwa *in fact, as you well know, a central bank can become an engine of inflation rather than reverse.*²³⁴ Federal Reserve System²³⁵ selaku bank sentral di Amerika menuai kecaman yang sangat tajam karena tidak dapat memenuhi janjinya

op.cit , hlm. 2. Lihat juga Pål Sjöberg, "Market Power and Performace in Swedish Banking", (*JFI*), hlm. 3

²³¹ Keiichiro Kobayashi, *op.cit.*, hlm. 2

²³² Kerry Cooper and Donald R. Fraser, *Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services*, (Ballinger Publishing Company, 1986), hlm. Lihat juga Julian Du and David D. Li, *op.cit.*, hlm. 24

²³³ Paul Volcker, mantan Ketua Dewan Gubernur Bank Sentral Amerika atau yang sering disebut the FED, pada tahun 1990.

²³⁴ Federal Reserve Bank of Kansas City, *Central Banking Issues in Emerging Market-Oriented Economies*, (Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, 1990), hlm. 1-4.

²³⁵ Federal Reserve System dibentuk oleh National Monetary System pada tahun 1913. Fungsi Federal Reverse System sebagai *to provide a ready convertibility of demand deposits into currency* maka sering disebut sebagai *Lender of the Last Resort Function* Bank pertama yang didirikan di Amerika adalah the Bank of North Amerika, pada tahun 1781. . Lihat Ronnie J. Phillips, *op.cit.*, hlm. 11, 15.

mencegah kolapnya bank pada saat krisis perbankan terjadi di Amerika pada tahun 1930-1933.²³⁶

Gugatan terhadap keberadaan bank sentral juga dilakukan oleh William Bernhard dimana William Bernhard menyoroti bank sentral dari sisi independensinya²³⁷ dengan pertanyaan yang sangat mendasar *what is Central Bank Independence?*. Hasil kajian William menunjukkan bahwa independensi bank sentral tergantung pada pemerintah dan partai politik serta politisinya. Fakta tersebut mendorong terjadinya gelombang reformasi bank sentral di beberapa negara Eropa.²³⁸

Konsep independen bagi para ahli ekonomi politik dibedakan dalam 2 (dua) hal yaitu, sebagaimana pendapat Kenneth Rogoff,²³⁹ yaitu *one set of political economists equates central bank independence with a bias in monetary political directed toward price stability. Many models of monetary policy-making, for example, assume that an independent central bank emphasizes controlling inflation at the expense of other objectives.* Sedangkan pandangan lain yaitu *a second set of political economists contend that central bank independence refer to the amount of influence that politicians exert on monetary policy. That is, a central bank acts "independently" when it takes policy decision without pressure from politician or even preferences of government leaders.*²⁴⁰

²³⁶ James L. Pierce, *op.cit.*, hlm. 45-46.

²³⁷ William Bernhard, *Banking on Reform: Political Parties and Central Bank Independence in the Industrial Democracies*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002), hlm. 19.

²³⁸ *Ibid.*, hlm. 177.

²³⁹ Kenneth Rogoff, "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target," *Quarterly Journal of Economics*, (Vol.100, 1985), hlm. 1169-1189.

²⁴⁰ William Bernhard, *op.cit.*, hlm. 19.

Penelitian tentang independensi bank sentral yang dilakukan secara terpisah

oleh Alberto Alesina dan Lawrence Summers,²⁴¹ Alex Cukierman,²⁴² Vittorio Grilli, Donato dan Guido Tabelini²⁴³ terhadap 18 (delapan belas)²⁴⁴ negara pada tahun 1970-1990 menempatkan posisi bank sentral German sebagai bank sentral yang paling independen, kemudian Switzerland dan pada posisi ketiga adalah United State of Amerika. Pendapat yang hampir sama disampaikan oleh Michael Blair QC yang menganggap contoh bank sentral yang independen saat ini adalah German, Amerika dan New Zealand.²⁴⁵

Penelitian tersebut dapat dipakai untuk melihat Indonesia dimana Bank Indonesia sebagai bank sentral kedudukannya tidak independen dalam hal ini kebijakan Dewan Gubernur dapat diintervensi oleh pihak lain antara lain politisi. Contoh paling terkini adalah kasus *traveler Cheque* yang melibatkan anggota dan mantan DPR RI dari berbagai fraksi dalam pemilihan Deputy Gubernur Bank Indonesia Miranda S. Goeltom.²⁴⁶ Hal tersebut dapat terjadi karena calon Deputy Gubernur Bank Indonesia menjalani proses *fit, proper test* di DPR.²⁴⁷

²⁴¹ Alberto Alesina dan Lawrence Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence," *Journal of Money, Credit, and Banking*, (Vol. 25, 1993), hlm. 151-162.

²⁴² Alex Cukierman, *Central Bank Independence: The Evidence*, (Cambridge Massachuset: MIT Press), pada bagian *Index of Legal Independence* tanpa halaman.

²⁴³ Vittorio Grilli, Donato dan Guido Tabelini, "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrialized Democracies," *Economic Policy*, (Vol. 10. Oktober, 1991), hlm. 342-392

²⁴⁴ German, Switzerland, United State, Canada, Austria, Netherlands, Denmark, Ireland, Australia, France, Britain, Jepang, Norway, Sweden, Belgia, Italy, Spanyol dan New Zealand.

²⁴⁵ Michale Blair QC, Ross Cranston MP, *op.cit.*, hlm. 17-19. Terhadap Bank sentral New Zealand memiliki independensi yang berbeda dengan bank sentra lainnya, karena antara Bank Sentral New Zealand (*Budeshankgesetz*) terjadi perjanjian tertulis dimana *the Government sets the broad policy parameters, but the central bank is free to achieve them in whatever way it sees fit*. Sehingga bank sentral New Zealand disebut sebagai *contractually based independence or independence with instructions*.

²⁴⁶ Komisi Pemberantasan Korupsi telah menangkap, menahan dan mengajukan anggota Dewan dan Miranda S. Goeltom ke Pengadilan Tipikor Jakarta dan telah dijatuhi hukum dimana

Uni Eropa memiliki pengalaman yang signifikan dalam menderegulasi

industri perbankan dan hal tersebut mencapai titik puncaknya pada tahun 1993 dengan diterapkannya *the Second Banking Coordination Directive*.²⁴⁸ Proses pembuatan perbaikan peraturan telah mendorong tingkat harmonisasi sebagai syarat terbentuknya suatu pasar tunggal yang kompetitif dibidang jasa keuangan.²⁴⁹

Keiichiro Kobayashi mengajukan 3 (tiga) simpulan sebagai bentuk sederhana yang mampu menjelaskan dinamika ketidakmampuan bank membayar sebagai bentuk atau hasil akhir dalam kegagalan sistem pembayaran atau rekapitalisasi bank oleh pemerintah, yaitu:²⁵⁰

- (1) *Banking system failure or bank recapitalization by the government takes place in a finite period of time: i.e., the government cannot indefinitely postpone recognizing the fiscal loss associated with bank insolvency.*
- (2) *The consumption level is too high (low) before (after) bank recapitalization compared with the optimal level. Thus the price conditions become deflationary (inflationary) before (after) bank recapitalization.*
- (3) *Social welfare decreases as bank recapitalization is delayed*

Kegagalan bank dapat juga dilihat dari sisi operasional perbankan sebagaimana analisis yang diberikan oleh Benton E. Gup,²⁵¹ bahwa alasan utama penyebab gagalnya perbankan adalah minimal karena 3 (tiga) faktor yaitu faktor

saat ini sepengetahuan Peneliti ada yang telah incracht dan ada sedang tahap pengajuan atau pemeriksaan ditingkat Kasasi pada Mahkamah Agung RI.

²⁴⁷ Pasal 41 ayat (1) Undang-undang RI No. 3 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

²⁴⁸ Nicola Cetorelli, "Real Effects of Bank Concentration and Competition in Europe," (Prepared for The Federal Reserve Bank of Cleveland and *Journal of Money, Credit and Banking* 2003 Annual Conference on Banking Consolidation and Competition, Preliminary version), 21-23 Mei 2003, hlm. 2.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ Keiichiro Kobayashi, *op.cit.*, hlm.. 2.

²⁵¹ Benton E. Gup, "International Banking Crises: The Real Estate Connection," dalam Benton E. Gup (ed), *International Banking Crises: Large-Scale Failure, Massive Government Intervention*, (Westport, Connecticut: Quorum, 1999), hlm. 22-23.

pertama; risiko kredit, dimana bank akan berusaha memberikan kesejahteraan atau peningkatan keuntungan bagi para pemegang sahamnya dengan membuat bunga atas pinjaman yang diberikan kepada debitur dan meningkatkan besarnya portofolio pinjamannya. Hal tersebut sering menyebabkan banker membuat *bad loan* melebihi waktu yang diharapkan. Sehingga apabila nilai *non performing loan* (selanjutnya disebut NPL) cukup besar maka mereka akhirnya akan menganggap sebagai *charge off* atau dianggap sebagai pengeluaran yang semula di catat sebagai aktiva yang mana hal tersebut mengikis modal bank, sehingga menjadikan bank gagal.

Faktor kedua yaitu risiko suku bunga (*interest rate*) adalah risiko dalam memperoleh bunga atau modal sebagai hasil perubahan suku bunga. Adanya ketidak seimbang antara *net interest income* (pendapatan bersih dari bunga) antara jumlah suku bunga dolar pada asset yang sensitive dengan tingkat suku bunga terhadap kewajiban. Pada tahun 1970-an terjadi keadaan dimana dana tabungan dan pinjaman dipinjamkan untuk pembiayaan jangka jangka pendek perumahan, ketika suku bunga naik maka bank akan mendapatkan keuntungannya meningkat akan tetapi ketika suku bunga menurun berkaibat pada menurunkan pendapatan bunga. Faktor ketiga yaitu *Characteristic of borrowers* dimana apabila peminjamnya memiliki reputasi yang baik atau setidaknya memiliki tanggung jawab mengembalikan pinjaman maka hal tersebut akan menguntungkan pihak bankers, akan tetapi apabila hal sebaliknya yang terjadi dapat merugikan pihak bank dan menyebabkan bank gagal atau kolap.

Penelitian yang dilakukan oleh Gary A. Dymksi memiliki kesimpulan yang sama dengan Benton E. Gup. Gary A. Dymksi²⁵² menyimpulkan adanya penurunan trend pendapatan suku bunga bank pada tahun 1966 sampai dengan 1998. Penurunan atas keuntungan bersih bank (*Net Interest Margin- interest income relative interest cost*) sangat cepat. Rumus utama bagi bank untuk menghasilkan pendapatan yaitu “*borrow low, lend high*” hal tersebut menimbulkan kesulitan makroekonomi sehingga menuai kecaman dalam pengaturannya.

Sistem perbankan Indonesia telah mengalami 5 (lima) tahap evolusi dalam 5 (lima) kurun waktu sejak 1967 sampai dengan 1997. 5 (lima) tahap tersebut adalah tahap rehabilitasi dan perbaikan dari inflasi tinggi tahun 1967-1973, tahap pemberlakuan pagu aktiva netto tahun 1974-1983, tahap pertumbuhan dan deregulasi tahun 1983-1988, tahap percepatan tahun 1988-1991, serta tahap konsolidasi tahun 1991-1997, yakni masa prinsip-prinsip kehati-hatian yang sedang diperkenalkan termasuk kecukupan modal dan peringkat bank.²⁵³

Kusumaningtuti S.S. mencatat bahwa kebijakan dan pengaturan penyelesaian bank bermasalah pada masa sebelum krisis tahun 1997 adalah tidak jelas.²⁵⁴ Hal tersebut menimbulkan pemahaman tidak perlunya dilakukan

²⁵² Gary A. Dymksi, *The Bank Merger Wave: The Economic Causes and Social Consequences of Financial Consolidation*, (Issues in Money Banking and Finance, 1999), hlm 39

²⁵³ Kusumaningtuti S.S., *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 2. S. Batunagar, *Indonesia's Banking Crisis Resolution: Lesson and the Way Forward*, Occasional Internal Paper, (Desember 2002), hlm.4.

²⁵⁴ Proses likuidasi PT Bank Summa pada tahun 1992 sebagai satu-satunya bank yang di tutup selama 20 (dua puluh) tahun sebelum krisis tahun 1997 mengalamai proses yang lebih lama dari 5 (lima) tahun seperti yang dijanjikan. Hal tersebut dianggap sebagai salah satu bukti kurangnya wewenang dan perangkat Bank Indonesia dalam menyelesaikan bank bermasalah. Marie Elka Pangestu, *The Indonesia Bank Crisis and Restructuring: Lesson and Implication for Other Developing Countries*, (G-24 Discussion Paper Series, No. 23-United Nation Conference on

penutupan bank.²⁵⁵ Pemahaman tersebut menjadi gugur ketika International Monetary Fund (IMF) mensyaratkan bagi perolehan dana IMF sering kali bukan hanya terlalu berat atau terlalu rinci, tetapi juga telah menimbulkan dampak negatif yang besar, antara lain yaitu likuidasi 16 (enam belas) bank pada tahun 1997. Likuidasi tersebut dilakukan sehari setelah IMF mengumumkan akan memberi bantuan sebesar US\$ 23 milyar.²⁵⁶

C. Struktur, Perilaku, dan Kinerja Perbankan Indonesia

Congress Amerika ketika mengundang hukum *antitrust* telah mendelegasikan kewenangan yang sangat luar biasa kepada pengadilan untuk mengembangkan *a common law of competition*, akan tetapi pengadilan tidak mengembangkannya secara total dan luas.²⁵⁷ Terhadap hal tersebut, Learned Hand's²⁵⁸ menyatakan "*Congress has incorporated into Anti-Trust Acts the changing standart of the common law, and by so doing has delegated to the court the duty of fixing the standart for each case*".

Trade and Development, November 2003), hlm.3-5., sebagaimana dikutip oleh Kusumaningtuti S.S., *op.cit.*, hlm. 4.

²⁵⁵ Marie Elka Pangestu, *Loc.cit.*

²⁵⁶ Pinjaman tersebut setara dengan Rp. 80,5 triliun. Pencabutan izin ke-16 bank tersebut berlaku sejak tanggal 1 November 1997, berdasarkan pengumuman Menteri Keuangan No.Peng-86/MK/1997 tertanggal 1 November 1997. Ke-16 bank umum yang dicabut izinnnya adalah: PT Bank Harapan Sentosa, PT. Bank Sejahtera Umum, PT Bank Andromeda, PT Bank Pasific, PT Bank Astria Raya, PT Bank Guna Internasional, PT Bank Dwipa Semesta, PT. Kosagraha Semesta, PT Bank Industri, PT Bank Jakarta, PT Citra Hasta Dhana Manunggal, PT South East Asia Bank, PT. Bank Mataram Danartha, PT Bank Pinaesaan, PT Anrico, dan PT. Bank Umum majapahit Jaya. Lihat Jelly Leviza, *Tanggung Jawab Bank Dunia dan IMF sebagai Subjek Hukum Internasional: Studi tentang Dampak negative Kondisionalitas Pinjaman Bank Dunia dan IMF di Indonesia* (Jakarta: PT Sofmedia, 2009), hlm. 266-267.

²⁵⁷ Gordon B. Spivak., "The Economic of Horizontal Restraint: The Chicago School Approach to Single Firm Exercise of Monopoly Power: A Response", *Lexsee 52 Antitrust Journal 651*(1983), hlm. 2.

²⁵⁸ *Ibid.* Hlm. 3.

Teori struktur pasar sebagaimana pada referensi mengenai mikroekonomi yang antara lain membahas bentuk persaingan sempurna, monopoli, oligopoli, dan persaingan monopolistik. Para ekonom tertarik untuk membuktikannya karena menganggap hal tersebut sangat abstrak sehingga perlu dikaji guna memahami dunia pasar yang sebenarnya.²⁵⁹ Para ekonom bidang organisasi industri telah mengembangkan teori struktur pasar dalam beberapa hal agar dapat lebih digunakan menganalisis industri pasar yang riil. Pentingnya metode guna mengukur dan menyatukan beragamnya variabel-variabel (dalam menganalisis pasar).²⁶⁰

George J. Stigler salah seorang ekonom ahli dibidang organisasi industri menyatakan bahwa tujuan memahami struktur dan perilaku industri (penghasil barang-barang dan jasa) sebagai suatu ekonomi. Hal ini berkaitan dengan ukuran struktur dari perusahaan-perusahaan (satu atau banyak, terkonsentrasi atau tidak), penyebab ukuran strukturnya (diatas seluruh skala ekonomi), dampak dari konsentrasi dalam persaingan, dampak persaingan terhadap harga, investasi, inovasi dan lainnya.²⁶¹

Ahli ekonomi Universitas Harvard pada tahun 1930-an dan 1940-an menggunakan pendekatan secara metodologi terhadap 3 (tiga) konsep dasar yaitu

²⁵⁹W. Kip Viscusi., et.al., *Economic Regulation of Antitrust*, (2nd edition, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1998), hlm. 57.

²⁶⁰*Ibid.*

²⁶¹George J. Stigler, *The Organization of Industry*, (Homewood, Ill: Irwin, 1968), hlm. 1., sebagaimana dikutip W.Kip Viscusi.,et.al., *ibid.*, "have for their purpose the understanding of the structure and behavior of the industries (goods and services producers) of an economy. These courses deal with the size structure of firms (one or many, "concentrated" or not), the causes (above all the economies of scale) of this size structure , the efect of concentration on competition, the effects of competition upon prices, invesment, innovation, and so on".

1. *structure*, 2. *conduct (or behavior)*, and 3. *performance*²⁶² atau sering disingkat SCP atau SPC dalam melakukan analisis terhadap pasar atau dikenal sebagai pendekatan struktural.²⁶³

Hipotesa yang mengaitkan ketiga konsep tersebut yaitu bahwa struktur pasar seperti jumlah penjual, mudah masuk dan lain-lain, menjelaskan atau menentukan tingkat *conduct* (kebijakan harga, iklan dan lain-lain) pelaku atau pengusaha di pasar, dan performan pasar (efisiensi, perkembangan teknis), adalah sederhana sebagai evaluasi dari konduk atau perilaku. Pola hubungan keterkaitan antara *structure*, *conduct (or behavior)*, and *performance* dijelaskan dalam beberapa pola hubungan sebagaimana Gambar 1.

Gambar 1 di bawah ini menurut Scherer dan Ross menjelaskan *Performance* atau kinerja dalam suatu industri tertentu atau pasar dikatakan tergantung pada perilaku penjual dan pembeli dalam hal-hal seperti kebijakan penetapan harga dan praktik, kerjasama antar perusahaan terbuka dan diam-diam, lini produk dan strategi periklanan, penelitian dan pengembangan komitmen, investasi pada fasilitas produksi, masalah penegakkan hukum misalnya, dalam menegakkan hak paten, dan sebagainya.²⁶⁴

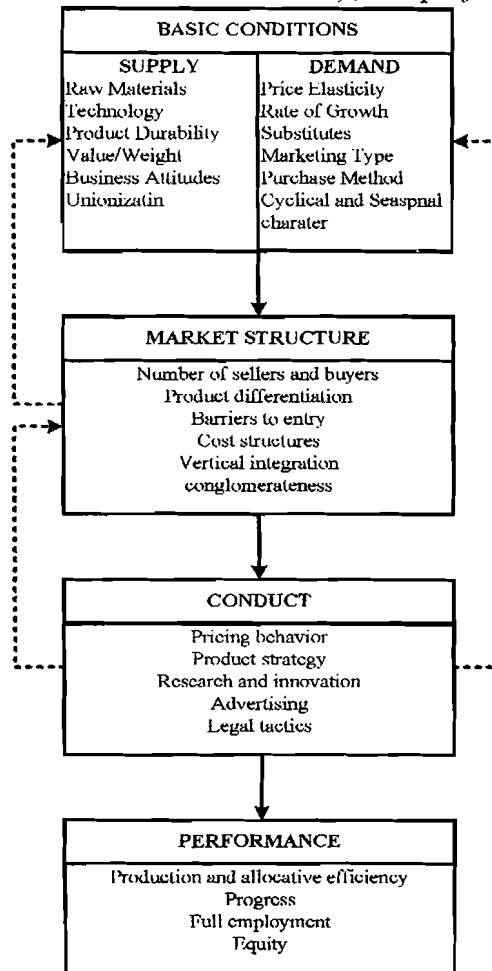
²⁶²W. Kip Viscusi., John M. Vernon., Joseph E. Harrington Jr., *ibid.* hlm. 58.

²⁶³Jacob A. Bikker dan Katharina Haaf, "Competition, Concentration and their Relationship: an Empirical Analysis of the Banking Industry," (July 2001), hlm. 4

²⁶⁴F.M. Scherer dan David Ross, *op.cit.*, hlm. 4.

Gambar 1²⁶⁵

structure, conduct (or behavior), and performance



F.M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, (Chicago, Illinois, 1970), hlm. 5, 10

²⁶⁵ F.M. Scherer menjelaskan “ *It is conventional ...to add several additional characteristic in describing the “ideal” competitive market of economic theory...The most important is the absence of barriers to the entry of new firms...Conversely, significant entry barriers are the sine qua non of monopoly and oligopoly...sellers have little or no enduring power over price when entry barriers are non-existent.*

Diagram paradigm *structure, conduct, and performance* tersebut oleh Scherer dan David Ross dikembangkan lagi dengan menambahkan faktor *Public Policy* diantara *Market Structure* dan *Conduct*. Scherer dan David Ross menjelaskan “*Ideally, good economic performance should flow automatically from proper market structure and the conduct to which give rise. But for a variety of reasons, markets may fail, yielding performance that falls below norms considered acceptable. The government agencies may choose to intervene and attempt to improve performance by applying policy measures that affect either market structure or conduct.* Lebih lanjut lihat F.M.Scherer dan David Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, (Boston, Dallas: Houghton Mifflin Company, 1990), hlm. 5-7.

Conduct pada gilirannya tergantung pada struktur pasar yang relevan, ditandai dengan distribusi jumlah dan ukuran penjual dan pembeli, tingkat diferensiasi fisik atau subyektif membedakan produk penjual bersaing, ada atau tidak adanya hambatan masuk bagi perusahaan baru, bentuk kurva biaya, sejauh mana perusahaan terintegrasi secara vertikal dari produksi bahan baku untuk distribusi ritel, dan memperpanjang diversifikasi lini produk perusahaan.²⁶⁶

Struktur pasar yang pada gilirannya dipengaruhi oleh berbagai kondisi dasar. Sebagai contoh, pada sisi penawaran, struktur dasar menentukan kondisi- termasuk lokasi dan kepemilikan bahan baku penting, sifat dari teknologi yang relevan misalnya, batch produksi terhadap proses terus menerus, atau elastisitas tinggi rendah dibandingkan substitusi input; derajat dari perserikatan tenaga kerja, daya tahan produk, pola waktu produksi misalnya, apakah barang tersebut diproduksi untuk memesan atau disampaikan dari persediaan, rasio nilai / berat produk, dan sebagainya.²⁶⁷

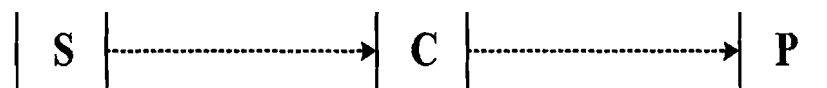
Daftar kondisi dasar yang signifikan pada sisi permintaan harus menyertakan setidaknya elastisitas harga permintaan dengan harga yang bervariasi, ketersediaan (dan elastisitas silang dari permintaan) produk pengganti, tingkat pertumbuhan dan variabilitas dari waktu ke waktu permintaan, metode dipekerjakan oleh pembeli dalam pembelian (misalnya, penerimaan daftar harga seperti yang diberikan terhadap permohonan penawaran tertutup dibandingkan tawar-menawar), dan karakteristik pemasaran dari produk yang dijual (misalnya, khusus terhadap kenyamanan dibandingkan barang shopping). Akan tetapi yang

²⁶⁶*Ibid*

²⁶⁷*Ibid.*, hlm. 5-6

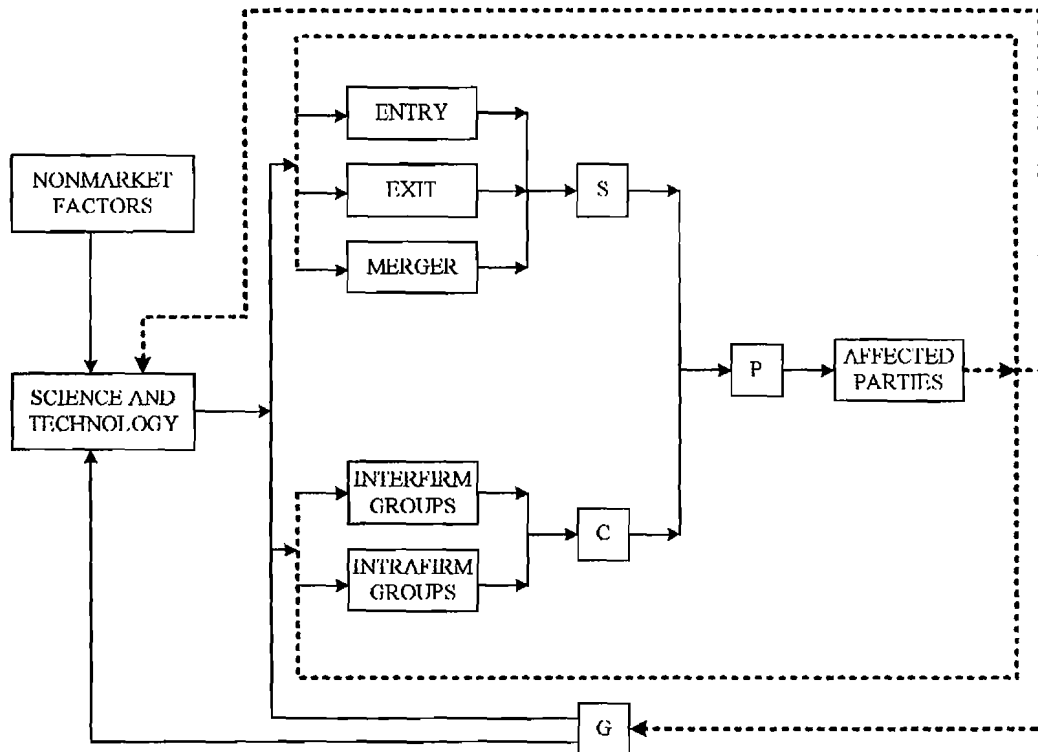
pasti, tidak semua aliran merupakan pengaruh dari kondisi dasar dan struktur pasar terhadap kinerja. Ada juga efek umpan balik yang penting. Misalnya, kuat penelitian dan pengembangan usaha dapat mengubah suatu teknologi industri, dan karenanya kondisi biaya dan / atau tingkat diferensiasi produk fisik. Contoh lain kebijakan harga jual yang baik dapat mendorong perusahaan masuk atau justru akan menimbulkan dorongan ke luar dari pasar. Dalam hal ini, kedua kondisi dasar dan variabel struktur pasar yang endogen, yaitu ditentukan dalam seluruh sistem hubungan dan tidak ditetapkan oleh kekuatan-kekuatan luar. Beberapa interpretasi melihat pengaruh yang terjadi pada struktur perilaku dan kinerja sebagai sangat lemah, dan masukan yang mempengaruhi struktur sebagai begitu kuat, sehingga menimbulkan keraguan terhadap kekuatan prediksi paradigma struktur-perilaku-kinerja. Dengan demikian, kondisi dasar paradigma struktur pasar-perilaku-kinerja akan memberikan baik tema dan tantangan untuk analisis yang mengikuti.

Gambar 2
Hubungan antara *structure, conduct (or behavior),*
and *performance* sederhana



Sumber: Edward S. Mason, "Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise," *American Economic Review*, (Vol. 29, March 1939), hlm. 61-74

Gambar 3
Hubungan *structure, conduct (or behavior), and performance*



Sumber: Edward S. Mason, "The Current State of Monopoly Problem in the United State," *Harvard Law Review*, (vol. 62, Juni 1949), hlm. 1265-1285.

Pola hubungan *structure, conduct (or behavior), and performance* pada Gambar 3 di atas diperkenalkan pertama kali oleh Edward S. Mason pada tahun 1930²⁶⁸ didasarkan pada pola hubungan yang terjadi karena adanya faktor permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) sehingga yang mempengaruhi struktur pasar. Mason berpendapat bahwa lebih sedikit perusahaan di pasar akan mendorong pasar yang tidak kompetitif, tercermin dari harga yang lebih tinggi

²⁶⁸Edward S. Mason, "Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise," *American Economic Review*, (Vol. 29, March 1939), hlm. 61-74 dan Edward S. Mason, "The Current State of Monopoly Problem in the United State," *Harvard Law Review*, (vol. 62, Juni 1949), hlm. 1265-1285. Ilustrasi diagram tersebut diatas kemudian berkembang dan dikembangkan oleh para ahli berkenaan dengan *structure, conduct* dan *performance*, antara lain oleh Almarin Phillip dan F.M. Schere. Lihat juga Stephen Martin, *Advanced Industrial Economics*, (Cambridge, Massachusetts: Blacwell Publishers, 1993), hlm. 6-8.

dan jumlah barang yang lebih sedikit seperti kondisi pasar monopolistik.²⁶⁹ Pasar yang terkonsentrasi akan menghasilkan kinerja kompetitif yang lebih rendah dimana rasio harga terhadap biaya akan lebih besar dan mengorbankan kesejahteraan konsumen. Pendekatan *structure performance and conduct* percaya bahwa pasar yang kompetitif yang rendah, akan memberikan kesejahteraan bagi konsumen yang lebih besar.²⁷⁰

Penelitian yang dilakukan oleh Paul Calem dan Gerald Carlino²⁷¹ menemukan korelasi yang kuat antara konsentrasi pasar dengan kinerja industri perbankan sedangkan Joe E. Bain menggunakan profit untuk mengukur pasar.²⁷² Kesimpulan hasil penelitian Paul Calem dan Gerald Carlino serta Joe E. Bain mendukung pendekatan *structure performance and conduct* bahwa tingkat konsentrasi pasar dapat berkontribusi pada perilaku kolusif. Pasar yang terkonsentrasi tidak efisien karena harga lebih besar dari biaya marginal, hal tersebut juga dibenarkan oleh Allen N. Berger dan Timothy H. Hannan bahwa pasar yang terkonsentrasi menjadi tidak adil karena pasar terkonsentrasi menghasilkan profit yang lebih tinggi dengan biaya yang dibebankan ke konsumen.²⁷³

²⁶⁹ Tri Mulyaningsih dan Anne Daly, *op.cit.*, hlm. 157.

²⁷⁰ Sherril Shaffer, Bank Competition in Concentrated Market, *Business Review* (March-April, 1994) sebagaimana dikutip ulang oleh Tri Mulyaningsih dan Anne Daly, *ibid.*

²⁷¹ Paul Calem dan Gerald Carlino, The Concentration Conduct Relationship in Bank Deposite Market, *Review of Economics and Statistic*, (Vol. 73, 1991), hlm. 268-276, sebagaimana dikutip ulang oleh Tri Mulyaningsih dan Anne Daly, *ibid.*

²⁷² Joe E. Bain, *Barriers to New Competition*, (Cambridge. Mass: Harvard University Press, 1956), sebagaimana dikutip ulang oleh Tri Mulyaningsih dan Anne Daly, *ibid.*

²⁷³ Allen N. Berger dan Timothy H. Hannan, The Price-Concentration Relationship in Banking, *Review of Economics and Statistic*, (Vol.71, 1989), hlm.291-299. Lihat juga Tri Mulyaningsih dan Anne Daly, *ibid.*

Otoritas pengatur bank dalam hal ini Bank Sentral memiliki tanggung jawab untuk mengetahui dampak dari kesejahteraan sosial terhadap usulan perubahan dalam struktur industri perbankan.²⁷⁴ Secara konseptual hal ini dapat dipisahkan dalam beberapa tahap yaitu: pertama, pengukuran terhadap performa bank mutlak harus disetujui, kedua, kaitan pengukuran terhadap beberapa kriteria kesejahteraan yang secara umum diterima dan dinyatakan secara jelas, dan akhirnya (ketiga) usaha mengkaitkan ukuran performa terhadap karakteristik struktur pasar yang dapat dilihat atau diamati.²⁷⁵ Kesepakatan umum yang mengemuka dalam persaingan di industri perbankan antara lain bahwa persaingan perbankan dapat membantu kesejahteraan sosial.²⁷⁶ Eric Brucker mengajukan hipotesis utama bahwa teori mikroekonomi terhadap bank sebagai perusahaan dapat dipergunakan untuk memberikan arti penuh terhadap pengukuran fenomena mikroekonomi dari kekuatan monopoli.

Penelitian yang dilakukan oleh Asli Demirgüç-Kunt, Luc Laeven dan Ross Levine²⁷⁷ terhadap data lebih dari 1400 bank pada 72 negara yang mengawasi bank dengan karakteristik khusus, menyimpulkan antara lain bahwa ketatnya peraturan-peraturan terhadap bank yang akan masuk,²⁷⁸ pembatasan terhadap aktivitas bank,

²⁷⁴Eric Brucker, "A Microeconomic Approach to Banking Competition," *The Journal of Finance*, (1970), hlm. 1133.

²⁷⁵*Ibid.*

²⁷⁶Stuart I. Greenbaum menjelaskan bahwa "It is not certain...that a social optimal banking structure can be achieved by promoting competition," Lebih jauh lihat Stuart I. Greenbaum, "Competition and Efficiency in the Banking System-Empirical Research and its Policy Implication," *The Journal of Political Economy* 75, (August, 1967), hlm.464. Lihat juga Eric Brucker, *op.cit.*, hlm. 1133.

²⁷⁷Asli Demirgüç-Kunt, Luc Laeven and Ross Levine, "Regulations, Market Structure, Institutions, and the Cost of Financial Intermediation," *World Bank Economic Review*, (April 2003), hlm.27-28. Penelitian tersebut dilakukan guna mengetahui dampak peraturan bank, konsentrasi, dan inflasi terhadap *net interest margin*.

²⁷⁸Masuk ke suatu wilayah atau pasar-(peneliti)

ternyata membatasi kebebasan para bankers untuk meningkatkan *net interest margin* (NIM).²⁷⁹

Kajian Demirgüç-Kunt, Laeven, dan Levine²⁸⁰ mengenai dampak konsentrasi dan peraturan-peraturan bank terhadap efisiensi diperoleh kesimpulan yaitu konsentrasi bank memiliki dampak yang negatif dan signifikan pada sistem efisiensi perbankan kecuali bagi negara-negara kaya dengan telah majunya sistem keuangan dan lebih bebas. Lebih jauh mereka juga menemukan atau menyimpulkan tingkat dukungan bagi bank, dimana peraturan yang membatasi masuknya bank-bank baru khususnya berkenaan dengan bank-bank asing, dan pembatasan secara implisit dan eksplisit terhadap aktivitas bank, adalah berkaitan dengan rendahnya tingkat efisiensi suatu bank.²⁸¹

Kajian Demirgüç-Kunt, Laeven, dan Levine pada taun 2003 dapat dibenarkan akan tetapi ketika terjadi bencana finansial secara global termasuk di Amerika Serikat, membuktikan sebaliknya yaitu sistem keuangan bank-bank di negara maju seperti Amerika tidak memberikan jaminan akan bebas dari segala bentuk rekayasa keuangan dan munculnya kejahatan pada industri keuangan dan perbankan. Jatuhnya Lehman Brothers, Citicorp sekedar menyebut contoh, bahkan kasus terbaru yang mengemuka dan mengejutkan dunia perbankan adalah

²⁷⁹ Adalah pendapatan bunga bersih atau merupakan perbedaan selisih bunga yang diterima dari kredit yang disalurkan dengan bunga yang dibayarkan kepada penabung atau deposan. Rumus untuk *net interest margin* adalah: *Net interest margin* (penerimaan bunga - bunga) = / aktiva rata-rata investasi marjin bunga bersih selalu dinyatakan sebagai persentase. Peter Collin Publishing, *Dictionary of Banking and Finance*, (Teddington, 2000), hlm. 2006.

²⁸⁰ Asli Demirgüç-Kunt, Luc Laeven and Ross Levine, *op.cit.*, hlm. 28.

²⁸¹ *Ibid.*

permainan tingkat suku bunga pinjaman antar bank yang mengacu pada *London Interbank Offered Rate (LIBOR)*²⁸² yang diduga dilakukan oleh Barclays.²⁸³

Penelitian yang dilakukan oleh Jacob A. Bikker and Katharina Haaf²⁸⁴ terhadap bank-bank di 23 negara industri khususnya Eropa menyimpulkan bahwa industri-industri yang banyak menggantungkan pada keuangan dari luar atau eksternal relatif menjadi lebih cepat pertumbuhannya dari pada sektor perbankan yang lebih terkonsentrasi sedangkan dampak konsentrasi perbankan secara keseluruhan atas pertumbuhan adalah negatif.²⁸⁵

Berdasarkan investigasi yang dilakukan oleh Jacob A. Bikker dan Katharina Haaf terhadap paradigma *SCP* diketahui yaitu tingginya konsentrasi pasar disebabkan oleh perilaku kolusif diantara bank-bank besar yang dihasilkan oleh performa pasar yang superior (besar), dan uji atau tes hipotesa efisiensi menunjukkan bahwa efisiensi bank besar dapat meningkatkan performa bank.²⁸⁶

Penelitian yang dilakukan oleh Clark terhadap 134 hasil penelitian mengenai tingkat ketercapaian *economic of scale* dalam suatu transaksi Merger

²⁸²Libor adalah acuan suku bunga bank yang semula diberlakukan hanya di wilayah London saja akan tetapi kemudian berkembang dan dijadikan acuan suku bunga pinjaman bank di banyak negara dengan basis lebih dari 10 mata uang. Lihat *Gold Bank*, No. 7/1, edisi 15 Oktober-14 November 2012, hlm. 61.

²⁸³Dalam kasus ini dugaan mempermainkan tingkat suku bunga dimana karyawan Barclays yang bertugas memasukkan data suku bunga dari beberapa bank besar di London dengan cara seolah suku bunga LIBOR turun atau lebih rendah pada saat krisis 2008 yang menimpa London yang seharusnya lebih tinggi karena risiko yang tinggi. Terhadap kasus tersebut Barclays dijatuhi denda sebesar USD 455 juta. Lihat *Gold Bank*, *Ibid*.

²⁸⁴Jacob A. Bikker dan Katharina Haaf, *op.cit.*, hlm. 78. Penelitian ini dilakukan terhadap Negara-negara di Eropa dan luar Eropa yaitu Amerika, Kanada dan Jepang selama 10 (sepuluh) tahun.

²⁸⁵Thorsten Beck, Asly Demirgüç-Kunt and Vojislav Maksimovic, "Bank Competition and Accesses to Finance," *World Bank Journal of Economic*, (May 2003), hlm. 5. Lihat juga Cetorelli, Nicola, and Michele Gambera, "Banking Market Structure, Financial Dependence and Growth: International Evidence from Industry Data.", *Journal of Finance* 56, (2001), hlm. 617-648

²⁸⁶*Ibid*.

ternyata hasilnya adalah bahwa pada umumnya sama yaitu *except at relatively low output levels, there do not appear to economies scale.*²⁸⁷ Merger pada lembaga keuangan dapat tercapai *economic of scale*. Clark memberikan 4 (empat) simpulan terhadap ada atau tidaknya *economies scale* dalam merger, yaitu:

1. *overall economies of scale appear to exist only at low level output with diseconomies of scale of large output level.*
2. *there is no consistent evidence of global of economies scope*
3. *there is some evidence of cost complementarities (product-specific economies of scope) in production*
4. *these results appear to be generally robust across the three type of institution (commercial bank, savings and loan associations and credit union) as well as across different data sets and product and cost definitions*²⁸⁸

Merger bank antar negara bagian di Amerika dapat meningkatkan konsentrasi atas sumberdaya perbankan, hal tersebut karena merger mengurangi jumlah bank yang ada dan meningkatkan organisasi perbankan menjadi besar.²⁸⁹ Hal tersebut terjadi berkenaan dengan anggapan bahwa merger akan mengurangi persaingan.²⁹⁰

Kajian yang dilakukan oleh Franklin R. Edwards²⁹¹ dan George G. Koufman²⁹² menyimpulkan bahwa terdapat korelasi yang sangat signifikan hubungan antara *market share* (pangsa pasar) perbankan dengan performa bank

²⁸⁷ Jeffrey A. Clark, "Estimation of Economies of Scale in Banking Using A Generalized Functional Form," (*Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 16, 1994), hlm. Hlm. 53-68.

²⁸⁸ Jeffrey A. Clark, "Economies Scale and Scope at Depository Financial Institution," (*Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, September-Oktober 1988), hlm. 16-33.

²⁸⁹ Gabriel Hawawini dan Itzak Swary, *Mergers and Acquisition in the U.S. Industry: Evidence from the Capital Markets*, (Israel, Morth Holand, Amsterdam, New York, Oxfors, 1990), hlm. 4.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Franklin R. Edward, "Concentration in Banking and its Effect on Business Loan Rates," *The Review of Economic and Statistics*, (August, Vol. 46, 1964), hlm. 294-300

²⁹² George G. Kaufman, "Bank Market Structure and Performance: the Evidence for Iowa," *Southern Economic Journal*, (April, Vol. 32, 1966), hlm. 429-439

meskipun besarnya pengaruh *market share* terhadap keuntungan sangat kecil. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Douglas D. Evanoff dan Diana L. Fortier,²⁹³ mengenai dampak *entry barriers* terhadap paradigma *structure-conduct-performance* dalam industri perbankan, dimana mereka menyimpulkan yaitu *entry barriers* memiliki pengaruh yang signifikan dalam paradigma *structure-conduct-performance* pada industri perbankan “*in those market characterized by significant entry barriers, profits are also shown to be influenced by market structure as proposed by the traditional paradigm. However, this effect is not present in market with lower entry barriers*”.

Kajian yang dilakukan oleh Muliaman D. Hadad dan kawan-kawan²⁹⁴ antara lain menyimpulkan bahwa kinerja suatu bank tidak terkait dengan struktur kepemilikan saham, akan tetapi secara empiris dalam beberapa kasus kinerja bank sedikit terkait dengan struktur kepemilikan.

Berdasarkan kajian di atas maka struktur performa dan perilaku (*conduct*) dalam konteks industri perbankan di Indonesia dapat dilihat yaitu melalui jumlah bank di Indonesia pasca diberlakukannya Arsitektur Perbankan Indonesia (selanjutnya disebut API)²⁹⁵ sampai bulan Oktober 2013 yaitu 120 Bank Umum yang terdiri dari bank pemerintah sebanyak 4 bank, Bank Umum Swasta Nasional Devisa (BUSN Devisa) 35 bank, Bank Umum Swasta Nasional Non Devisa

²⁹³Douglas D. Evanoff dan Diana L. Fortier, “Reevaluation of Structure-Conduct-Performance Paradigm in Banking,” *Journal of Financial Services Research*, (June, Vol 1, 1988) hlm. 277-294.

²⁹⁴Muliaman D. Hadad, Agus Sugiarto, Wini Purwanti, M. Jony Hermanto, Bambang Irianto, “Kajian Mengenai Struktur Kepemilikan Bank di Indonesia”, (Jakarta: September 2003), hlm. 13.

²⁹⁵Arsitektur Perbankan Indonesia (API) merupakan kebijakan Bank Indonesia tahun 2004 dalam menata dan menguatkan industri perbankan Indonesia sehingga dapat bersaing dikalahkan perbankan regional maupun internasional.

(BUSN Non Devisa) 30 bank, Bank Pembangunan Daerah (BPD) 26 bank, Bank Campuran 14 bank, dan Bank Asing 10 bank dengan jumlah total kantor bank umum sebanyak 18.114 sebagaimana terlihat pada Tabel 2.

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) pada bulan Oktober 2013 berjumlah 1.639 bank mengalami pengurangan dari periode yang sama yaitu Oktober 2012 sebanyak 1669 BPR sebagaimana terlihat pada Tabel 2, sedangkan Bank Umum Syari'ah (BUS) bulan Oktober 2012 sampai dengan Oktober 2013 tetap sama yaitu 11 BUS, sedangkan Unit Usaha Syari'ah (UUS) pada bulan Oktober 2012 berjumlah 24 UUS mengalami penurunan pada Oktober 2013 yaitu menjadi 23 UUS dan BPR syari'ah jumlahnya mengalami perkembangan dimana posisi bulan Oktober 2013 terdapat 156 BPR Syari'ah dan posisi bulan Oktober 2013 sebanyak 160 BPR Syari'ah, akan tetapi pembukaan kantor cabangnya menunjukkan peningkatan, sebagaimana terlihat pada Tabel 3.

Tabel 2
Perkembangan Jumlah Bank Umum dan Kantor Bank Umum

Kelompok Bank	2013									
	Jan	Feb	Maret	April	Mei	Juni	Juli	Ags	Sept	Okt
<u>Bank Persero</u>										
Jumlah Bank	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Jumlah Kantor	5.400	5.484	5.538	5.505	5.681	5.803	5.946	6.008	6.084	6.165
<u>BUSN Devisa</u>										
Jumlah Bank	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
Jumlah Kantor	7.709	7.743	7.764	7.778	7.062	7.841	7.860	7.875	7.910	7.944
<u>BUSN Non Devisa</u>										
Jumlah Bank	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Jumlah Kantor	1.459	1.471	1.481	1.488	1.490	1.499	1.510	1.532	1.548	1.554
<u>BPD</u>										
Jumlah Bank	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
Jumlah Kantor	1.797	1.827	1.847	1.871	1.883	1.900	1.909	1.919	1.950	1.987
<u>Bank Campuran</u>										
Jumlah Bank	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
Jumlah Kantor	263	264	264	264	265	266	267	268	268	268
<u>Bank Asing</u>										
Jumlah Bank	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Jumlah Kantor	193	193	195	195	195	195	196	196	196	196
Total Jumlah Bank	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120
Jumlah Kantor	16.821	16.992	17.089	17.191	17.326	17.504	17.688	17.798	17.953	18.114

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, Vol. 11. No. 11, Oktober 2013, hlm. 59 (diolah kembali oleh peneliti).

Tabel 3

Perkembangan Jumlah Bank Perkreditan Rakyat dan kantor BPR

	Juli	Ags	Sept	Okt	Nov	Des

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, Vol. 12. No. 1, Desember 2013, hlm. 121. Diolah kembali oleh peneliti.

Tabel 4
Perkembangan dan Jaringan Bank Syari'ah

Indikator	2013									
	Jan	Feb	Maret	Apr	Mei	Juni	Juli	Ags	Sept	Okt
<u>Bank Umum Syariah</u>										
<u>(BUS)</u>										
Jumlah Bank	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Jumlah Kantor	1.769	1.790	1.801	1.847	1.859	1.876	1.871	1.909	1.926	1.939
<u>Unit Usaha Syariah</u>										
<u>(UUS)</u>										
Jumlah Bank	23	23	23	23	23	23	24	24	24	25
Jumlah Kantor	497	500	505	514	522	509	526	530	535	553
<u>BPR Syariah</u>										
Jumlah Bank	158	158	159	159	159	159	160	160	160	160
Jumlah Kantor	398	395	399	386	399	397	398	398	413	399

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia - Vol. 11, No. 11, Oktober 2013, hlm. 73. Di olah kembali oleh peneliti. Dalam penelitian ini peneliti tidak memasukkan analisis perbankan syari'ah dikarenakan sampai saat ini belum ada merger antar Bank Syari'ah dan juga peraturan Bank Indonesia hanya mengatur tentang Merger bank umum.

Perkembangan jumlah bank tersebut selama periode Januari 2013 sampai dengan Oktober 2013 tidak mengalami perubahan akan tetapi justru terjadi dengan pertumbuhan asset bank umumdand BPRsetiap tahunnya yang menunjukkan peningkatan. BPR periode Januari sampai Oktober 2013 mengalami penurunan karena terjadi penutupan sejumlah BPR akan tetapi pertumbuhan jumlah kantor BPRnya mengalami kenaikan sebagaimana terlihat pada Table 2.

Bank-bank Persero yaitu Bank Mandiri, Bank BNI, Bank BRI dan BTN per Desember 2009 asetnya di atas Rp. 50 triliun.²⁹⁶ Peningkatan asset juga terlihat pada BUSN Devisadimana per Oktober 2013 terdapat 7 (tujuh) BUSN Devisa yang memiliki antara Rp. 10 triliun sampai dengan Rp. 50 triliun dan 12 (dua belas) BUSN Devisa yang memiliki asset di atas Rp. 50 triliun. Sedangkan BUSN Non Devisa asset yang memiliki asset antara Rp. 1 triliun sampai dengan Rp. 10 triliyun meningkat dari semula 15 (lima belas) pada Oktober 2012, menjadi 16 (enam belas) BUSN Non Devisa pada Oktober 2013. Sedangkan peningkatan asset lainnya juga terjadi pada Bank Asing yaitu pada Oktober 2012 terdapat 2 (dua) Bank Asing yang memiliki asset antara Rp. 1 triliun sampai dengan Rp. 10 triliyun, tetapi per Oktober 2013 menjadi 4 (empat) Bank Asing. Peningkatan total asset juga terjadi pada BPD dimana per Oktober 2013 terdapat 14 (empat belas) BPD yang memiliki asset antara Rp. 1 triliun sampai dengan Rp. 10 triliyun, dimana pada periode Oktober 2012 hanya terdapat 12 BPD ber asset total antara Rp. 1 triliun sampai dengan Rp. 10 triliun. Peningkatan tersebut dapat dilihat pada Tabel 4 di bawah ini.

²⁹⁶ Statistik Perbankan Indonesia Vol. 11 No. 11, Oktober 2013, hlm. 33.

Tabel 5

Bank Umum Berdasarkan Pengelompokan Total Aset

Kelompok Bank	Oktober 2012				Oktober 2013			
	< Rp. 1 Triliun	Rp. 1 s.d 10 Triliun	Rp. 10 s.d 50 Triliun	> Rp. 50 Triliun	< Rp. 1 Triliun	Rp. 1 s.d 10 Triliun	Rp. 10 s.d 50 Triliun	> Rp. 50 Triliun
Bank Persero	0	0	0	4	0	0	0	4
BUSN Devisa	1	18	6	11	1	16	7	12
BUSN Non Devisa	11	15	2	1	10	16	2	1
BPD	0	13	12	1	0	11	14	1
Bank Campuran	0	7	8	0	0	7	8	0
Bank Asing	0	4	2	4	0	2	4	4
Total	12	57	30	21	11	52	35	22

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, Vol. 11. No. 11, Oktober 2013, hlm. 33. Diolah kembali oleh peneliti.

Jumlah total aset perkembangan bank umum menunjukkan bahwa aset total bank asing mengalami peningkatan dalam pengumpulan aset pada periode Oktober 2012 sampai September 2013 akan tetapi mengalami sedikit penurunan pada Oktober 2013, hal tersebut juga terjadi dengan Bank Swasta dan BPD yang menunjukkan trend penurunan meski tidak signifikan sebagaimana terlihat pada Tabel 6

Tabel 6
Perkembangan Aset Total Bank Umum (dalam miliar rupiah)

	Mei	Juni	Juli	Ags	Sept	Okt
	1.546.709	1.578.632	1.587.370	1.615.923	1.657.000	1.666.037
	1.762.054	1.755.355	1.785.750	1.806.348	1.855.771	1.854.386
	144.507	148.432	147.591	146.433	150.541	149.899
	405.260	413.154	397.348	393.226	426.527	414.741
	238.936	242.443	250.197	260.170	271.328	261.752
	321.224	323.766	342.033	359.037	376.142	370.029
Total	4.418.690	4.461.783	4.510.290	4.581.137 4	4.737.308	4.716.845

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, Vol. 11. No. 11, Oktober 2013, hlm. 32.

Peningkatan total asset juga terjadi terjadi pada BPR, dimana pertumbuhan asset total BPR menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan yaitu pada periode Desember 2011 terdapat 1.002 BPR yang memiliki asset di atas Rp. 10 miliar, akan tetapi periode Juni 2012 meningkat menjadi 1.058 BPR yang memiliki asset di atas Rp. 10 miliar.

Tabel 7
BPR Berdasarkan Pengelompokan Total Aset

Total Aset	2013					
	Jul	Ags	Sep	Okt	Nov	Des
Total Aset BPR						
< 1 Miliar	11	10	11	10	14	9
Total Aset BPR						
1 s.d 5 Miliar	229	230	225	217	227	213
Total Aset BPR						
5 s.d 10 Miliar	278	269	265	261	270	267
Total Aset BPR						
> 10 Miliar	1.123	1.132	1.140	1.151	1.126	1.146
Total	1.641	1.641	1.641	1.639	1.637	1.635

Sumber : Statistik Perbankan Indonesia, Vol. 12 No. 1 Desember 2013, hlm.123 (diolah kembali oleh peneliti).

D. Kewajiban Modal Minimum Bank

Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM)²⁹⁷ diperlukan bagi bank. Kewajiban itu diperlukan dalam rangka menciptakan sistem perbankan yang sehat, dan mampu berkembang serta bersaing secara nasional maupun internasional, struktur, persyaratan, dan perhitungan kecukupan modal bank perlu disesuaikan dengan standar internasional yang berlaku,²⁹⁸ dengan demikian perhitungan kecukupan modal perlu disesuaikan sehingga tidak hanya mampu menyerap potensi kerugian yang timbul dari risiko kredit, risiko pasar dan risiko operasional, namun juga dari risiko lain yang material seperti risiko konsentrasi kredit, risiko suku bunga dalam *banking book*, dan risiko likuiditas.²⁹⁹

²⁹⁷Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4895). Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/18/PBI/2012 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 261 DPNP 135 tanggal 28 November 2012 (PBI KPMM 14/2012) maka Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4895) dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

²⁹⁸Lihat pertimbangan huruf a PBI KPMM 14/2012. Standar internasional yang menjadi acuan dalam penyesuaian ini adalah "*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*" atau yang lebih dikenal Basel II. Dokumen Basel II mensyaratkan Bank untuk mengembangkan *Internal Capital Adequacy Assessment Process* (ICAAP). Selanjutnya Bank Indonesia melakukan *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP) terhadap kecukupan ICAAP yang dilakukan Bank untuk memastikan tingkat permodalan Bank memadai dan sesuai dengan profil risikonya. Lihat Penjelasan Umum (PBI KPMM 14/2012).

Pasal 1 angka 7 PBI KPMM 14/2012 *Internal Capital Adequacy Assessment Process* (ICAAP), yaitu proses untuk menetapkan kecukupan modal yang sesuai dengan profil risiko Bank sebagai bagian dari peningkatan efektivitas praktek manajemen risiko di Bank.

Pasal 1 angka 8 PBI KPMM 14/2012 *Supervisory Review and Evaluation Process* yang selanjutnya disingkat SREP adalah proses kaji ulang yang dilakukan oleh Bank Indonesia atas hasil ICAAP Bank.

Sebagai perbandingan penjelasan, pada PBI 10/15 KPMM dijelaskan yaitu selain Basel II sebagai acuan, juga terdapat *International Accounting Standard* (IAS) yang diadopsi dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) yaitu antara lain IAS 39 yang diadopsi dalam PSAK No. 55. Lihat Penjelasan Umum PBI 10/15 KPMM. Akan tetapi dengan terbitnya PBI KPMM 14/2012 maka ketentuan tersebut tidak diberlakukan lagi.

²⁹⁹Lihat bagian pertimbangan huruf b PBI KPMM 14/2012

Perkembangan kompleksitas usaha dan risiko bank serta penerapan

pengawasan berbasis risiko, maka Bank harus melakukan penilaian atas profil risiko yang dimiliki dan tingkat kecukupan modal untuk mengantisipasi potensi kerugian atas eksposur risiko tersebut serta tetap memenuhi kewajiban penyediaan modal minimum yang dipersyaratkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.³⁰⁰ Sejalan dengan dinamika perekonomian dan sistem keuangan global serta dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan nasional, diperlukan alokasi sejumlah dana usaha kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri untuk ditempatkan ke dalam aset keuangan tertentu.³⁰¹

Bank wajib menyediakan modal minimum sesuai profil risiko³⁰² dengan mempergunakan rasio KPMM.³⁰³ Apabila Bank Indonesia menilai suatu bank menghadapi potensi kerugian maka Bank Indonesia berwenang menetapkan modal minimum lebih besar dari modal minimum yang ditetapkan dalam PBI KPMM 14/2012 sebagai berikut.³⁰⁴

1. 8% (delapan persen) dari Aset Tertimbang Menurut Risiko (ATMR) untuk Bank dengan profil risiko peringkat 1 (satu);
2. 9% (sembilan persen) sampai dengan kurang dari 10% (sepuluh persen) dari ATMR untuk Bank dengan profil risiko peringkat 2 (dua);
3. 10% (sepuluh persen) sampai dengan kurang dari 11% (sebelas persen) dari

³⁰⁰Lihat bagian pertimbangan huruf c PBI KPMM 14/2012

³⁰¹Lihat bagian Pertimbangan huruf d PBI KPMM 14/2012.

³⁰²Profil risiko adalah profil risiko Bank sebagaimana diatur dalam ketentuan Bank Indonesia mengenai penilaian tingkat kesehatan bank umum. Lihat Penjelasan Pasal 2 ayat (1) PBI KPMM 14/2012.

³⁰³Penjelasan Pasal 2 Ayat (2)□, yang dimaksud dengan “rasio KPMM” adalah perbandingan antara modal Bank dengan Aset Tertimbang Menurut Risiko (ATMR).

³⁰⁴Pasal 2 ayat (1), (2), (3), (4) PBI KPMM 14/2012

ATMR untuk Bank dengan profil risiko peringkat 3 (tiga);

4. 11% (sebelas persen) sampai dengan 14% (empat belas persen) dari ATMR untuk Bank dengan profil risiko peringkat 4 (empat) atau peringkat 5 (lima).

Ketentuan modal minimum berdasarkan ketentuan PBI KPMM 14/2012 lebih tinggi dibandingkan ketentuan modal minimum sebagaimana diatur dalam PBI 10/15 KPMM yang hanya mewajibkan Bank menyediakan modal minimum sebesar 8% (delapan persen) dari asset tertimbang menurut resiko (ATMR).³⁰⁵

Perhitungan modal tersebut merupakan salah satu aspek mendasar dalam pelaksanaan prinsip kehati-hatian (*prudential principles*), di mana modal berperan sebagai penyangga untuk menyerap kerugian timbulnya berbagai risiko. Bank yang memiliki kantor pusat di Indonesia maka modal yang harus tersedia adalah modal inti (*tier 1*), modal pelengkap (*tier 2*) dan modal pelengkap tambahan (*tier 3*), setelah memperhitungkan faktor-faktor tertentu yang menjadi pengurang modal.³⁰⁶ Faktor pengurang modal inti yaitu:³⁰⁷ *Goodwill*, aset tidak berwujud lainnya, atau faktor pengurang modal inti lainnya yaitu:³⁰⁸

1. penyertaan Bank, yang meliputi:
 - a. seluruh penyertaan Bank kepada Perusahaan Anak kecuali penyertaan modal sementara dalam rangka restrukturisasi kredit;
 - b. seluruh penyertaan kepada perusahaan atau badan hukum dengan kepemilikan Bank lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 50% (lima puluh persen) namun Bank tidak memiliki Pengendalian;
 - c. seluruh penyertaan kepada perusahaan asuransi;

³⁰⁵ Aset tertimbang menurut resiko (ATMR) mencakup ATMR untuk Risiko Kredit, ATMR untuk Risiko Pasar, dan ATMR untuk Risiko Operasional. Lihat Penjelasan Pasal 2 ayat (1) PBI 10/15 KPMM

³⁰⁶ Pasal 5 ayat (1) PBI KPMM 14/2012

³⁰⁷ Pasal 14 PBI KPMM 14/2012

³⁰⁸ Pasal 21 PBI KPMM 14/2012

2. kekurangan modal (*shortfall*) dari pemenuhan tingkat rasio solvabilitas minimum (*Risk Based Capital/RBC minimum*) pada perusahaan asuransi yang dimiliki dan dikendalikan oleh Bank; dan
3. eksposur sekuritisasi.

Modal inti tersebut paling kurang adalah 5% (lima persen) dari ATMR baik secara individual maupun secara konsolidasi dengan perusahaan anak. Modal inti tersebut terdiri dari modal disetor, cadangan tambahan modal (*disclosed reserve*) dan modal inovatif (*innovative capital instrument*).³⁰⁹

Bank yang memiliki dan/atau melakukan pengendalian³¹⁰ terhadap perusahaan anak, maka kewajiban penyediaan modal minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 PBI KPMM 14/2012 berlaku juga bagi Bank baik secara individual maupun secara konsolidasi dengan Perusahaan Anak. Bank dilarang melakukan distribusi laba³¹¹ apabila distribusi laba dimaksud mengakibatkan kondisi permodalan Bank tidak memenuhi ketentuan KPMM tersebut di atas.³¹²

Perusahaan anak dalam aturan KPMM ini oleh Bank Indonesia diatur lebih jelas dan rinci yaitu sebagai berikut.³¹³

1. Perusahaan subsidiari (*Subsidiary Company*) yaitu perusahaan anak dengan kepemilikan bank lebih dari 50% (lima puluh persen);
2. Perusahaan Partisipasi (*Participation Company*) adalah perusahaan anak dengan kepemilikan bank sebesar 50% (lima puluh persen) atau kurang, namun bank memiliki pengendalian terhadap perusahaan;
3. Perusahaan dengan kepemilikan bank lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 50% (lima puluh persen) yang memenuhi persyaratan yaitu:

³⁰⁹ Pasal 7 ayat (1), (2) PBI KPMM 14/2012.

³¹⁰ Pasal 1 angka 5 PBI KPMM 14/2012 Pengendalian adalah pengendalian sebagaimana diatur dalam ketentuan Bank Indonesia mengenai transparansi dan publikasi laporan Bank.

³¹¹ Distribusi laba adalah antara lain pembayaran deviden dan pembayaran bonus kepada pengurus (*management fee*). Lihat penjelasan Pasal 4 PBI KPMM 14/2012.

³¹² Pasal 3, Pasal 4 PBI KPMM 14/2012

³¹³ Pasal 1 angka 4 PBI KPMM 14/2012

- 1) kepemilikan bank dan para pihak lainnya pada perusahaan anak adalah masing-masing sama besar; dan
- 2) masing-masing pemilik melakukan pengendalian secara bersama terhadap perusahaan anak;
4. Entitas lain yang berdasarkan standar akuntansi keuangan yang berlaku wajib dikonsolidasikan, namun tidak termasuk perusahaan asuransi dan perusahaan yang dimiliki dalam rangka restrukturisasi kredit.

Bank dalam memenuhi kewajiban modal minimum sebagaimana diatur pada Pasal 2 dan Pasal 3 PBI KPMM 14/2012 tersebut di atas wajib memiliki *Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP)*³¹⁴ yang disesuaikan dengan ukuran, karakteristik, dan kompleksitas usaha Bank, dimana ICAAP paling kurang mencakup.³¹⁵

- a. pengawasan aktif Dewan Komisaris dan Direksi;³¹⁶
- b. penilaian kecukupan modal;³¹⁷
- c. pemantauan dan pelaporan; dan³¹⁸
- d. pengendalian internal. ICAAP tersebut wajib di dokumentasikan oleh Bank.³¹⁹

³¹⁴ Pasal 1 angka 7 PBI KPMM 14/2012, ICAAP adalah proses yang dilakukan Bank untuk menetapkan kecukupan modal sesuai dengan profil risiko Bank, dan penetapan strategi untuk memelihara tingkat permodalan.

³¹⁵ Pasal 42 ayat (1), (2), (3) PBI KPMM 14/2012

³¹⁶ Pengawasan aktif Dewan Komisaris dan Direksi meliputi antara lain memahami sifat dan tingkat risiko yang dihadapi Bank, menilai kecukupan kualitas manajemen risiko, dan mengaitkan tingkat risiko dengan kecukupan modal yang dimiliki Bank. Penjelasan Pasal 42 ayat (2) huruf a PBI KPMM 14/2012

³¹⁷ Penilaian kecukupan modal meliputi antara lain proses yang mengaitkan tingkat risiko dengan tingkat kecukupan modal Bank dengan mempertimbangkan strategi dan rencana bisnis Bank. Lihat penjelasan Pasal 42 ayat (2) Huruf b PBI KPMM 14/2012.

³¹⁸ Pemantauan dan pelaporan meliputi antara lain sistem pemantauan dan pelaporan eksposur risiko serta dampak perubahan profil risiko terhadap kebutuhan modal Bank. Lihat penjelasan Pasal 42 huruf c PBI KPMM 14/2012

³¹⁹ Pengendalian internal meliputi antara lain kecukupan pengendalian internal dan kaji ulang. Kaji ulang dilakukan oleh pihak internal Bank yang memiliki kompetensi memadai dan independen terhadap proses penetapan kecukupan modal. Lihat Penjelasan Pasal 42 ayat (2) huruf d PBI KPMM 14/2012.

Bank Indonesia melakukan kaji ulang atau *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP) terhadap ICAAP dan hasil SREP yang dilakukan oleh Bank Indonesia tersebut, maka Bank Indonesia dapat meminta Bank untuk memperbaiki ICAAP. Apabila terdapat perbedaan hasil perhitungan modal sesuai profil risiko antara hasil *self assessment* bank hasil SREP, maka perhitungan modal yang berlaku adalah hasil SREP.³²⁰

Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/37/DPNP, tanggal 27 Desember 2012 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum sesuai profil risiko dan pemenuhan *capital equivalency maintained asset* (CEMA) selanjutnya disebut SEBI KPMM-CEMA mengatur lebih teknis terhadap ICAAP, antara lain komponen ICAAP yang harus dimiliki oleh Bank paling kurang mencakup:³²¹

1. Pengawasan Aktif Dewan Komisaris dan Direksi;³²²
2. Penilaian kecukupan modal;³²³
3. Pemantauan dan pelaporan;³²⁴

³²⁰ Pasal 1 angka 8, Pasal 43, dan Pasal 44 ayat (1) PBI KPMM 14/2012.

³²¹ Lihat Ketentuan II.A.2. Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/37/DPNP, tanggal 27 Desember 2012 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum sesuai Profil Risiko dan Pemenuhan *Capital Equivalency Maintained Asset* (CEMA). SEBI KPMM-CEMA

³²² Tanggung jawab Dewan Komisaris dan Direksi dalam ICAAP antara lain adalah:

- a. memahami sifat dan tingkat risiko yang dihadapi oleh Bank, menilai kecukupan kualitas manajemen risiko, dan mengaitkan tingkat risiko dengan kecukupan modal yang dimiliki Bank untuk mengantisipasi risiko-risiko yang dihadapi dan untuk mendukung rencana bisnis serta rencana strategis Bank di masa mendatang; dan
- b. memastikan terlaksananya ICAAP secara konsisten dan terintegrasi dalam aktivitas operasional Bank.

³²³ Dalam pelaksanaan penilaian kecukupan modal, bank antara lain wajib memiliki kebijakan dan prosedur yang memadai untuk memastikan bahwa seluruh risiko telah diidentifikasi, diukur, dan dilaporkan secara berkala kepada Dewan Komisaris dan Direksi. Selain itu Bank wajib memiliki metode dan proses dalam melakukan penilaian kecukupan permodalan dengan mengaitkan tingkat risiko dengan tingkat permodalan yang dibutuhkan untuk menyerap potensi kerugian dari risiko dimaksud. Hasil pengukuran risiko dan perhitungan tingkat permodalan yang dibutuhkan, termasuk metode dan asumsi yang digunakan wajib didokumentasikan.

³²⁴ Dalam proses pemantauan dan pelaporan, Bank wajib memiliki sistem informasi yang memadai untuk memantau dan melaporkan eksposur risiko serta mengukur dampak

4. Pengendalian internal.³²⁵

Bank yang tidak memenuhi ketentuan modal minimum sesuai profil risiko sebagaimana diatur pada Pasal 2 dan Pasal 3 PBI KPMM 14/2012, maka Bank Indonesia meminta Bank untuk:³²⁶

- a. menyediakan tambahan modal agar memenuhi modal minimum sesuai profil risiko
- b. memperbaiki kualitas proses manajemen risiko, dan/atau
- c. menurunkan eksposur risiko.

Apabila menurut Bank Indonesia terdapat kecenderungan penurunan modal Bank yang berpotensi menyebabkan modal Bank berada di bawah kewajiban penyediaan minimum, Bank Indonesia dapat meminta Bank untuk melakukan antara lain:³²⁷

1. pembatasan kegiatan tertentu
2. pembatasan pembukaan jaringan kantor, dan/atau
3. pembatasan distribusi modal.

ATMR yang dipergunakan dalam perhitungan modal minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) PBI KPMM 14/2012 terdiri dari:³²⁸

1. ATMR untuk risiko kredit;

perubahan profil risiko terhadap kebutuhan modal Bank. Laporan disampaikan secara berkala kepada Dewan Komisaris dan Direksi.

³²⁵ Dalam pelaksanaan pengendalian internal, Bank wajib memiliki sistem pengendalian intern yang memadai untuk memastikan keandalan dari ICAAP yang diimplementasikan serta melakukan kaji ulang ICAAP secara berkala paling kurang 1 (satu) tahun sekali dan sewaktu-waktu sesuai kebutuhan Bank.

³²⁶ Pasal 44 ayat (2) PBI KPMM 14/2012

³²⁷ Pasal 45 PBI KPMM 14/2012

³²⁸ Pasal 26 PBI KPMM 14/2012

2. ATMR untuk risiko operasional; dan

3. ATMR untuk risiko pasar.

Risiko pasar hanya wajib diperhitungkan oleh Bank yang memenuhi kriteria sebagai berikut.³²⁹

- a. Bank yang secara individual memenuhi salah satu kriteria yaitu:
 1. Bank dengan total asset sebesar Rp. 10.000.000.000.000 (sepuluh triliun rupiah) atau lebih;
 2. Bank devisa dengan posisi instrument keuangan berupa surat berharga dan/atau transaksi derivative dalam trading book sebesar Rp. 20.000.000.000 (dua puluh miliar) atau lebih;
 3. Bank bukan devisa dengan posisi instrument keuangan berupa surat berharga dan/atau transaksi derivative suku bunga dalam trading book sebesar Rp. 25.000.000.000 (dua puluh lima miliar) atau lebih
- b. Bank yang secara konsolidasi dengan perusahaan anak memenuhi salah satu kriteria sebagai berikut:
 1. Bank devisa yang secara konsolidasi dengan Perusahaan Anak memiliki posisi instrumen keuangan berupa surat berharga termasuk instrumen keuangan yang terekspos risiko ekuitas dan/atau transaksi derivatif dalam Trading Book dan/atau instrumen keuangan yang terekspos risiko komoditas dalam *Trading Book* dan *Banking Book* sebesar Rp 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah) atau lebih;
 2. Bank bukan Bank devisa yang secara konsolidasi dengan Perusahaan Anak memiliki posisi instrumen keuangan berupa surat berharga termasuk instrumen keuangan yang terekspos risiko ekuitas dan/atau transaksi derivatif dalam Trading Book dan/atau instrumen keuangan yang terekspos risiko komoditas dalam *Trading Book* dan *Banking Book* sebesar Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) atau lebih.
- c. Bank yang memiliki jaringan kantor dan/atau Perusahaan Anak di negara lain maupun kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri.

Bank yang setelah merger memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 PBI KPMM 14/2012, paling kurang pada 3 (tiga) periode pelaporan bulanan dalam 6 (enam) bulan pertama setelah merger dinyatakan efektif wajib memperhitungkan Risiko Pasar dalam perhitungan rasio KPMM sejak bulan ke 7 (tujuh) setelah merger, konsolidasi, atau akuisisi

³²⁹Pasal 28 PBI KPMM 14/2012

dinyatakan efektif.³³⁰ Bank yang telah memenuhi kriteria sebagaimana tersebut pada Pasal 28 dan Pasal 31 PBI KPMM 14/2012 wajib memperhitungkan risiko pasar dalam kewajiban penyediaan modal minimum meskipun selanjutnya bank tidak memenuhi kriteria dimaksud.³³¹

Modal pelengkap hanya dapat diperhitungkan paling tinggi sebesar 100% (seratus persen) dari modal inti.³³² Modal pelengkap tambahan³³³ dapat digunakan sepanjang memenuhi kriteria yaitu hanya digunakan untuk memperhitungkan risiko pasar, dan tidak melebihi 250 % (duaratus lima puluh persen) dari bagian modal inti yang dialokasikan untuk memperhitungkan risiko pasar,³³⁴ serta jumlah modal pelengkap dan modal pelengkap tambahan paling tinggi sebesar 100% (seratus per seratus) dari modal inti.

³³⁰Pasal 31 PBI KPMM 14/2012

³³¹ Pasal 32 PBI KPMM 14/2012

³³² Modal pelengkap terdiri dari modal pelengkap level atas (*upper tier 2*); dan Modal pelengkap level bawah (*lowertier 2*). Lihat Pasal 15 ayat (1), (2) jo Pasal 5 ayat (1) huruf PBI KPMM 14/2012.

³³³ Pasal 22 ayat (1), (4) PBI KPMM 14/2012 menguraikan, Modal pelengkap tambahan (*tier3*) meliputi:

- a. Pinjaman subordinasi atau obligasi subordinasi jangka pendek;
- b. Modal pelengkap yang tidak dialokasikan untuk menutup beban modal untuk risiko kredit dan/atau beban modal untuk risiko operasional namun memenuhi syarat sebagai modal pelengkap (*unused but eligible tier 2*); dan
- c. bagian dari modal pelengkap level bawah (*lowertier 2*) yang melebihi batasan modal pelengkap level bawah (*lowertier 2*).

³³⁴ Pasal 1 angka 10 PBI KPMM 14/2012. Risiko pasar adalah risiko pada posisi neraca dan rekening administratif termasuk transaksi derivatif, akibat perubahan secara keseluruhan dari kondisi pasar, termasuk risiko perubahan harga *option*.

Modal bagi kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luarnegeri

terdiri atas:³³⁵

1. dana usaha;
2. laba ditahan dan laba tahun lalu setelah dikeluarkan pengaruh faktor-faktor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2);³³⁶
3. laba tahun berjalan sebesar 50% (limapuluh per seratus) setelah dikeluarkan pengaruh faktor-faktor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2);
4. cadangan umum modal;
5. cadangan tujuan modal;
6. revaluasi aset tetap dengan cakupan dan perhitungan □sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf c;³³⁷ dan
7. cadangan umum penyisihan penghapusan aset (PPA) atas aset produktif dengan perhitungan sebagaimana dimaksud dalam □Pasal 17 ayat (1) huruf d,³³⁸ setelah memperhitungkan faktor-faktor yang menjadi pengurang modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf b, Pasal 14, dan Pasal 21.

³³⁵ Pasal 6 ayat (1) PBI KPMM 14/2012

³³⁶ pengaruh faktor-faktor tersebut sebagai berikut:

- a. perhitungan pajak tangguhan (*deferred tax*);
- b. selisih nilai revaluasi aset tetap;
- c. peningkatan nilai wajar aset tetap;
- d. peningkatan atau penurunan nilai wajar atas kewajiban keuangan; dan/atau
- e. keuntungan atas penjualan aset dalam transaksi sekuritisasi (*gain on sale*).

³³⁷ revaluasi aset tetap, yang mencakup: selisih nilai revaluasi aset tetap yang sebelumnya telah diklasifikasikan ke saldo laba, sebesar 45% (empat puluh lima persen); dan peningkatan nilai wajar atas aset tetap yang belum direalisasi yang sebelumnya telah diklasifikasikan ke saldo laba, sebesar 45% (empat puluh lima persen)

³³⁸ cadangan umum PPA atas aset produktif yang wajib dibentuk dengan jumlah paling tinggi sebesar 1,25% (satu koma dua puluh lima persen) dari ATMR untuk Risiko Kredit.

Perhitungan dana usaha sebagai komponen modal sebagaimana dilakukan

sebagai berikut:³³⁹

- a. dalam hal posisi dana usaha yang sebenarnya (*actual* dana usaha) lebih besar dari dana usaha yang dinyatakan (*declared* dana usaha), maka yang diperhitungkan adalah dana usaha yang dinyatakan.
- b. dalam hal posisi dana usaha yang sebenarnya lebih kecil dari dana usaha yang dinyatakan, maka yang diperhitungkan adalah dana usaha yang sebenarnya.
- c. dalam hal posisi dana usaha yang sebenarnya negatif, maka jumlah tersebut merupakan faktor pengurang komponen modal sebagaimana dimaksud pada pasal 6 ayat (1) pbi kpmm 14/2012.

Kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri wajib memenuhi modal minimum sesuai profil risiko dan CEMA³⁴⁰ dari dana usaha yang besarnya adalah 8% (delapan persen) dari total kewajiban bank setiap bulan dan paling sedikit Rp. 1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah) wajib dipenuhi dan ditempatkan paling lambat tanggal 6 bulan berikutnya.³⁴¹ Kewajiban pemenuhan CEMA tersebut paling lambat bulan Juni 2013 dan apabila pada bulan Juni 2013 CEMA minimum kurang dari Rp. 1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah) maka wajib dipenuhi pada bulan Desember 2017.³⁴²

³³⁹ Pasal 6 ayat (2) PBI KPMM 14/2012

³⁴⁰ Pasal 1 angka 6 PBI KPMM 14/2012. CEMA adalah alokasi dana usaha kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri yang wajib ditempatkan pada aset keuangan dalam jumlah dan persyaratan tertentu.

³⁴¹ Pasal 24 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) PBI KPMM 14/2012.

³⁴² Pasal 59 ayat (1), (2) PBI KPMM 14/2012. Lihat Bagian III SEBI KPMM-CEMA angka 3 yang menjelaskan yaitu pemenuhan CEMA minimum sebagaimana dimaksud pada angka 3 dilakukan melalui tahapan implementasi sebagai berikut:

- a. Seluruh kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri wajib memenuhi CEMA minimum sebesar 8% (delapan persen) dari total kewajiban bank paling lambat posisi bulan Juni 2013.

Perhitungan modal minimum sesuai profil risiko sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 3 PBI KPMM 14/2012 untuk pertama kali menggunakan peringkat profil risiko posisi bulan Desember 2012. Kewajiban pemenuhan modal minimum sesuai profil risiko ditetapkan sebagai berikut:³⁴³

- a. pemenuhan modal minimum posisi bulan Maret sampai dengan bulan Agustus didasarkan pada peringkat profil risiko posisi bulan Desember tahun sebelumnya;
- b. pemenuhan modal minimum posisi bulan September sampai dengan bulan Februari tahun berikutnya didasarkan pada peringkat profil risiko posisi bulan Juni;
- c. dalam hal terjadi perubahan peringkat profil risiko diantara periode penilaian profil risiko, maka pemenuhan modal minimum didasarkan pada peringkat profil risiko terakhir.

Bank-bank yang melanggar ketentuan pemenuhan kewajiban penyediaan modal minimum, maka Bank Indonesia akan menjatuhkan sanksi administratif antara lain:³⁴⁴

1. teguran tertulis;
2. larangan transfer laba bagi kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri;

b. Dalam hal CEMA minimum sebesar 8% terhadap rata-rata total (kewajiban lebih kecil dari Rp1 Triliun sejak posisi bulan Juni 2013 sampai dengan posisi bulan November 2017, kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri tetap wajib memenuhi CEMA minimum sebesar 8% (delapan persen) dari total kewajiban bank.

c. Kewajiban pemenuhan CEMA minimum paling sedikit Rp1 Triliun bagi kantor cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri sebagaimana dimaksud pada huruf b, berlaku sejak posisi bulan Desember 2017.

³⁴³ Pasal 60 PBI KPMM 14/2012

³⁴⁴ Pasal 52 PBI KPMM 14/2012

3. pembekuan kegiatan usaha tertentu;
4. larangan pembukaan jaringan kantor;
5. penurunan tingkat kesehatan Bank; dan/atau
6. pencantuman pengurus dan/atau pemegang saham Bank dalam daftar orang yang dilarang menjadi pemegang saham dan pengurus Bank.

Bank Indonesia dalam menilai suatu Bank mengalami kesulitan yang dapat membahayakan usahanya, dapat mengambil langkah-langkah yaitu melakukan pengawasan intensif dan pengawasan khusus. Suatu Bank masuk dalam pengawasan intensif apabila berpotensi mengalami kesulitan dalam usahanya dengan memenuhi salah satu kriteria sebagai berikut.³⁴⁵

1. memiliki predikat kurang sehat atau tidak sehat dalam penilaian tingkat kesehatan Bank;
2. memiliki permasalahan aktual dan atau potensial berdasarkan penilaian terhadap keseluruhan risiko (*composite risk*);
3. terdapat pelampauan dan atau pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit dan menurut penilaian Bank Indonesia langkah-langkah penyelesaian yang diusulkan Bank dinilai tidak dapat diterima atau tidak mungkin dicapai;
4. terdapat pelanggaran Posisi Devisa Neto dan menurut penilaian Bank Indonesia langkah-langkah penyelesaian yang diusulkan Bank dinilai tidak dapat diterima atau tidak mungkin dicapai;
5. memiliki rasio Giro Wajib Minimum dalam rupiah sama dengan atau lebih besar dari rasio yang ditetapkan untuk Giro Wajib Minimum Bank, namun Bank dinilai mengalami permasalahan likuiditas yang mendasar;
6. dinilai memiliki permasalahan profitabilitas yang mendasar;
7. memiliki kredit bermasalah (*non-performing loan*) secara neto lebih dari
8. 5% (lima perseratus) dari total kredit.

Bank Indonesia dalam rangka pengawasan intensif tersebut dapat meminta bank melakukan tindakan-tindakan antara lain.³⁴⁶

³⁴⁵ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/ 9 /Pbi/2004 Tentang |Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

³⁴⁶ Pasal 2 ayat (3) Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/ 9 /Pbi/2004 Tentang |Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

- a. melaporkan hal-hal tertentu kepada Bank Indonesia;
- b. melakukan peningkatan frekuensi pengkinian dan penilaian rencana kerja (business plan) dengan penyesuaian terhadap sasaran yang akan dicapai;
- c. menyusun rencana tindakan (action plan) sesuai dengan permasalahan yang dihadapi;
- d. menempatkan pengawas dan atau pemeriksa Bank Indonesia pada Bank (*on-site supervisory presence*), apabila diperlukan.

Pengawasan khusus terhadap suatu bank dilakukan oleh Bank Indonesia dengan apabila hasil penilaian Bank Indonesia menunjukkan adanya bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, dengan syarat bank tersebut memenuhi 1 (satu) atau lebih kriteria sebagai berikut:³⁴⁷

1. rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum kurang dari 8% (delapan perseratus);
2. rasio Giro Wajib Minimum (GWM)³⁴⁸ dalam rupiah kurang dari rasio yang ditetapkan untuk Giro Wajib Minimum Bank, dengan perkembangan yang memburuk dalam waktu singkat atau berdasarkan penilaian Bank Indonesia mengalami permasalahan likuiditas yang mendasar.

³⁴⁷ Pasal 5 ayat (1), (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/ 9 /PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

³⁴⁸ Giro Wajib Minimum adalah jumlah dana minimum yang wajib dipelihara oleh Bank yang harus dipelihara oleh Bank dalam bentuk saldo Rekening Giro pada Bank Indonesia yang besarnya ditetapkan oleh Bank Indonesia sebesar persentase tertentu dari DPK. Lihat Pasal 1 angka 9 Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/7/PBI/2013 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/19/PBI/2010 Tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing (selanjutnya disebut PBI Giro Wajib Minimum 2013), tanggal 26 September 2013. Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 153 DKM.

Bank wajib memenuhi Giro Wajib Minimum Primer dalam rupiah sebesar 8% dari DPK rupiah. Lihat Pasal 2 huruf a PBI Giro Wajib Minimum 2013.

Bank Indonesia mengumumkan bank yang ditempatkan dalam pengawasan khusus yang:³⁴⁹

- a. memiliki rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum sama dengan atau kurang dari 6% (enam persen);
- b. memiliki rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum lebih dari 6% (enam persen) dan kurang dari 8% (delapan persen) dan tidak mengajukan rencana perbaikan permodalan;
- c. memiliki rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum lebih dari 6% (enam persen) dan kurang dari 8% (delapan persen) dan tidak melaksanakan rencana perbaikan permodalan;
- d. memiliki rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum lebih dari 6% (enam persen) dan kurang dari 8% (delapan persen) dan Bank Indonesia tidak menyetujui revisi rencana perbaikan permodalan; dan/atau
- e. diberikan perpanjangan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2).³⁵⁰

Pengumuman ini merupakan transparansi dari kebijakan Bank Indonesia sebagai bagian dari akuntabilitas publik terhadap pelaksanaan tugas mengatur dan mengawasi bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia sehingga masyarakat dapat mengetahui kesulitan yang sedang dialami suatu Bank untuk menghindari timbulnya kepanikan masyarakat dalam menyikapi krisis keuangan dan dalam upaya menjaga stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan.³⁵¹

³⁴⁹ Pasal 9 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor: 10/ 27 /PBI /2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor: 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

³⁵⁰ Bank dan atau pemegang saham dari Bank yang ditetapkan dalam pengawasan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) wajib melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) untuk pencapaian rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan atau Giro Wajib Minimum sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam jangka waktu: a. selambat-lambatnya 6 (enam) bulan untuk Bank yang telah terdaftar di pasar modal; b. selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan untuk Bank yang tidak terdaftar di pasar modal atau kantor cabang bank asing, sejak tanggal dikeluarkannya perintah tertulis dari Bank Indonesia. (2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat diperpanjang 1 (satu) kali dengan jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan. Lihat Pasal 8 Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/ 9 /PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

³⁵¹ Penjelasan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor: 10/ 27 /PBI/2008 - Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor: 6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

Tabel 8
Kinerja Bank Umum Konvensional (dalam miliar rupiah)

Keterangan	2013					
	Juli	Agustus	September	Oktober	November	Desember
Rasio Pemenuhan Kecukupan Modal Minimum (%)	18,08	18,02	18,11	18,48	18,72	18,13
- Modal	576.547	582.716	601.394	612.646	633.538	626.888
- ATMR	3.188.076	3.234.414	3.320.806	3.315.371	3.383.646	3.458.404
Rasio Modal Inti terhadap ATMR (%)	16,32	16,34	16,42	16,66	16,99	16,36
- Modal Inti (Tier I)	520.451	528.377	545.432	552.319	575.004	565.774
- ATMR	3.188.076	3.234.414	3.320.806	3.315.371	3.383.646	3.458.404
ROA (%)	3,00	3,03	3,06	3,09	3,09	3,08
- Laba sebelum pajak	126.133	128.398	130.653	132.679	133.732	368.460
- Rata-rata total aset	4.203.757	4.230.746	4.269.024	4.296.687	4.328.225	4.365.364
BOPO (%)	74,14	74,06	74,35	73,74	74,95	74,08
- Biaya Operasional	202.408	235.035	272.984	298.646	353.066	237.409
- Pendapatan Operasional	273.011	317.357	367.168	404.977	471.067	497.384
NIM (%)	5,46	5,46	5,48	5,50	4,88	4,89
- Pendapatan bunga bersih	222.215	223.906	226.470	228.967	231.216	233.841
- Rata-rata total aset produktif	4.073.035	4.097.904	4.134.927	4.161.857	4.742.537	4.782.557
LDR (%)	88,88	88,88	88,91	89,47	89,97	89,70
- Total Kredit kepada pihak ketiga bukan Bank	2.893.020	2.938.954	3.024.448	3.027.457	3.081.594	3.158.099
- Total Dana Pihak Ketiga	3.262.157	3.306.536	3.401.635	3.383.707	3.425.301	3.520.616
Rasio Aset Likuid (%)	16,40	15,75	15,92	15,85	15,50	15,77
- Aset Likuid Primer	557.523	532.728	560.114	554.127	545.510	589.158
- Aset Likuid Sekunder	155.352	163.193	168.325	166.499	174.449	163.506
- Total Aset	4.347.177	4.419.669	4.575.253	4.545.650	4.643.724	4.773.892

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia - Vol. 12, No. 1, Desember 2013, hlm. 25. Diolah kembali oleh peneliti

Rata-rata tingginya biaya operasional terhadap pendapatan operasional

(BOPO) perbankan nasional dalam kurun 6 (enam) bulan terakhir sebesar 75.17% merupakan yang tertinggi di ASEAN yang rata-rata BOPO nya sebesar antara 40%-60%. Hal tersebut mengindikasikan perbankan nasional belum efisiensi. Akan tetapi hal tersebut sudah merupakan suatu penurunan yang tajam sekali dibandingkan tahun 2011 dimana BOPO nya adalah sebesar 96.58%. Fakta tersebut mendorong Bank Indonesia berencana mengeluarkan peraturan yang mengatur tentang BOPO serta ketentuan mengenai insentif bagi bank yang dapat menurunkan BOPO-nya.³⁵²

Tabel 7 di atas menunjukkan rasio pinjaman kredit (*loan to deposit ratio* atau LDR) naik terus dari tahun ke tahun setelah rekapitalisasi perbankan dimana pada tahun 2007 hanya 40% (empatpuluh per seratus), kemudian pada tahun 2010 menjadi 76% (tujuh puluh enam per seratus)³⁵³ dan per Agustus 2012 menjadi 83.70% (delapanpuluh tiga koma tujuh puluh per seratus).

E. Kesehatan Bank: Prasyarat Bank dalam Hadapi Risiko

Industri perbankan sebagai suatu industri yang menuntut tingkat kepercayaan yang sangat tinggi. Hal tersebut mensyaratkan tingkat kesehatan bank yang maksimal sehingga mampu berthapan ketika terkena imbas permasalahan nasional, regional maupun internasional yang sulit ditebak

³⁵² *Kontan Mingguan Bisnis & Investasi*, (Kompas Gramedia, No. 09-XVII, 2012), hlm. 4.

³⁵³ Mirza Adityaswara, "Menyoroti Efisiensi Perbankan Indonesia", *Kompas*, edisi 27 September 2010, hlm. 15.

sebagaimana terjadi di krisis moneter dan keuangan secara global 1998,³⁵⁴ maupun krisis *secondary mortgage*³⁵⁵ di Amerika tahun 2008 yang berimbas ke Asia, krisis Eropa khususnya di Yunani.

Meningkatnya kompleksitas usaha perbankan dan profil risiko, bank perlu mengidentifikasi permasalahan yang mungkin timbul dari operasional bank, terhadap hal tersebut maka Bank Indonesia mengeluarkan PBI Nomor

³⁵⁴ Meminjam istilah A. Prasetyantoko, *Bencana Finansial: Stabilitas sebagai Barang Publik*, (PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008), hlm. 1-8, 30-35. A. Prasetyantoko menjelaskan bahwa berdasarkan pengalaman sejarah membuktikan bahwa sektor finansial berpotensi sangat besar menciptakan instabilitas yang mengganggu kepentingan publik. Sektor finansial biasanya didefinisikan sebagai sektor yang meliputi sector-sector yang berfungsi sebagai intermediasi keuangan dalam ekonomi, seperti perbankan, pasar modal, pasar uang (valuta asing), dan pasar utang (*bond market*). Stabilitas sektor finansial dibutuhkan agar pasokan kapital (sirkulasi kapital) bagi sector-sector lain bisa terjaga, sehingga kegiatan ekonomi tidak terganggu. Dengan kata lain gejala disektor finansial bisa berdampak pada kerusakan sistem ekonomi disektor-sector lain.

Secara lebih umum, stabilitas sektor finansial akan sangat menentukan stabilitas makro ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, kondisi keuangan pemerintah (fiskal) untuk memberi subsidi, menjamin kebutuhan-kebutuhan pabrik (seperti membantu membangun infrastruktur), mendorong pengetasan pengangguran dan kemiskinan. Semuanya itu akan berdampak pada tingkat kemakmuran bangsa dan masyarakat.

Krisis finansial yang berdampak secara global dari tahun 1980-2000 dengan baik sekali dirangkum oleh Graciela L Kaminsky, Carmen M. Reinhart dan Carlos A. Vegh, "The Unholy Trinity of Financial Contagion," *Journal of Economic Perspectives*, (Vol. 17, No. 4) hlm. 51-74, yang dikutip ulang oleh A. Prasetyantoko, *op.cit.*, hlm. 26-29, dimana dijelaskan bahwa krisis bermula dari Meksiko pada 12 Agustus 1982 dimana Meksiko mengalami gagal bayar utang luar negerinya sehingga nilai tukar mata uang Peso terdepresiasi 100 persen. Kemudian tahun 1992 pasar uang Finlandia diambangkan sehingga terjadi krisis dalam sistem nilai tukar. Tanggal 20 Desember 1994 Meksiko mengumumkan devaluasi Peso sebesar 15 persen sehingga menimbulkan krisis kepercayaan. Tanggal 2 Juli 1997 Thailand mengumumkan bahwa Bath akan mengambangkan nilai tukar, dan akhirnya Januari 1998 Bath terdepresiasi sebesar 114 persen, dampak dari krisis Thailand ini berpengaruh sangat besar terhadap Indonesia sehingga timbul krisis moneter dan keuangan. Tanggal 18 Agustus 1998 Rusia mengumumkan gagal bayar surat utang luar negerinya. Tanggal 13 Januari 1999 Brasil melakukan devaluasi dan mengambangkan mata uangnya. 22 Februari 2001 Turki juga mengikuti langkah Brasil dengan mendevaluasi dan mengambangkan mata uangnya. 23 Desember 2001 Presiden Argentina mengumumkan kemungkinan terjadinya gagal bayar.

³⁵⁵ Krisis pembiayaan perumahan di Amerika yang menyebabkan perbankan di Amerika kolap, sehingga memaksa pemerintah Amerika menalangi atau *bail out* perbankan dan lembaga keuangan Amerika. Neil Barofsky, mantan *Special Inspector General in Charge of Oversight of Troubled Asset Relief Program (TRAP)* dengan sangat bagus menceritakan mengenai *bail out* sebesar US \$ 700 billion guna penyelamatan *wall street* (pasar modal Amerika), pasar uang dan perbankan Amerika dalam bukunya. Lebih jauh lihat Neil Barofsky, *Bail out: An Inside Account of How Washington Abandoned Main Street while Rescuing Wall Street* (Free Press, New York, July, 2012), hlm. 1-192. Lihat juga Patrick J. Buchanan, *Will America Survive to 2025?: Suicide of Super Power*, (Thomas Dune Books, St. Martin's Press, New York), hlm. 9-12.

~~6/10/PBI/2004~~ tanggal 12 April 2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (PBI 6/10/2004)³⁵⁶ dan Surat Edaran No. 6/23/DPNP, tanggal 31 Mei 2004 perihal Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (SEBI 6/23/2004) kepada semua bank di Indonesia yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional mengenai sistem penilaian tingkat kesehatan Bank Umum sebagai ketentuan pelaksanaan.³⁵⁷ SEBI 6/23/2004 tidak memberikan pengertian kesehatan bank. SEBI 6/23/2004 memberi batasan mengenai tingkat kesehatan bank sebagai hasil penilaian kualitatif atas berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kondisi atau kinerja suatu bank melalui penilaian faktor permodalan, kualitas asset, manajemen, rentabilitas, likuiditas, dan sensitivitas terhadap risiko pasar.

Penilaian terhadap faktor-faktor tersebut dilakukan melalui penilaian kuantitatif dan atau kualitatif setelah mempertimbangkan unsur judgement yang didasarkan atas materialitas dan signifikansi dari faktor-faktor penilaian serta pengaruh dari faktor lainnya seperti kondisi industri perbankan dan perekonomian nasional.³⁵⁸

³⁵⁶Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004 tanggal 12 April 2004 tentang Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. (Lembaran Negara RI tahun 2004 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4382)

³⁵⁷Surat Edaran Bank Indonesia No. 6/23/DPNP, tanggal 31 Mei 2004 perihal Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. Surat Edaran Bank Indonesia ini sebagai pedoman pelaksanaan dari PBI. Dengan diterbitkannya Surat Edaran Bank Indonesia No. 6/23/DPNP ini maka Surat Edaran Bank Indonesia No. 30/2/UPPB, tanggal 30 April 1997 tentang Tatacara Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, Surat Edaran Bank Indonesia No. 30/23/UPPB, tanggal 19 Maret 1998 perihal Perubahan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 30/11/KEP/DIR/ tanggal 30 April 1997 tentang Tatacara Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 30/15/UPPB tanggal 27 Februari 1998 tentang Pelaksanaan Prinsip Kehati-hatian Yang Menyangkut Kewajiban Antar Bank, Pengambilalihan Tagihan, Suku Bunga Simpanan, dan Penyediaan Dana dinyatakan dicabut.

³⁵⁸Lihat angka 1.2 Umum SEBI 6/23/2004.

Penilaian faktor kesehatan bank yang diatur pada SEBI 6/23/2004 adalah mencakup penilaian terhadap faktor-faktor *capital* (permodalan), *asset quality*(asset), *management*, *earning*(rentabilitas), dan *liquidity*. Penilaian tersebut populer disebut dengan metode CAMEL. Metode CAMEL merupakan model pengawasan pada pemenuhan kinerja keuangan dan angka-angka kuantitatif atau lebih mengarah pada mencermati aspek kredit risiko kredit saja. Aspek *forward looking* dalam CAMEL lebih didasarkan kepada *trend* keuangan yang memperlihatkan data historis laporan bank. Aspek manajemen dalam CAMEL biasa dipakai untuk memenuhi penilaian faktor kualitatif.³⁵⁹ Guna meningkatkan pengawasan bank, Bank Indonesia menambahkan 1 (satu) unsur penilaian kesehatan bank yaitu sensitifitas pasar atau disingkat dengan huruf S, sehingga menjadi CAMELS. Sensitifitas pasar adalah tingkat kepekaan bank terhadap kemungkinan timbulnya masalah, misalnya menyangkut gejolak pasar akibat penerbitan dan/atau pembelian surat-surat berharga di pasar uang dalam dan luar negeri.³⁶⁰

Faktor penilaian terhadap permodalan meliputi: kecukupan pemenuhan Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPM), komposisi permodalan, proyeksi ke depan KPM, aktiva produktif yang diklasifikasikan dibandingkan dengan modal bank, kemampuan bank memelihara kebutuhan penambahan modal yang berasal dari keuntungan (laba di tahan), rencana permodalan bank untuk

³⁵⁹Humas Bank Indonesia, *Dinamika Transformasi Pengawasan Bank di Indonesia*, (Jakarta, 2010), hlm. 10. Pelaporan data bulanan bank umum yang semula dilakukan secara manual memiliki kelemahan karena disampaikan tidak actual. Hal tersebut akhirnya oleh Bank Indonesia dilakukan secara otomatis sehingga dapat langsung diketahui di computer pengawas bank karena dilakukan dengan sistem *on line*.

³⁶⁰Humas Bank Indonesia, *Ibid*, hlm. 13.

mendukung pertumbuhan usaha, akses kepada sumber permodalan, kinerja keuangan pemegang saham untuk meningkatkan permodalan bank.

Faktor penilaian terhadap asset meliputi; aktiva produktif yang diklasifikasikan dibandingkan dengan total aktiva produktif, debitur inti kredit di luar pihak terkait dibandingkan dengan total kredit, perkembangan aktiva produktif bermasalah/ *non performing asset* dibandingkan dengan aktiva produktif, tingkat kecukupan pembentukan penyesihan penghapusan aktiva produktif (PPAP), kecukupan kebijakan dan prosedur aktiva produktif, dokumentasi aktiva produktif, kinerja penanganan aktifa produktif bermasalah.

Faktor penilaian terhadap manajemen meliputi manajemen umum, penerapan sistem manajemen risiko dan kepatuhan bank terhadap ketentuan yang berlakuserta komitmen kepada Bank Indonesia dan pihak lainnya. Faktor penilaian terhadap rentabilitas meliputi *return on asset* (ROA), *return on equity* (ROE), *net interest margin* (NIM), biaya operasional dibandingkan dengan pendapatan operasional (BOPO), perkembangan laba operasional, komposisi portofolio aktiva produktif dan diversifikasi pendapatan, penerapan prinsip akuntansi dalam pengakuan pendapatan dan biaya, prospek laba operasional.

Faktor penilaian likuiditas meliputi: aktiva likuid kurang dari 1 bulan dibandingkan dengan pasiva likuid kurang dari 1 bulan, *1-month maturity mismatch ratio*, *loan to deposit ratio* (LDR), proyeksi *cash flow* 3 bulan mendatang, ketergantungan pada dana antarbank dan deposito inti, kebijakan dan pengelolaan likuiditas (*asset and liabilities management/ALMA*), kemampuan bank untuk memperoleh akses kepada pasar uang, pasar modal atau sumber-sumber

pendanaan lainnya, stabilitas dana pihak ketiga (DPK). Selain 5 faktor CAMELS tersebut masih ditambah lagi faktor penilaian terhadap sensitifitas terhadap risiko pasar (*sensitivity to market risk*) yang antara lain meliputi: modal yang dibentuk untuk mencakup suku bunga dibandingkan dengan *potensial loss* sebagai akibat fluktuasi (*adverse movement*) suku bunga, modal atau cadangan yang dibentuk untuk mengcover fluktuasi nilai tukar dibandingkan dengan *potential loss* sebagai akibat fluktuasi (*adverse movement*) nilai tukar, kecukupan penerapan sistem manajemen risiko pasar.

Penilaian tingkat kesehatan bank mulai Januari 2012 tidak lagi mempergunakan panduan sebagaimana termuat pada SEBI 6/23/2004, tetapi mempergunakan panduan baru sebagaimana termuat pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (PBI 13/1/2011),³⁶¹ dan ketentuan pelaksanaannya diatur pada Surat Edaran Bank Indonesia No.13/ 24 /DPNP, tanggal 25 Oktober 2011 (SEBI 13/24/2011) tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.³⁶² Penilaian tingkat kesehatan bank pada SEBI 13/24/2011 merupakan standar minimum yang

³⁶¹Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. Tanggal 5 Januari 2011. Lembaran Negara RI tahun 2011 Nomor 1 DPNP.

³⁶²Dengan berlakunya Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5184), Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4292), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 103, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5029) dan PBI No. 8/6/PBI/2006 tentang Penerapan Manajemen Risiko secara Konsolidasi bagi Bank yang Melakukan Pengendalian terhadap Perusahaan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4602), antara lain diatur bahwa Bank diwajibkan untuk melakukan penilaian sendiri (*self assessment*) Tingkat Kesehatan Bank dengan menggunakan pendekatan Risiko (*Risk-based Bank Rating/RBBR*) baik secara individual maupun secara konsolidasi, dengan cakupan penilaian meliputi faktor-faktor sebagai berikut: Profil Risiko (*risk profile*), *Good Corporate Governance* (GCG), Rentabilitas (*earnings*); dan Permodalan (*capital*) untuk menghasilkan Peringkat Komposit Tingkat Kesehatan Bank.

wajib digunakan dalam menilai Tingkat Kesehatan Bank. Namun demikian, Bank dapat menggunakan parameter/indikator tambahan yang sesuai dengan karakteristik dan kompleksitas usahanya dalam menilai Tingkat Kesehatan Bank sehingga dapat mencerminkan kondisi Bank dengan lebih baik.³⁶³

Tingkat kesehatan bank berdasarkan PBI 13/1/2011 adalah hasil penilaian kondisi bank yang dilakukan terhadap risiko dan kinerja bank.³⁶⁴ Penilaian tingkat kesehatan bank melalui PBI 13/1/2011 lebih ketat dibandingkan dengan SEBI 6/23/2004. PBI 13/1/2011 mempergunakan pendekatan *risk based bank rating*, dimana penilaian tingkat kesehatan didasarkan pada Risiko-Risiko Bank dan dampak yang ditimbulkan pada kinerja Bank secara keseluruhan. Hal ini dilakukan dengan cara mengidentifikasi faktor internal maupun eksternal yang dapat meningkatkan Risiko atau mempengaruhi kinerja keuangan Bank pada saat ini dan di masa yang akan datang. Dengan demikian, bank diharapkan mampu mendeteksi secara lebih dini akar permasalahan bank serta mengambil langkah-langkah pencegahan dan perbaikan secara efektif dan efisien.³⁶⁵

Bank wajib melakukan penilaian tingkat kesehatan bank baik secara individual maupun konsolidasi,³⁶⁶ penilaian tersebut dilakukan sendiri (*self assesment*) oleh bank³⁶⁷ dan apabila dianggap perlu maka bank wajib melakukan pengkinian *self assesment*.³⁶⁸ Pengkinian *self assesment* Tingkat Kesehatan Bank

³⁶³Lihat angka II.2 SEBI 13/24/2011.

³⁶⁴Pasal 1 angka 4 PBI 13/1/2011.

³⁶⁵Lihat angka II.1 SEBI 13/24/2011.

³⁶⁶Pasal 2 ayat (3) PBI 13/1/2011.

³⁶⁷Pasal 3 ayat (1) PBI 13/1/2011. Penilaian tersebut paling kurang dilakukan tiap semester untuk posisi paling akhir Juni dan Desember.

³⁶⁸Pasal 3 ayat (3) PBI 13/1/2011. *Self assesment* tersebut setelah mendapat persetujuan Direksi kemudian diserahkan kepada Dewan Komisaris. Lihat Pasal 3 ayat (4) PBI 13/1/2011.

sewaktu-waktu dilakukan antara lain dalam hal:

1. kondisi keuangan Bank memburuk;
2. Bank menghadapi permasalahan antara lain risiko likuiditas dan permodalan;
atau
3. kondisi lainnya yang menurut Bank Indonesia perlu dilakukan pengkinian penilaian tingkat kesehatan.³⁶⁹

Bank Indonesia juga melakukan penilaian tingkat kesehatan bank setiap semester untuk posisi Juni dan Desember berdasarkan laporan berkala yang disampaikan oleh bank. Bank Indonesia apabila dianggap perlu juga dapat melakukan pengkinian tingkat kesehatan bank, sehingga apabila ternyata terdapat perbedaan antara hasil penilaian tingkat kesehatan bank yang dilakukan oleh bank sendiri dengan yang dilakukan oleh Bank Indonesia maka yang dipergunakan sebagai acuan penilaian adalah hasil penilaian tingkat kesehatan yang dilakukan Bank Indonesia.³⁷⁰

Tingkat penilaian kesehatan bank berdasarkan PBI 13/1/2011 dilakukan melalui 4 (empat) ukuran utama yaitu³⁷¹ profil risiko (*profile risk*),³⁷²

³⁶⁹ Penjelasan Pasal 3 ayat (3) PBI 13/1/2011

³⁷⁰ Lihat Pasal 4, Pasal 5 PBI 13/1/2011.

³⁷¹ Pasal 6 PBI 13/1/2011

³⁷² Profil risiko merupakan komponen penerapan manajemen risiko sebagaimana diatur pada Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/23/DPNP tanggal 25 Oktober 2011 tentang Perubahan Surat Edaran Nomor 5/21/DPNP tanggal 29 September 2003 perihal Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum. Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4292), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 103, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5029),

Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5184), dan Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/6/PBI/2006

Good Corporate Governance (GCG),³⁷³ rentabilitas (*earnings*)³⁷⁴ dan permodalan

(*capital*).³⁷⁵ Penilaian faktor profil risiko merupakan penilaian terhadap risiko inheren³⁷⁶ dan kualitas penerapan manajemen risiko dalam aktivitas operasional

tentang Penerapan Manajemen Risiko secara Konsolidasi bagi Bank yang Melakukan Pengendalian terhadap Perusahaan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4602).

³⁷³Prinsip-prinsip GCG dan fokus penilaian terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip GCG mengacu pada ketentuan Bank Indonesia mengenai *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum dengan memperhatikan karakteristik dan kompleksitas usaha Bank. Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (2) PBI 13/1/2011. Ketentuan mengenai GCG diatur pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum (Lembaran Negara RI tahun 2006 Nomor 6, Tambahan Berita Negara RI Nomor 4600. Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/14/PBI/2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 71 DPNP).

Pasal 1 angka 6 Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/14/PBI/2006 memberikan definisi *Good Corporate Governance* adalah suatu tata kelola Bank yang menerapkan prinsip-prinsip keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), independen (*independency*), dan kewajaran (*fairness*).

³⁷⁴ Penilaian terhadap kinerja *earnings*, sumber-sumber *earnings*, dan *sustainability earnings* Bank dilakukan dengan mempertimbangkan aspek tingkat, trend, struktur, dan stabilitas, dengan memperhatikan kinerja *peer group* serta manajemen rentabilitas Bank, baik melalui analisis aspek kuantitatif maupun kualitatif. Analisis aspek kuantitatif dilakukan dengan menggunakan indikator utama sebagai dasar penilaian. Selain itu, apabila diperlukan dapat ditambahkan penggunaan indikator pendukung lainnya untuk mempertajam analisis, yang disesuaikan dengan skala bisnis, karakteristik, dan/atau kompleksitas usaha Bank. Analisis aspek kualitatif dilakukan antara lain dengan mempertimbangkan manajemen rentabilitas, kontribusi *earnings* dalam meningkatkan modal, dan prospek rentabilitas. Penjelasan Pasal 7 ayat (3) PBI 13/1/2011.

³⁷⁵ Penilaian terhadap tingkat kecukupan permodalan dan pengelolaan permodalan dilakukan Bank dengan mempertimbangkan tingkat, trend, struktur, dan stabilitas, dengan memperhatikan kinerja *peer group* serta manajemen permodalan Bank, baik melalui analisis aspek kuantitatif maupun kualitatif. Analisis aspek kuantitatif dilakukan dengan menggunakan indikator utama. Selain itu, apabila diperlukan dapat ditambahkan penggunaan indikator pendukung lainnya untuk mempertajam analisis, yang disesuaikan dengan skala bisnis, karakteristik, dan/atau kompleksitas usaha Bank. Analisis aspek kualitatif dilakukan antara lain dengan mempertimbangkan manajemen permodalan dan kemampuan akses permodalan. Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (4) PBI 13/1/2011.

³⁷⁶ Penilaian Risiko inheren merupakan penilaian atas Risiko yang melekat pada kegiatan bisnis bank, baik yang dapat dikuantifikasikan maupun yang tidak, yang berpotensi mempengaruhi posisi keuangan bank. Karakteristik Risiko inheren bank ditentukan oleh faktor internal maupun eksternal, antara lain strategi bisnis, karakteristik bisnis, kompleksitas produk dan aktivitas bank, industri dimana bank melakukan kegiatan usaha, serta kondisi makro ekonomi. Lebih lanjut lihat penjelasan risiko kredit pada SEBI 13/24/2011. Lihat juga Penjelasan Pasal 7 ayat (1) PBI 13/1/2011 yang menerangkan lebih lanjut atas penilaian risiko inheren dimana Penilaian risiko inheren merupakan penilaian atas risiko melekat pada kegiatan bisnis Bank, baik yang dapat dikuantifikasikan maupun yang tidak, yang berpotensi mempengaruhi posisi keuangan Bank. Penilaian kualitas penerapan manajemen risiko merupakan penilaian terhadap aspek: (i) tata kelola risiko, (ii) kerangka manajemen risiko, (iii) proses manajemen risiko, kecukupan sumber daya

bank. Risiko yang wajib dinilai terdiri atas 8 (delapan) jenis risiko yaitu:³⁷⁷ risiko kredit, risiko pasar, risiko operasional, risiko likuiditas, risiko hukum, risiko strategik, risiko kepatuhan, dan risiko reputasi.

Risiko kredit³⁷⁸ adalah risiko akibat kegagalan debitur dan/atau pihak lain dalam memenuhi kewajiban kepada bank. Risiko kredit pada umumnya terdapat pada seluruh aktivitas bank yang kinerjanya bergantung pada kinerja pihak lawan (*counterparty*), penerbit (*issuer*), atau kinerjapeminjam dana (*borrower*). Risiko kredit juga dapat diakibatkan oleh terkonsentrasinya penyediaan dana pada debitur, wilayah geografis, produk, jenis pembiayaan, atau lapangan usaha tertentu. Risiko ini lazim disebut risiko konsentrasi kredit dan wajib diperhitungkan pula dalam penilaian risiko inheren.³⁷⁹

Risiko pasar³⁸⁰ adalah risiko pada posisi neraca dan rekening administratif termasuk transaksi derivatif, akibat perubahan dari kondisi pasar, termasuk Risiko perubahan harga option. Risiko pasar meliputi antara lain risiko suku bunga, risiko nilai tukar, risiko ekuitas, dan risiko komoditas. Risiko suku bunga dapat berasal baik dari posisi *trading book*³⁸¹ maupun posisi *banking book*.³⁸² Penerapan

manusia, dan kecukupan sistem informasi manajemen; serta (iv) kecukupan sistem pengendalian risiko dengan memperhatikan karakteristik dan kompleksitas usaha Bank..

³⁷⁷ Pasal 7 ayat (1) PBI 13/1/2011

³⁷⁸ Lihat Bab III.1.a.1). a) SEBI 13/24/2011. Lihat juga Pasal 1 angka 10 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/18/PBI/2012 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 261 DPNP 135 tanggal 28 November 2012 (PBI 14/2012 KPMM).

³⁷⁹ Dalam menilai Risiko inheren atas Risiko Kredit, parameter/indikator yang digunakan adalah:

- (i) komposisi portofolio aset dan tingkat konsentrasi;
- (ii) kualitas penyediaan dana dan kecukupan pencadangan;
- (iii) strategi penyediaan dana dan sumber timbulnya penyediaan dana; dan
- (iv) faktor eksternal. Lebih lanjut lihat penjelasan risiko kredit pada SEBI 13/24/2011

³⁸⁰ Pasal 1 angka 10 PBI KPMM 14/2012

³⁸¹ Pasal 1 angka 12 PBI KPMM 14/2012 menjelaskan *Trading Book* adalah seluruh posisi instrumen keuangan dalam neraca dan rekening administratif termasuk transaksi derivatif yang

Penerapan manajemen risiko untuk risiko ekuitas dan risiko komoditas wajib diterapkan oleh bank yang melakukan konsolidasi dengan perusahaan anak. Cakupan posisi *trading book* dan *banking book* mengacu pada ketentuan Bank Indonesia mengenai kewajiban penyediaan modal minimum dengan memperhitungkan risiko pasar.³⁸⁵ Sedangkan risiko operasional adalah risiko kerugian yang diakibatkan oleh proses internal yang kurang memadai, kegagalan proses internal, kesalahan manusia, kegagalan sistem, dan/atau adanya kejadian-kejadian eksternal yang mempengaruhi operasional bank.³⁸⁶

F. Arsitektur Perbankan Indonesia: Kebijakan Regulatif Merger Bank

Arsitektur Perbankan Indonesia (API) merupakan bagian dari lampiran Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2003 (Inpres No. 5 tahun 2003) tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang Dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama Dengan *International Monetary Fund*. Instruksi Pertama Inpres No. 5 tahun 2003 tersebut adalah melaksanakan kebijakan ekonomi menjelang dan sesudah berakhirnya program kerjasama dengan *International Monetary Fund* (IMF) dengan sasaran pokok antara lain yaitu, melanjutkan restrukturisasi dan reformasi sektor keuangan yang pelaksanaan tugas dan

³⁸⁵ Dalam menilai Risiko inheren atas Risiko Pasar, parameter/indikator yang digunakan adalah:

- (i) volume dan komposisi portofolio,
- (ii) kerugian potensial (*potential loss*) Risiko Suku Bunga dalam Banking Book (*Interest Rate Risk in Banking Book-IRRBB*) dan
- (iii) strategi dan kebijakan bisnis. Lebih lanjut lihat penjelasan risiko kredit pada SEBI 13/24/2011

³⁸⁶ Pasal 1 angka 11 PBI KPMM 14/2012

wewenang yang berkenaan dengan Bank Indonesia dikoordinasikan dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.³⁸⁷

Berkenaan dengan Inpres No. 5 tahun 2003 tersebut akhirnya Bank Indonesia pada tanggal 9 Januari 2004 meluncurkan API sebagai suatu kerangka menyeluruh arah kebijakan pengembangan industri perbankan Indonesia ke depan. API dibangun atas 6 (enam) pilar yaitu sebagaimana Gambar 4 di bawah ini.

Gambar 4



Sumber: <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia>

Keenam pilar tersebut guna mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu pertumbuhan ekonomi nasional.³⁸⁸

³⁸⁷Lihat Diktum Pertama huruf b dan Diktum Ketujuh Inpres No. 5 tahun 2003. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian melakukan koordinasi dengan Gubernur Bank Indonesia dalam hal pelaksanaan Instruksi Presiden ini berkaitan dengan bidang tugas dan kewenangan Bank Indonesia.

³⁸⁸<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/>

Pilar pertama adalah program penguatan struktur perbankan nasional, dengan tema besarnya adalah menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan.³⁸⁹ Program ini bertujuan untuk memperkuat permodalan bank umum (konvensional dan syariah) dalam rangka meningkatkan kemampuan bank mengelola usaha maupun risiko, mengembangkan teknologi informasi, maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan.³⁹⁰

Implementasi program penguatan permodalan bank dilaksanakan secara bertahap. Upaya peningkatan modal bank-bank tersebut dapat dilakukan dengan membuat *business plan* yang memuat target waktu, cara dan tahap pencapaian yaitu melalui:³⁹¹

1. Penambahan modal baru baik dari shareholder lama maupun investor baru;
 - a. Dalam waktu sepuluh sampai lima belas tahun ke depan program peningkatan permodalan tersebut diharapkan akan mengarah pada terciptanya struktur perbankan yang lebih optimal, yaitu terdapatnya:
 - 1) 2 sampai 3 bank yang mengarah kepada bank internasional dengan kapasitas dan kemampuan untuk beroperasi di wilayah internasional serta memiliki modal di atas Rp 50 triliun;

³⁸⁹<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur+Perbankan/>

³⁹⁰<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur+Perbankan/>

³⁹¹<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur+Perbankan/>

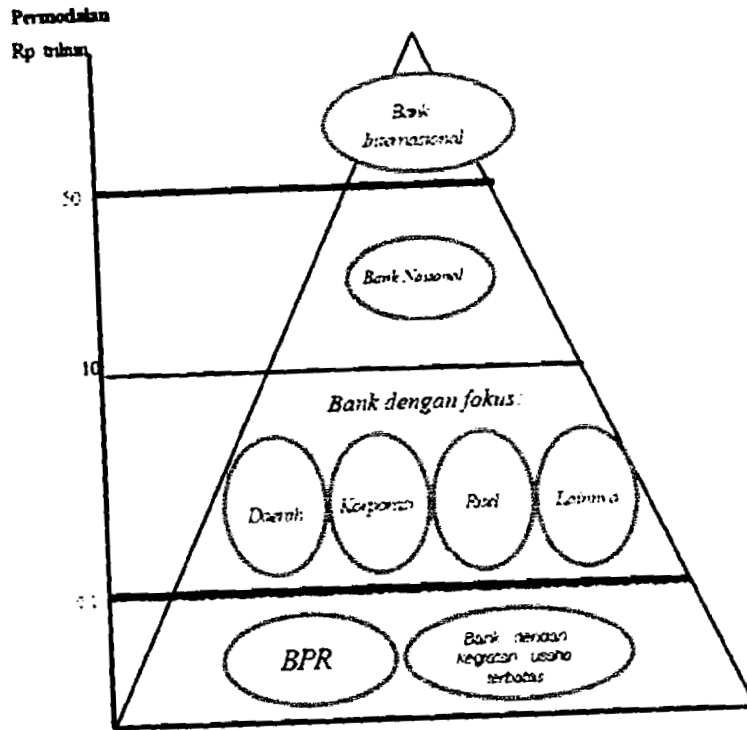
- 2) 3 sampai 5 bank nasional yang memiliki cakupan usaha yang sangat luas dan beroperasi secara nasional serta memiliki modal antara Rp10 triliun sampai dengan Rp 50 triliun;
- 3) 30 sampai 50 bank yang kegiatan usahanya terfokus pada segmen usaha tertentu sesuai dengan kapabilitas dan kompetensi masing-masing bank. Bank-bank tersebut memiliki modal antara Rp100 miliar sampai dengan Rp10 triliun;
- 4) Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan bank dengan kegiatan usaha terbatas yang memiliki modal di bawah Rp100 miliar.

2. Merger dengan bank (atau beberapa bank) lain untuk mencapai persyaratan modal minimum baru;
3. Penerbitan saham baru atau *secondary offering* di pasar modal;
4. Penerbitan *subordinated loan*

Secara keseluruhan, struktur perbankan Indonesia dalam kurun waktu sepuluh sampai lima belas tahun ke depan diharapkan akan terbentuk sebagaimana digambarkan sebagai berikut.³⁹²

³⁹²<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur+Perbankan/>

Gambar 5



[http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur+ Perbankan/](http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur+Perbankan/)

Tabel 9
Program Penguatan Struktur Perbankan Nasional:

No	Kegiatan (Pilar I)	Periode Pelaksanaan
1	<p>Memperkuat permodalan Bank</p> <p>a. Meningkatkan persyaratan modal inti minimum bagi bank umum konvensional maupun syariah (termasuk BPD) menjadi Rp80 miliar</p> <p>b. Meningkatkan persyaratan modal inti minimum bagi bank umum konvensional maupun syariah (termasuk BPD) menjadi Rp100 miliar</p> <p>c. Mempertahankan persyaratan modal disetor minimum Rp3 triliun untuk pendirian bank umum konvensional sampai dengan 1 Januari 2011</p> <p>d. Menetapkan persyaratan modal disetor minimum Rp1 triliun untuk pendirian bank umum syariah</p> <p>e. Menetapkan persyaratan modal sebesar Rp500 miliar bagi bank umum syariah yang berasal dari spin off Unit Usaha Syariah.</p> <p>f. Mempercepat batas waktu pemenuhan persyaratan minimum modal disetor BPR yang semula tahun 2010 menjadi tahun 2008</p>	<p>2007</p> <p>2010</p> <p>2004-2010</p> <p>2005</p> <p>2006</p> <p>2008</p>
2	<p>Memperkuat daya saing dan kelembagaan BPR dan BPRS.</p> <p>a. Meningkatkan linkage program antara bank umum dengan BPR</p> <p>b. Implementasi program aliansi strategis lembaga keuangan syariah dengan BPRS melalui kemitraan strategis dalam rangka pengembangan UMKM</p> <p>c. Mendorong pendirian BPR dan BPRS di luar Pulau Jawa dan Bali</p> <p>d. Mempermudah pembukaan kantor cabang BPR dan BPRS bagi yang telah memenuhi persyaratan</p> <p>e. Memfasilitasi pembentukan fasilitas jasa bersama untuk BPR dan BPRS (termasuk Lembaga APEX)</p>	<p>2007</p> <p>2007</p> <p>2006-2007</p> <p>2004-2006</p> <p>2006-2007</p>
3	<p>Meningkatkan akses kredit dan pembiayaan UMKM</p> <p>a. Memfasilitasi pembentukan dan monitoring skim penjaminan kredit dan pembiayaan</p> <p>b. Mendorong perbankan untuk meningkatkan pembiayaan kepada UMKM khususnya bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan di daerah perdesaan</p> <p>c. Meningkatkan akses pembiayaan syariah bagi UMKM dengan pengembangan skema jaminan bagi pembiayaan syariah</p> <p>d. Mendorong bank-bank syariah untuk meningkatkan porsi pembiayaan berbasis bagi hasil</p>	<p>2004-2007</p> <p>2004-2009</p> <p>2010</p> <p>2010</p>

Sumber: <http://www.bi.go.id/wcb/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur+Perbankan/>

Target pemenuhan dan penguatan permodalan dapat terpenuhi dimana target BI mengenai kemampuan modal dan operasional bank antara Rp. 10 triliun – Rp. 50 triliun adalah sebanyak 3-5 bank ternyata dalam kurun waktu 6 (enam) tahun pasca di perkenalkannya API telah terdapat 7 (tujuh) bank atau lebih 2 (dua) bank yang ditergetkan. Sedangkan bank dengan kemampuan permodalan dari Rp. 100 miliar sampai dengan Rp. 10 triliun dari target semula antara 30-50 bank ternyata berhasil melebihi target yaitu terdapat 110 bank³⁹³ atau lebih dari yang ditargetkan, sedangkan sisanya terdapat 4 bank.

Pilar kedua adalah program peningkatan kualitas pengaturan perbankan dengan tema dasarnya menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional.³⁹⁴ Program ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengaturan serta memenuhi standar pengaturan yang mengacu pada *international best practices*. Program tersebut dapat dicapai dengan penyempurnaan proses penyusunan kebijakan perbankan serta penerapan *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*³⁹⁵ secara bertahap dan menyeluruh. Diharapkan Bank Indonesia dalam kurun waktu lima tahun pasca

³⁹³ Sebanyak 43 (empat puluh tiga) bank dengan modal Rp. 1 trilyun sampai dengan Rp. 10 Trilyun dan 67 (enam puluh tujuh) bank bermodal antara Rp. 100 milyar sampai Rp. 1 Trilyun. Lihat Infobank, edisi No. 387, *op.cit.*, hlm. 26-30.

³⁹⁴<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Pengaturan+Perbankan/>

³⁹⁵ *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision* adalah merupakan suatu bentuk pengembangan atau revisi dari *the Core Principles for Effective Banking Supervision*, yang mana oleh *the Basel Committee on Banking Supervision (the Committee)*, untuk peretama kalinya dipublikasikan pada September 1997. *The Basel Committee on Banking Supervision* merupakan suatu Committee pengawas perbankan yang didirikan pertama kali pada tahun 1975 oleh para Gubernur Bank Central negara-negara G 10 yang terdiri dari perwakilan senior pengawas bank dan bank-bank sentral dari Belgia, Canada, Prancis, Jerman, Italy, Jepang, Luxemburg, Belanda, Spanyol, Swedia, Switzerland, Inggris dan Amerika Serikat. Rapat biasanya di adakan di *the Bank for International Settlements* yang terletak Basel dimana Basel merupakan sekretariat permanen. Lebih lanjut lihat <http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf> dan *Bank for International Settlement (BIS)*, “*Core Principles for Effective Banking Supervision*,” Oktober 2006, hlm.1.

diluncurkannya API telah sejajar dengan negara-negara lain dalam penerapan *international best practices* termasuk 25 *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*.

The Core Principles atau prinsip-prinsip inti merupakan suatu standart minimum guna penguatan praktik pengawasan dan secara seksama diterapkan secara universal. Negara-negara pendukung berlakunya Prinsip-prinsip Inti tersebut dapat menerapkan ketentuan standart minimum pengawasan perbankan sesuai yurisdiksinya masing-masing.³⁹⁶ Prinsip-prinsip inti memberikan kontribusi dalam penguatan keuangan global. *Committee* berpendapat bahwa kelemahan sistem perbankan suatu negara baik negara maju maupun berkembang, dapat mengancam stabilitas keuangan bagi negara yang bersangkutan maupun secara internasional.³⁹⁷ *Committee* mempercayai bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip inti oleh seluruh negara merupakan suatu langkah kedepan yang signifikan bagi stabilitas keuangan domestik dan internasional dan memberikan dasar yang jauh baik dalam system pengawasan yang lebih efektif.³⁹⁸ Bank Indonesia telah memiliki sistem penyusunan kebijakan perbankan yang efektif yang telah melibatkan pihak-pihak terkait dalam proses penyusunannya.³⁹⁹

³⁹⁶ *Bank for International Settlement (BIS), op.cit., hlm. 2*

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ *Ibid.* Lebih lanjut bahwa 25 Prinsip-prinsip Inti tersebut secara umum dikategorikan ke dalam 7 (tujuh) group yaitu: *Objectives, independence, powers, transparency and cooperation (principle 1); Licensing and structure (principles 2 to 5); Prudential regulation and requirements (principles 6 to 18); Methods of ongoing banking supervision (principles 19 to 21); Accounting and disclosure (principle 22); Corrective and remedial powers of supervisors (principle 23); Consolidated and cross-border banking supervision (principles 24 and 25).*

³⁹⁹ Penyusunan kebijakan pengawasan dan perizinan perbankan pasca dibentuknya Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut dengan singkatan OJK) berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111) dilakukan oleh OJK.

Tabel 10
Tahapan Program Peningkatan Kualitas Pengaturan Perbankan

No	Kegiatan (Pilar II)	Periode Pelaksanaan
1.	Memformalkan proses sindikasi dalam membuat kebijakan perbankan a. Melibatkan pihak III dalam setiap pembuatan kebijakan perbankan b. Membentuk panel ahli perbankan c. Memfasilitasi pembentukan lembaga riset perbankan di daerah tertentu maupun pusat	2004 2004 2006
2.	Implementasi secara bertahap <i>international best practices</i> a. <i>25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision</i> b. Basel II c. <i>Islamic Financial Service Board (IFSB)</i> bagi bank syariah	2004-2013 Mulai 2008 2005-2011

Sumbr: <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Pengaturan+Perbankan/>

Pelaksanaan pilar kedua antara lain adalah peningkatan standardisasi perhitungan kecukupan modal.⁴⁰⁰ Bank merupakan suatu perusahaan yang menjalankan fungsi intermediasi atas dana yang diterima dari nasabah. Jika sebuah bank mengalami kegagalan, dampak yang ditimbulkan akan meluas mempengaruhi nasabah dan lembaga-lembaga yang menyimpan dananya atau menginvestasikan modalnya di bank, dan akan menciptakan dampak ikutan secara domestik maupun pasar internasional.⁴⁰¹ Guna menjaga kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan maka pengaturan terhadap permodalan bank yang berfungsi sebagai penyangga terhadap kemungkinan terjadinya kerugian.

Pentingnya permodalan bagi bank, maka *Bank for International Settlement* (BIS) pada tahun 1988 mengeluarkan suatu konsep kerangka permodalan yang lebih dikenal dengan *the 1988 accord* (Basel I). Sistem ini dibuat sebagai

⁴⁰⁰ <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Implementasi+Basel+II/>

⁴⁰¹ <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Implementasi+Basel+II/>

penerapan kerangka pengukuran bagi risiko kredit, dengan mensyaratkan standar modal minimum adalah 8%.⁴⁰² Komite Basel merancang Basel I sebagai standar yang sederhana, mensyaratkan bank-bank untuk memisahkan eksposurnya kedalam kelas yang lebih luas, yang menggambarkan kesamaan tipe debitur.

Eksposur kepada nasabah dengan tipe yang sama (seperti eksposur kepada semua nasabah korporasi) akan memiliki persyaratan modal yang sama, tanpa memperhatikan perbedaan yang potensial pada kemampuan pembayaran kredit dan risiko yang dimiliki oleh masing-masing individu nasabah.⁴⁰³ Sejalan dengan semakin berkembangnya produk-produk yang ada di dunia perbankan, BIS kembali menyempurnakan kerangka permodalan yang ada pada *the 1988 accord* dengan mengeluarkan konsep permodalan baru yang lebih di kenal dengan Basel II.

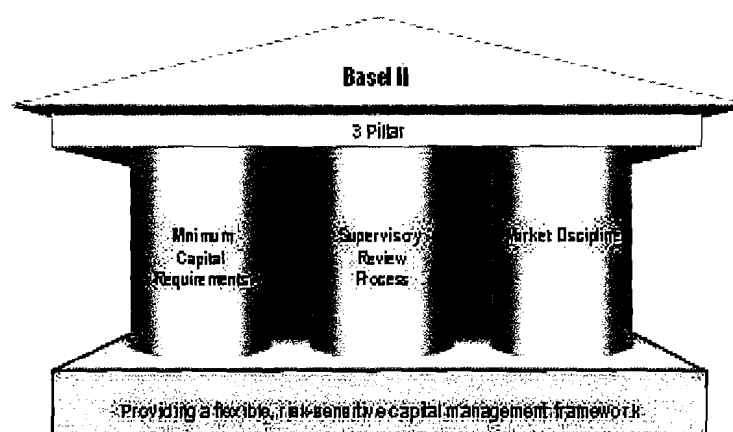
Basel II dibuat berdasarkan struktur dasar *the 1988 accord* yang memberikan kerangka perhitungan modal yang bersifat lebih sensitif terhadap risiko (*risk sensitive*) serta memberikan insentif terhadap peningkatan kualitas penerapan manajemen risiko di bank.⁴⁰⁴ Hal ini dicapai dengan cara penyesuaian persyaratan modal dengan risiko dari kerugian kredit dan juga dengan memperkenalkan perubahan perhitungan modal dari eksposur yang disebabkan oleh risiko dari kerugian akibat kegagalan operasional.

⁴⁰² <http://www.bi.go.id/web/id/perbankan/implementasi+basel+ii/>

⁴⁰³ <http://www.bi.go.id/web/id/perbankan/implementasi+basel+ii/>

⁴⁰⁴ Bank Indonesia menerbitkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/ 7 /Pbi/2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/19/Pbi/2009 tentang Sertifikasi Manajemen Risiko Bagi Pengurus Dan Pejabat Bank Umum, tanggal 19 April 2010. Hal ini dalam rangka meningkatkan kompetensi dan keahlian pengurus dan pejabat bank umum dalam bidang manajemen risiko.

Gambar 6



<http://www.bi.go.id/web/id/perbankan/implementasi+basel+ii/>

Basel II bertujuan meningkatkan keamanan dan kesehatan sistem keuangan, dengan menitikberatkan pada perhitungan permodalan yang berbasis risiko, *supervisory review process*, dan *market discipline*. Kerangka kerja Basel II disusun berdasarkan *forward-looking approach* yang memungkinkan untuk dilakukan penyempurnaan dan penyesuaian dari waktu ke waktu. Hal ini untuk memastikan bahwa framework Basel II dapat mengikuti perubahan yang terjadi di pasar maupun perkembangan-perkembangan dalam manajemen risiko.⁴⁰⁵

Pilar Ketiga adalah program peningkatan fungsi pengawasan⁴⁰⁶ dengan tema utama menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi risiko. Program ini bertujuan untuk meningkatkan independensi dan efektivitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Hal ini dicapai dengan meningkatkan kompetensi pemeriksa bank, peningkatan koordinasi antar lembaga

⁴⁰⁵ <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Implementasi+Basel+II/>

⁴⁰⁶ <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Pengawasan+Perbankan/>

pengawas, pengembangan pengawasan berbasis risiko, peningkatan efektivitas enforcement, dan konsolidasi organisasi sektor perbankan di Bank Indonesia. Dalam jangka waktu dua tahun ke depan diharapkan fungsi pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia akan lebih efektif dan sejajar dengan pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pengawas di negara lain. Kerjasama dalam pelaksanaan Pilar Ketiga di atas antara lain adalah koordinasi antara BI dengan Lembaga Penjaminan Simpanan (selanjutnya disebut LPS).⁴⁰⁷

⁴⁰⁷Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS) dibentuk berdasarkan Undang-undang RI No.Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 24 Tahun 2004, tentang Lembaga Penjamin Simpanan, tanggal 22 September 2004. LPS memiliki tugas, fungsi dan wewenang sebagaimana di atur dalam Bab III, Pasal 4 sampai dengan Pasal 6 sebagai berikut:

Pasal 4

Fungsi LPS adalah:

- a. menjamin simpanan nasabah penyimpan; dan
- b. turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 5

- (1) Dalam menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a, LPS mempunyai tugas:
 - a. merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan; dan
 - b. melaksanakan penjaminan simpanan.
- (2) Dalam menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, LPS mempunyai tugas sebagai berikut:
 - a. merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan;
 - b. merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan
 - c. melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

Pasal 6

- (1) Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, LPS mempunyai wewenang sebagai berikut:
 - a. menetapkan dan memungut premi penjaminan;
 - b. menetapkan dan memungut kontribusi pada saat bank pertama kali menjadi peserta;
 - c. melakukan pengelolaan kekayaan dan kewajiban LPS;
 - d. mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank sepanjang tidak melanggar kerahasiaan bank;
 - e. melakukan rekonsiliasi, verifikasi, dan/atau konfirmasi atas data sebagaimana dimaksud pada huruf d;
 - f. menetapkan syarat, tata cara, dan ketentuan pembayaran klaim;
 - g. menunjuk, menguasai, dan/atau menugaskan pihak lain untuk bertindak bagi kepentingan dan/atau atas nama LPS, guna melaksanakan sebagian tugas tertentu;
 - h. melakukan penyuluhan kepada bank dan masyarakat tentang penjaminan simpanan; dan
 - i. menjatuhkan sanksi administratif.

Tabel 11
Tahapan Program Peningkatan Fungsi Pengawasan

No	Kegiatan (Pilar III)	Periode Pelaksanaan
1	Meningkatkan koordinasi dengan lembaga pengawas lain a. Membuat MoU dengan lembaga pengawas lembaga keuangan lain dalam rangka peningkatan efektifitas pelaksanaan pengawasan bank dan pemantauan SSK.	2004-2006
2	Melakukan reorganisasi sector perbankan di Bank Indonesia a. Menyempurnakan <i>High Level Organization Structure</i> (HLOS) Sektor Perbankan Bank Indonesia b. Mengkonsolidasikan satker pengawasan dan pemeriksaan termasuk pembentukan <i>Pooling Specialist</i> c. Mengkonsolidasikan Direktorat Pengawasan BPR dan Biro Kredit di Bank Indonesia termasuk mengalihkan fungsi: <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian dan pengembangan UMKM dari Biro Kredit ke Unit Khusus Pengelolaan Aset • Pemeriksaan kredit dari Biro Kredit ke Direktorat Pengawasan Bank Umum 	2004-2006 2004-2006 2006-2007
	d. Menyempurnakan organisasi Direktorat Pengawasan Bank Perkreditan Rakyat (DPBPR) untuk mengakomodasi pengalihan fungsi penjaminan BPR ke Lembaga Penjamin Simpanan serta pemindahan fungsi perizinan BPR baru dan fungsi penelitian dan pengaturan ke satuan kerja lain di Bank Indonesia	2005-2006
	e. Menyempurnakan organisasi Direktorat Perbankan Syariah	2005-2006
3	Menyempurnakan Infrastruktur Pendukung Pengawasan Bank a. Meningkatkan kompetensi pengawas bank umum dan BPR baik konvensional maupun syariah antara lain melalui program sertifikasi dan attachment di lembaga pengawas internasional b. Penyiapan SDM Pengawas Spesialis c. Menyempurnakan IT pengawasan bank	2004-2005 2006-2007 2005-2006

- (2) LPS dapat melakukan penyelesaian dan penanganan Bank Gagal dengan kewenangan:
- a. mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS;
 - b. menguasai dan mengelola aset dan kewajiban Bank Gagal yang diselamatkan;
 - c. meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat Bank Gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank; dan
 - d. menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.

No	Kegiatan (Pilar III)	Periode Pelaksanaan
	d. Menyempurnakan sistem pelaporan BPR e. Menyempurnakan manajemen dokumen pengawasan bank	2005-2007 2005-2006
4	Menyempurnakan implementasi sistem pengawasan berbasis risiko Menyempurnakan pedoman dan alat bantu pengawasan dalam mendukung implementasi pengawasan berbasis risiko bank umum konvensional dan syariah	2004-2005
5	Meningkatkan efektivitas <i>enforcement</i> a. Menyempurnakan proses investigasi kejahatan perbankan b. Meningkatkan transparansi pengawasan dalam mendukung efektivitas <i>enforcement</i> c. Meningkatkan perlindungan hukum bagi pengawas bank	2004-2005 2006 2006

Sumber: <http://www.bi.go.id/wcb/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Pengawasan+Perbankan/>

Pilar keempat adalah program peningkatan kualitas manajemen dan operasional perbankan,⁴⁰⁸ dengan tema menciptakan *good corporate governance* (GCG) dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional.⁴⁰⁹ Program ini bertujuan untuk meningkatkan GCG, kualitas manajemen risiko dan kemampuan operasional manajemen. Semakin tingginya standar GCG dengan didukung oleh kemampuan operasional (termasuk manajemen risiko) yang handal diharapkan dapat meningkatkan kinerja operasional perbankan.

⁴⁰⁹ Bank Indonesia antara lain menerbitkan Surat Edaran BI No. 12/13/Dpbs Jakarta, 30 April 2010 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Tabel 12
Tahapan Peningkatan Kualitas Manajemen dan Operasional Perbankan

No	Kegiatan (Pilar IV)	Periode Pelaksanaan
1	Meningkatkan <i>Good Corporate Governance</i> a. Menetapkan minimum standar GCG untuk bank umum konvensional dan syariah b. Mewajibkan bank untuk melakukan <i>self-assessment</i> pelaksanaan GCG c. Mendorong bank-bank untuk go public	2004-2007 2007 2004-2007
2	Meningkatkan kualitas manajemen risiko perbankan a. Mempersyaratkan sertifikasi manajer risiko bank umum konvensional dan syariah b. Meningkatkan kualitas dan standar SDM BPR dan BPRS antara lain melalui program sertifikasi profesional bagi pengurus BPR dan BPRS	2004-2007 2005-2008
3	Meningkatkan kemampuan operasional bank a. Mendorong bank-bank untuk melakukan sharing penggunaan fasilitas operasional guna menekan biaya b. Memfasilitasi kebutuhan pendidikan dalam rangka peningkatan operasional bank	2006-2008

Sumber: <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Manajemen+Perbankan/>

Pilar kelima adalah program pengembangan infrastruktur perbankan⁴¹⁰ dengan tema utama mewujudkan infrastruktur yang lengkap untuk mendukung terciptanya industri perbankan yang sehat. Program ini bertujuan untuk mengembangkan sarana pendukung operasional perbankan yang efektif seperti credit bureau, lembaga pemeringkat kredit domestik, dan pengembangan skim penjaminan kredit. Pengembangan *credit bureau* akan membantu perbankan dalam meningkatkan kualitas keputusan kreditnya.⁴¹¹ Penggunaan lembaga pemeringkat kredit dalam *publicly-traded debt* yang dimiliki bank akan meningkatkan transparansi dan efektivitas manajemen keuangan perbankan.

⁴¹⁰<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Infrastruktur+Perbankan/>

⁴¹¹<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Infrastruktur+Perbankan/>

Sedangkan pengembangan skim penjaminan kredit akan meningkatkan akses kredit bagi masyarakat.⁴¹²

Tabel 13
Tahapan Program Pengembangan Infrastruktur Perbankan

1.	Mengembangkan Credit Bureau	2004-2005
	a. Melakukan inisiatif pembentukan credit bureau	2006-2008
	b. Mengembangkan Sistem Informasi Debitur untuk Lembaga Keuangan Non Bank	
2.	Mendorong pengembangan pasar keuangan syariah (<i>Islamic Financial Market</i>)	2006-2010
	a. Menyusun dan menyempurnakan peraturan pasar keuangan syariah	
	b. Menyusun peraturan yang berkaitan dengan instrument pasar keuangan syariah	
3.	Peningkatan peran lembaga fatwa syariah dan lembaga arbitrase syariah sebagai bagian dari upaya peningkatan kepatuhan bank syariah terhadap prinsip-prinsip syariah	2004-2010

Sumber: <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Infrastruktur+Perbankan/>

Pilar keenam adalah program peningkatan perlindungan nasabah⁴¹³ dengan tema utama adalah mewujudkan pemberdayaan dan perlindungan konsumen jasa perbankan. Program ini bertujuan untuk memberdayakan nasabah melalui penetapan standar penyusunan mekanisme pengaduan nasabah, pendirian lembaga mediasi independen, peningkatan transparansi informasi produk perbankan dan edukasi bagi nasabah.

⁴¹²<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Infrastruktur+Perbankan/>

⁴¹³<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Perlindungan+Nasabah/>

Tabel 14
Tahapan Program Peningkatan Perlindungan Nasabah

No	Kegiatan (Pilar VI)	Periode Pelaksanaan
1	Menyusun standar mekanisme pengaduan nasabah a. Menetapkan persyaratan minimum mekanisme pengaduan nasabah b. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan ketentuan yang mengatur mekanisme pengaduan nasabah	2004-2005 2006-2010
2	Membentuk lembaga mediasi independen - Memfasilitasi pendirian lembaga mediasi perbankan	2004-2008
3	Menyusun transparansi informasi produk a. Memfasilitasi penyusunan standar minimum transparansi informasi produk bank b. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan ketentuan yang mengatur transparansi informasi produk	2004-2005 2006-2010
4	Mempromosikan edukasi untuk nasabah a. Mendorong bank-bank untuk melakukan edukasi kepada nasabah mengenai produk-produk finansial b. Meningkatkan efektifitas kegiatan edukasi masyarakat mengenai perbankan syariah melalui Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES)	Mulai 2004 Mulai 2004

Sumber: [http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Perlindungan+ Nasabah/](http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Perlindungan+Nasabah/)

Terjadinya kejahatan perbankan yang menjadi sorotan publik antara lain pada tahun 2011 kasus penggelapan dana deposito PT Elnusa sebesar Rp. 111 miliar dan dana Pemerintah Kabupaten Batubara, Sumatera Utara di PT Bank Mega Tbk cabang Jababeka dan pembobolan dana nasabah Citybank sebesar Rp. 17 miliar⁴¹⁴ membuktikan lemahnya penerapan manajemen risiko operasional bank. Kejahatan pada ketiga kasus tersebut semuanya melibatkan orang dalam. Hal tersebut memberikan sinyal bahwa pengawasan Bank Indonesia terhadap bank-bank yang diawasi selama ini terdapat kelonggaran serta lemahnya penerapan manajemen risiko internal bank dan adanya perilaku *moral hazard*.

⁴¹⁴Infobank, edisi N0. 387. *op.cit.*, hlm. 20.

Kebijakan atau regulasi Bank Indonesia sebagai bank sentral pasca diadospinya ketentuan *Basel Accord II* yang diimplementasikan pada 6 (enam) Pilar API menunjukkan arah perkembangan penguatan industri perbankan Indonesia. Peningkatan modal minimum, pengetatan kriteria kesehatan bank, giro wajib minimum serta insentif bagi merger bank menunjukkan bahwa kecenderungan merger bank di Indonesia saat ini dan yang akan datang adalah karena faktor regulasi dan belum sebagai suatu kebutuhan bagi pelaku usaha di industri perbankan.

Merger bank sangat penting dan perlu dilakukan ketika pemegang saham tidak mampu lagi menyuntikkan dana guna meningkatkan rasio kecukupan modalnya. Mempertahankan bank dalam peta persaingan baik dalam skala nasional, regional dan internasional merupakan salah satu strategi bisnis bagi pemiliknya akan tetapi tanpa adanya kemampuan untuk lebih bersaing secara sehat serta mampu memberikan keuntungan bagi nasabah penyimpan dana maupun pemegang sahamnya sudah selayaknya dipikirkan mengundang investor yang mau dan mampu menyetorkan dana guna peningkatan struktur permodalan bank. Apabila hal tersebut tidak terjadi maka merger bank menjadi alternatif yang baik dan sehat sekaligus sebagai pelaksanaan kebijakan API.

BAB III

MERGER BANK DAN NOTIFIKASINYA KEPADA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

A. Kebijakan Kepemilikan Saham Bank Umum: Dinamika Industri Perbankan Indonesia

Sejarah perbankan di Indonesia sudah dimulai sejak penjajahan oleh Belanda pada Abad 18 yaitu ditandai dengan *Nederlandsche Handel Maatschppij* (NHM) tahun 1824, *Nederlandsche Handelsbank* (NHB) tahun 1863, *De Escomptobank* tahun 1857, *Postpaarbank* tahun 1898, *De Javasche Bank* tahun 1927 dan *Algemene Volkscredietbank* tahun 1934. Selain bank-bank milik Belanda, saat itu juga telah hadir yaitu *The Chartered Bank*, *the Hongkong Shanghai Bank*, *The Bank of China*, *The Great Eastern Banking Corporation*, *The Overseas Chinese Banking Corporation*, *The Yokohama Speciebank*, *Mitsui Bank* dan *Bank of Taiwan*.⁴¹⁵ Bank-bank milik Belanda saat itu sangat mendominasi kegiatan perbankan di Indonesia. Keberadaan bank dan bank asing tersebut merupakan awal bangsa Indonesia mengenal industri perbankan.

⁴¹⁵*Infobank*, No. 366, September 2009, Vol. XXXI, hlm. 23. Lihat juga Maqdir Ismail, *op.cit.*, hlm. 97. *The Yokohama Speciebank*, *Mitsui Bank* menurut Maqdir Ismail, didirikan ketika zaman penjajahan Jepang. Sedangkan *the Hongkong Shanghai Bank*, *The Bank of China*, *The Overseas Chinese Banking Corporation* didirikan oleh pemerintah atau pengusaha China, Taiwan untuk kepentingan dagang mereka dan mereka bukan merupakan penjajah ataupun sekutunya.

Perkembangan sistem perbankan Indonesia telah berevolusi dalam 5

(lima) tahap yaitu:⁴¹⁶ Tahap rehabilitasi dari inflasi tinggi tahun 1967-1973, tahap pemberlakuan pagu aktiva netto tahun 1974-1983, tahap pertumbuhan dan deregulasi tahun 1983-1988, Tahap percepatan tahun 1988-1991; dan Tahap konsolidasi tahun 1991-1997 yaitu masa prinsip-prinsip kehati-hatian yang sedang diperkenalkan termasuk kecukupan modal dan peringkat bank.⁴¹⁷

Tahun 1983 juga merupakan tonggak sejarah perubahan terhadap kebijakan perbankan nasional terjadi pada tahun 1983. Perekonomian Indonesia awal periode 1982-1983 mengalami tekanan yang cukup berat terutama disebabkan oleh menurunnya harga minyak di pasaran dunia dan berlanjutnya resesi ekonomi dunia yang berpengaruh terhadap kegiatan perekonomian dalam negeri.⁴¹⁸ Untuk memperkuat struktur perekonomian Indonesia, ditempuh beberapa kebijakan pengendalian moneter yang menuju ke arah mekanisme pasar. Kebijakan tersebut diawali dengan mendevalusi nilai tukar rupiah pada 30 Maret 1983 dari Rp 702,50 menjadi Rp 970 per US\$ guna mengembalikan daya saing Indonesia. Selanjutnya, diambil langkah deregulasi di bidang keuangan dan moneter berupa Paket Kebijakan

⁴¹⁶ Kusumaningtuti S.S., *op.cit.*, hlm. 2.

⁴¹⁷ *Ibid.* Lihat juga S. Batunanggar, *Indonesia's Banking Crisis Resolution: Lessons and the Way Forward*, Occasional Internal Paper, Desember 2002, hlm. 4.

⁴¹⁸ Unit Khusus Museum Bank Indonesia: *Sejarah Bank Indonesia: Moneter Periode 1983-1997*, hlm. 2. Daya saing produk Indonesia menurun karena nilai rupiah *over valued* akibat tingginya laju inflasi dibandingkan dengan negara pesaing atau negara rekanan dagang utama Indonesia, maka pertumbuhan ekonomi semakin menurun tajam dan defisit neraca pembayaran cukup besar.

1 Juni 1983 dengan maksud utama untuk mendorong kemandirian dunia perbankan.⁴¹⁹

Kondisi perbankan nasional sebelum lahirnya paket kebijakan 1 Juni 1983 (Pakjun) hanya terdapat 11 bank.⁴²⁰ Melalui kebijakan Pakjun tersebut pemerintah menderegulasi sektor moneter dengan “menganakemaskan” bank-bank pemerintah dalam menentukan suku bunga deposito, instrument Sertifikat Bank Indonesia (SBI), dan Surat Berharga Pasar Uang (SPBU).⁴²¹

Perbankan nasional mengalami liberalisasi dengan diberlakukannya Paket Kebijakan 27 Oktober 1988 (Pakto 88). Pakto 88 tersebut mengatur antara lain yaitu izin pembukaan bank baru hanya cukup dengan modal Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah), diperbolehkannya bank asing membuka cabang di 6 (enam) kota, dibukanya izin mendirikan bank patungan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menempatkan 50 (lima puluh prosen) dana di bank swasta.⁴²² Diberlakukannya Pakto 88 maka jumlah bank yang semula hanya lebih kurang 77 (tujuh puluh tujuh) bank, melonjak menjadi 243 bank (duaratus empat puluh tiga).

Pertumbuhan pesat jumlah bank tersebut menimbulkan risiko meningkatnya kredit macet di semua perbankan baik milik pemerintah maupun swasta. Pemicu besarnya kredit macet antara lain adanya pemberian

⁴¹⁹*Ibid.*

⁴²⁰Soehandjono, *Bank Indonesia dalam Kasus BLBI*, (Jakarta; Tanpa Penerbit, 2002), hlm. 9

⁴²¹Paket Kebijakan 1 Juni 1983. Lihat juga Tempo, Edisi 3-9 Agustus 2009, hlm. 56.

⁴²²Paket Kebijakan 27 Oktober 1988.

kredit kepada kelompok usaha bank, serta bank “plat merah” menjadi “sapi perah” kelompok tertentu.⁴²³

Penataan struktur kepemilikan saham bank dilakukan melalui penerapan batas maksimum kepemilikan saham sehingga dapat mengurangi dominasi kepemilikan yang dapat berdampak negatif terhadap operasional bank. Penerapan batas maksimum kepemilikan saham akan berdampak positif untuk mendorong konsolidasi perbankan dalam rangka memperkuat ketahanan industri perbankan nasional.⁴²⁴

Bank Indonesia menetapkan batas maksimum kepemilikan saham pada bank melalui PBI Nomor 14/8/PBI/2012 tentang Kepemilikan Saham Bank Umum (selanjutnya disebut sebagai PBI Saham Bank Umum 2012). Ketentuan PBI Saham Bank 2012 membedakan dalam 2 (dua) kategori pemegang saham, yaitu berdasarkan kategori pemegang saham dan keterkaitan antar pemegang saham. Keterkaitan antar pemegang saham Bank didasarkan pada:⁴²⁵

⁴²³ Tempo, *op.cit.*, hlm. 56.

⁴²⁴ Lihat Pertimbangan huruf d dan e Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/8/PBI/2012 tentang Kepemilikan Saham Bank Umum, tanggal 13 Juli 2012. Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 14 DPNP. Selanjutnya disebut PBI Saham Bank Umum 14/2012. Rencana integrasi sector keuangan ASEAN pada tahun 2020 yang memungkinkan bank-bank dengan kualifikasi tertentu (*Qualified ASEAN Banks-QAB*) bebas beroperasi di kawasan ASEAN, akan meningkatkan persaingan antar bank-bank nasional dengan bank-bank di kawasan ASEAN. Selain itu krisis finansial tahun 1997 mengindikasikan dominasi kepemilikan oleh suatu pihak pada bank berkaitan erat dan berhubungan negative dengan pelaksanaan GCG di perbankan. Lebih lanjut lihat Penjelasan bagian Umum PBI Saham Bank Umum.

⁴²⁵ Pasal 2 ayat (1), Pasal 4 (1) PBI Saham Bank Umum.

Pasal 4 ayat (2) PBI Saham Bank Umum menentukan Pemegang saham yang memiliki keterkaitan tersebut ditetapkan sebagai satu pihak.

1. adanya hubungan kepemilikan;
2. adanya hubungan keluarga sampai dengan derajat kedua; dan/atau
3. adanya kerjasama atau tindakan yang sejalan untuk mencapai tujuan bersama dalam mengendalikan bank (*acting in concert*) dengan atau tanpa perjanjian tertulis sehingga secara bersama-sama mempunyai hak opsi atau hak lainnya untuk memiliki saham Bank.

Batas maksimum kepemilikan saham pada bank bagi setiap kategori adalah sebagai berikut:⁴²⁶

- a. 40% (empat puluh persen) dari modal bank, untuk kategori pemegang saham berupa badan hukum lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan bukan bank;⁴²⁷
- b. 30% (tiga puluh persen) dari modal bank, untuk kategori pemegang saham berupa badan hukum bukan lembaga keuangan; dan
- c. 20% (dua puluh persen) dari modal bank, untuk kategori pemegang saham perorangan.⁴²⁸

Batas maksimum kepemilikan saham tersebut tidak berlaku bagi pemerintah pusat karena guna mendukung pencapaian tujuan meningkatkan kesejahteraan umum, serta tidak berlaku bagi lembaga yang memiliki fungsi

Pasal 4 ayat (3) PBI Saham Bank Umum mengatur bahwa batas maksimum kepemilikan saham bagi pemegang saham yang ditetapkan sebagai satu pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah sebagai berikut:

- a. jumlah keseluruhan kepemilikan saham dalam satu pihak tersebut sebesar batas kepemilikan yang tertinggi dari kategori pemegang saham dalam satu pihak tersebut; dan
- b. komposisi kepemilikan masing-masing pemegang saham dalam satu pihak tersebut paling tinggi sebesar batas maksimum kepemilikan sesuai kategori pemegang saham.

⁴²⁶ Pasal 2 ayat (2) PBI Saham Bank Umum 2012

⁴²⁷ Pasal 2 ayat (4) PBI Saham Bank Umum 2012 menjelaskan bahwa:

- a) dalam pendiriannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dimungkinkan melakukan kegiatan penyertaan □ dalam jangka panjang; dan
- b) diawasi dan diatur oleh otoritas lembaga keuangan.

Lembaga keuangan bukan bank yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperlakukan sebagai badan hukum bukan lembaga keuangan yang hanya dapat memiliki saham dengan batas maksimum kepemilikan saham pada Bank sebesar 30% (tiga puluh persen) dari modal bank. Lihat Pasal 2 ayat (5) PBI Saham Bank Umum 2012.

⁴²⁸ Pasal 2 ayat (3) PBI Saham Bank Umum mengatur batas maksimum kepemilikan saham perorangan pada bank syariah adalah sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari Modal Bank.

melakukan penanganan dan/atau penyelamatan bank.⁴²⁹ Namun demikian, pemerintah pusat sebagai pemegang saham pengendali dari 5 (lima) bank BUMN tetap harus memenuhi ketentuan maksimum pemilikan saham sebagai pemegang saham pengendali dimana sebagai pemegang saham pengendali tunduk pada PBI dan ketentuan Bank Indonesia mengenai pemegang saham pengendali.⁴³⁰

Ketentuan dalam PBI Saham Bank Umum 2012 tidak melarang calon pemegang saham pihak asing baik perorangan maupun badan hukum asing sebagai pemegang saham pengendali, dengan syarat memiliki komitmen untuk mendukung pengembangan perekonomian Indonesia melalui bank yang dimiliki serta bagi badan hukum lembaga keuangan maka harus memperoleh rekomendasi dari otoritas pengawasan dari negara asal. Badan hukum yang berkedudukan di luar negeri harus memiliki peringkat paling kurang yaitu:⁴³¹

- a. 1 (satu) tingkat (*notch*) di atas peringkat investasi terendah, bagi badan hukum lembaga keuangan bank;⁴³²
- b. 2 (dua) tingkat (*notch*) di atas peringkat investasi terendah, bagi badan hukum lembaga keuangan bukan bank; atau
- c. 3 (tiga) tingkat (*notch*) di atas peringkat investasi terendah, bagi badan hukum bukan lembaga keuangan.

Badan hukum lembaga keuangan bank dapat memiliki saham lebih

⁴²⁹Pasal 3 dan penjelasannya PBI Saham Bank Umum 2012.

⁴³⁰Pasal 5 ayat (1) PBI Saham Bank Umum 2012.

⁴³¹Pasal 5 ayat (2) PBI Saham Bank Umum 2012.

Peringkat tersebut harus dikeluarkan oleh lembaga pemeringkat yang diakui oleh Bank Indonesia. Lihat penjelasan Pasal 5 ayat (2) huruf c PBI Saham Bank Umum 2012.

⁴³²Badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing. Penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf a PBI Saham Bank Umum 2012.

dari 40% (empat puluh persen) dari modal bank sepanjang memperoleh persetujuan Bank Indonesia serta wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:⁴³³

1. memperoleh penilaian tingkat kesehatan bank dengan peringkat komposit 1 (satu) atau 2 (dua) atau peringkat tingkat kesehatan bank⁴³⁴ yang setara bagi lembaga keuangan bank yang berkedudukan di luar negeri;
2. memenuhi ketentuan kewajiban penyediaan modal minimum (KPMM) sesuai profil risiko;
3. modal inti (*tier 1*) paling kurang sebesar 6% (enam persen);
4. mendapatkan rekomendasi dari otoritas pengawasan lembaga keuangan bank tersebut, bagi lembaga keuangan bank yang berkedudukan di luar negeri;
5. merupakan lembaga keuangan bank yang telah *go public*;
6. komitmen untuk memenuhi kewajiban membeli surat utang bersifat ekuitas yang diterbitkan oleh bank yang akan dimiliki;
7. komitmen untuk memiliki bank paling kurang dalam jangka waktu tertentu; dan
8. komitmen untuk mendukung pengembangan perekonomian Indonesia melalui bank yang dimiliki.

Badan hukum lembaga keuangan yang memenuhi persyaratan tersebut di atas dapat memiliki saham bank dengan jumlah lebih dari 40% (empat puluh per seratus) harus memenuhi 2 (dua) kewajiban yaitu:⁴³⁵

- a. wajib melakukan *go public* untuk mencapai kepemilikan publik paling kurang sebesar 20% (dua puluh persen) dari modal bank, yang

⁴³³ Pasal 6 ayat (1), (2) PBI Saham Bank Umum 2012.

⁴³⁴ Peraturan Bank Indonesia Nomor: 13/ 1 /PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank (selanjutnya disebut PBI Kesehatan Bank 2011) Umum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 1 DPNP, tanggal 5 Januari 2011.

Penjelasan Pasal 8 ayat (1) PBI Kesehatan Bank Umum 2011. Peringkat setiap faktor dikategorikan sebagai berikut:

- a. peringkat 1;
- b. peringkat 2;
- c. peringkat 3;
- d. peringkat 4; dan
- e. peringkat 5.

Urutan peringkat faktor yang lebih kecil mencerminkan kondisi bank yang lebih baik.

⁴³⁵ Pasal 7 PBI Saham Bank Umum 2012.

- ~~dilakukan paling lama 5 (lima) tahun sejak badan hukum lembaga keuangan bank memiliki saham sesuai persetujuan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1); dan~~
- b. wajib memiliki persetujuan untuk menerbitkan surat utang yang bersifat ekuitas.⁴³⁶

Badan hukum lembaga keuangan yang akan menjadi pemegang saham Bank dan telah mendapatkan persetujuan Bank Indonesia dapat melakukan pembelian saham sampai dengan batas maksimum kepemilikan saham sebesar 40% (empat puluh per seratus). Jumlah kepemilikan saham bank tersebut dapat ditingkatkan lebih dari 40% (empat puluh per seratus) apabila bank yang dimiliki memperoleh penilaian tingkat kesehatan bank dan penilaian GCG peringkat 1 (satu) atau peringkat (2) selama 3 (tiga) periode berturut-turut dalam periode 5 (lima) tahun sejak mendapatkan persetujuan dari Bank Indonesia. Apabila tingkat kesehatan bank tersebut di atas tidak dapat dipenuhi maka batas maksimum kepemilikan saham bank yang dapat dimiliki oleh lembaga keuangan bank hanya sebesar 40% (empat puluh per seratus) dari modal bank. Ketentuan tersebut tidak berlaku bagi badan hukum keuangan bank yang telah memiliki saham bank di atas batas maksimum kepemilikan saham sebelum berlakunya ketentuan PBI Saham Bank Umum 2012.⁴³⁷

Batas akhir peningkatan kepemilikan saham bank sesuai batas maksimum kepemilikan saham yaitu sampai pada tanggal 31 Desember 2013.

⁴³⁶ Surat utang yang bersifat ekuitas adalah surat utang yang dapat dikonversi menjadi saham atau yang mengandung hak opsi untuk memperoleh saham. Lihat Penjelasan Pasal 7 huruf b PBI Saham Bank Umum 2012.

⁴³⁷ Pasal 8 ayat (1), (2) dan Pasal 9 PBI Saham Bank Umum 2012

~~Bank Indonesia mewajibkan bagi pemegang saham yang telah memiliki~~
saham Bank lebih dari batas maksimum kepemilikan saham,⁴³⁸ untuk menyesuaikan dengan batas maksimum kepemilikan sahamnya berdasarkan hasil penilaian tingkat kesehatan bank dan/atau penilaian GCG akhir bulan Desember 2013.⁴³⁹

Pemegang saham pada bank yang memperoleh tingkat kesehatan bank dan/atau GCG dengan peringkat 1 (satu), atau 2 (dua) per Desember 2013 tetap dapat meningkatkan kepemilikan saham yang telah disetujui oleh Bank Indonesia. Namun demikian, apabila peringkat (1) atau (2) tersebut ternyata dalam waktu dalam waktu 3 (tiga) periode penilaian mengalami penurunan tingkat kesehatan bank dan/atau GCG menjadi peringkat 3 (tiga), 4 (empat) atau 5 (lima) atau pemegang saham atas inisiatif sendiri menjual saham yang dimilikinya, maka harus menyesuaikan ketentuan batas maksimum kepemilikan saham sebagaimana diatur pada Pasal 2 dan Pasal 4 PBI Saham Bank Umum 2012 dalam waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak penilaian terakhir⁴⁴⁰

Pemegang saham pada bank yang memperoleh tingkat kesehatan bank dan/atau GCG dengan peringkat 3 (tiga), 4 (empat), atau 5 (lima) per Desember 2013 diberi kesempatan untuk menyesuaikan batas maksimum kepemilikannya paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak 1 Januari

⁴³⁸ Memenuhi ketentuan Pasal 2, 4, dan Pasal 6 PBI Saham Bank Umum 2012

⁴³⁹ Pasal 10 dan Pasal 11 PBI Saham Bank Umum 2012

⁴⁴⁰ Pasal 13 PBI Saham Bank Umum 2012

2014.⁴⁴¹ Bank yang pemegang sahamnya memiliki kewajiban menyesuaikan dengan batas maksimum kepemilikan sahamnya, maka bank tersebut wajib menyusun rencana tindak yang sekurang-kurangnya memuat 3 (tiga) hal yaitu: cara penyesuaian batas waktu kepemilikan saham, tahapan pelaksanaan dan jangka waktu. Rencana tindak tersebut harus mendapat persetujuan oleh RUPS dan disampaikan kepada Bank Indonesia paling lama 4 (empat) bulan sejak timbulnya kewajiban menyesuaikan batas maksimum kepemilikan sahamnya. Pelaksanaan rencana tindak paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak realisasi rencana tindak atau sesuai tahapan rencana tindak.⁴⁴²

Bank Indonesia memberikan fasilitas berupa kemudahan kepemilikan saham Bank melebihi batas maksimum yang ditentukan serta kelonggaran waktu penyesuaian apabila pemegang saham akan memiliki saham bank dengan ketentuan.⁴⁴³

1. bank dalam penanganan atau penyelamatan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)
2. bank dalam pengawasan khusus; atau
3. bank dalam pengawasan intensif.

Pemegang saham yang akan memiliki saham bank dalam penanganan LPS dan bank dalam pengawasan khusus diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) untuk menyesuaikan batas maksimum kepemilikan

⁴⁴¹ Pasal 12 PBI Saham Bank Umum 2012

⁴⁴² Pasal 19 ayat (1), (2), (3), (4), (5) PBI Saham Bank Umum 2012

⁴⁴³ Pasal 14 ayat (1) PBI Saham Bank Umum 2012

saham sejak membeli Bank bagi bank dalam penanganan LPS dan bank dalam pengawasan khusus. sedangkan bagi bank dalam pengawasan intensif maka batas waktu penyesuaian kepemilikan maksimum saham selama 15 (lima belas) tahun sejak membeli bank tersebut.⁴⁴⁴

Permasalahannya kemudian adalah bagaimana apabila pemegang saham bank tidak memenuhi ketentuan Bank Indonesia dalam PBI Saham Bank Umum 2012 tersebut?⁴⁴⁵ Pelanggaran PBI Saham Bank Umum tersebut, Bank Indonesia melakukan pembatasan berupa pembatasan hak pemegang saham dalam perhitungan kuorum dan pengambilan keputusan dalam RUPS paling tinggi sebesar batas maksimum kepemilikan saham yang diatur pada Pasal 2 dan Pasal 4 PBI Saham Bank Umum 2012, dan pembatasan berupa penundaan pembayaran dividen terhadap kelebihan saham yang dimiliki sampai yang bersangkutan memenuhi ketentuan batas maksimum pemilikan saham. Bank Indonesia juga dapat melakukan uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) terhadap pemegang saham bank tersebut, serta dapat diminta untuk merger.⁴⁴⁶

Pemegang saham bank yang tidak melakukan penyesuaian batas maksimum kepemilikan sahamnya, maka bank:⁴⁴⁷

- a. wajib mencatat hak yang bersangkutan selaku pemegang saham paling tinggi sebesar batas maksimum kepemilikan saham sebagaimana

⁴⁴⁴Pasal 14 ayat (2) PBI Saham Bank Umum 2012

⁴⁴⁵Pasal 12 huruf a, Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 15 dan/atau Pasal 16 huruf b PBI Saham Bank Umum 2012.

⁴⁴⁶Pasal 20 ayat (1), (2), (3) dan Pasal 23 PBI Saham Bank Umum 2012.

⁴⁴⁷Pasal 21 PBI Saham Bank Umum

dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4;

- b. wajib memastikan penggunaan hak suara bagi yang bersangkutan dan perhitungan kuorum dalam RUPS paling tinggi sebesar batas maksimum kepemilikan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4;
- c. wajib menunda pembayaran dividen bagi kelebihan saham yang dimiliki pemegang saham yang bersangkutan sampai dengan yang bersangkutan melakukan penyesuaian dengan batas maksimum kepemilikan saham; dan
- d. dilarang memberikan atau memperpanjang jangka waktu fasilitas penyediaan dana kepada pemegang saham yang bersangkutan, termasuk kepada pihak terkait dengan pemegang saham.

Bank yang melanggar ketentuan Pasal 19 dan/atau Pasal 21 PBI Saham Bank Umum 2012 maka akan dikenakan sanksi administratif oleh Bank Indonesia berupa teguran tertulis, larangan pembukaan jaringan kantor baru; dan/atau pembekuan kegiatan usaha tertentu dan dapat melakukan *fit and proper test* terhadap anggota dewan komisaris dan/atau anggota direksi⁴⁴⁸

Pemegang saham bank yang melakukan merger dapat memiliki saham bank hasil merger lebih dari batas maksimum kepemilikan saham bank hasil merger yang memperoleh tingkat kesehatan bank dan penilaian GCG dengan peringkat 1 (satu), 2 (dua), wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak mengalami penurunan selama 3 (tiga) periode tingkat kesehatan bank dan/atau penilaian GCG bank hasil merger menjadi peringkat 3 (tiga), 4 (empat), 5 (lima), atau melakukan penjualan saham atas inisiatif sendiri. Namun demikian, apabila pemegang saham bank hasil merger yang berasal dari bank yang memiliki

⁴⁴⁸ Pasal 24 PBI Saham Bank Umum

tingkat kesehatan bank peringkat 3 (tiga), 4 (empat), 5 (lima) wajib menyesuaikan batas kepemilikan saham paling lama 20 (dua puluh) tahun sejak merger.⁴⁴⁹

Laba perbankan nasional sejak tahun 1995 atau sebelum krisis moneter serta perbankan dan pasca krisis sampai dengan tahun 2013 menunjukkan suatu perkembangan yang baik dalam arti selama dan pasca krisis, kepercayaan masyarakat masih tinggi terhadap institusi perbankan hal ini dapat dilihat perkembangan laba bank di bawah ini:⁴⁵⁰

Gambar 7
Perkembangan Laba Perbankan Indonesia



Sumber: Statistik Perbankan Indonesia (Vol. 10. No. 3, Februari 2012), hlm. 11. Statistik Perbankan Indonesia (Vol. 11. No. 4, Maret 2013), hlm. 19. Statistik Perbankan Indonesia (Vol. 11. No. 12, November 2013), hlm. 19.

⁴⁴⁹Pasal 15 PBI Saham Bank Umum 2012. Dalam Pasal 15 tersebut diatur mengenai bank hasil penggabungan atau peleburan, akan tetapi dalam penelitian ini disebut dengan istilah merger, kecuali dimaksudkan lain.

⁴⁵⁰*Infobank*, edisi No. 387, Juni 2011, Vol. XXXIII, hlm. 31, dan *Infobank*, edisi No. 399, Juni 2012, Vol. XXXIV, hlm. 33

Pertumbuhan laba perbankan tersebut diikuti dengan semakin

berkurangnya jumlah bank yang ada. Melalui Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 30/199/KEP/DIR/ tanggal 12 Februari 1998, 54 (lima puluh empat) bank umum ditempatkan dalam program penyehatan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (selanjutnya disebut BPPN).⁴⁵¹ Menteri Keuangan dan Bank Indonesia sebagai Komite Pengarah Program akhirnya mampu mengidentifikasi bank-bank yang mengikuti program rekapitalisasi. Program rekapitalisasi tersebut diikuti oleh 74 bank dari 128 bank umum swasta nasional termasuk kategori A sehingga tetap beroperasi dan tidak mengikuti program rekapitalisasi, 8 (delapan) bank diambilalih oleh pemerintah karena pemilik bank tersebut tidak mampu menyetorkan modal tambahan akan tetapi bank tersebut memiliki nasabah dan jaringan operasi yang luas, dan 38 (tiga puluh delapan) bank tidak memenuhi persyaratan sehingga direkomendasikan dialihkan ke BPPN. Sedangkan 7 (tujuh) bank Pemerintah, 4 (empat) dimerger dan direkapitalisasi dan 3 (tiga) tetap direkapitalisasi. 12 (dua belas) bank dari 27 (dua puluh tujuh) bank milik daerah direkapitalisasi, dan 7 (tujuh) bank direkapitalisasi dari 142 (seratus empat puluh dua) bank milik swasta nasional.⁴⁵²

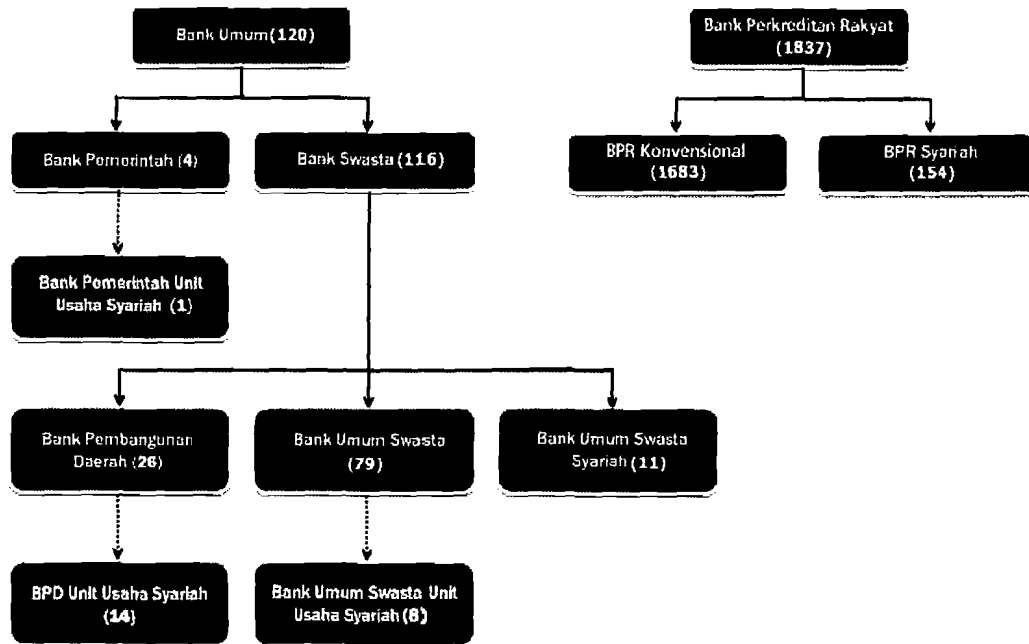
⁴⁵¹ Lihat juga Kusumaningtuti S.S., *op.cit.*, hlm. 155

⁴⁵² *Ibid.*, hlm. 161. Soehandjono, *op.cit.*, hlm. 10 menguraikan yaitu pada saat krisis moneter terjadi pencabutan izin 16 bank karena masuk dalam status Bank dalam Likuidasi. 4 bank dalam status Bank take over. 10 bank dalam status Bank Beku Operasi. 38 Bank Beku Kegiatan Usaha

Pasca penutupan bank sebagaimana tersebut di atas, sejak tahun 2003 sampai dengan 2007 terjadi pengurangan jumlah bank yang dikarenakan merger maupun ditutup. Tahun 2003 terdapat 138 bank, tahun 2004 berkurang 6 (enam) bank menjadi 132 bank, tahun 2005 berkurang 1 (satu) bank lagi menjadi 131, tahun 2006 berkurang 1 (satu) bank lagi menjadi 130 bank, tahun 2007 berkurang 1 (satu) bank lagi menjadi 129 dan pada tahun 2008 terdapat 7 (tujuh) bank yang ditutup sehingga saat ini tersisa 122 bank. Jumlah bank tersebut adalah bank pemerintah, bank swasta, bank campuran dan bank asing, dimana secara rinci dapat dilihat pada Gambar 8 di bawah ini.⁴⁵³

⁴⁵³ Rekapitulasi institusi perbankan di Indonesia per Oktober 2011. <http://www.bi.go.id/web/id/-Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Lembaga+Perbankan/Lembaga>. Akan tetapi sampai dengan bulan September 2012 berdasarkan laporan statistik Bank Indonesia, jumlah bank di Indonesia adalah 120 karena terjadi penutupan Bank Global pada tahun 2005 dan likuidasi atas permintaan pemilik banknya sendiri yaitu PT Bank IFI. Lihat <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/2DDDCD45-BC93-4625-AFC6-7A58E6B676A0/27505-/SPISeptember2014.pdf>. Lihat juga *Infobank*, edisi 387...*op.cit.*, hlm. 26-31, Rating 120 Bank.

Gambar 8
Rekapitulasi Jumlah Bank di Indonesia



Restrukturisasi yang sangat signifikan bagi sektor perbankan nasional tidak serta merta menjadikan perbankan nasional menguat. Mari Elka Pangestu⁴⁵⁴ mencatat setidaknya ada 3 (tiga) penyebab lemahnya perbankan nasional yaitu:

1. pertumbuhan jumlah bank yang amat pesat sebagai hasil kebijakan deregulasi 1988 yang tidak disertai dengan ketentuan prudential dan pengawasan yang memadai oleh bank sentral.
2. lemahnya penerapan *good corporate governance* disektor perbankan, karena antara lain konsentrasi kepemilikan asing amat tinggi.

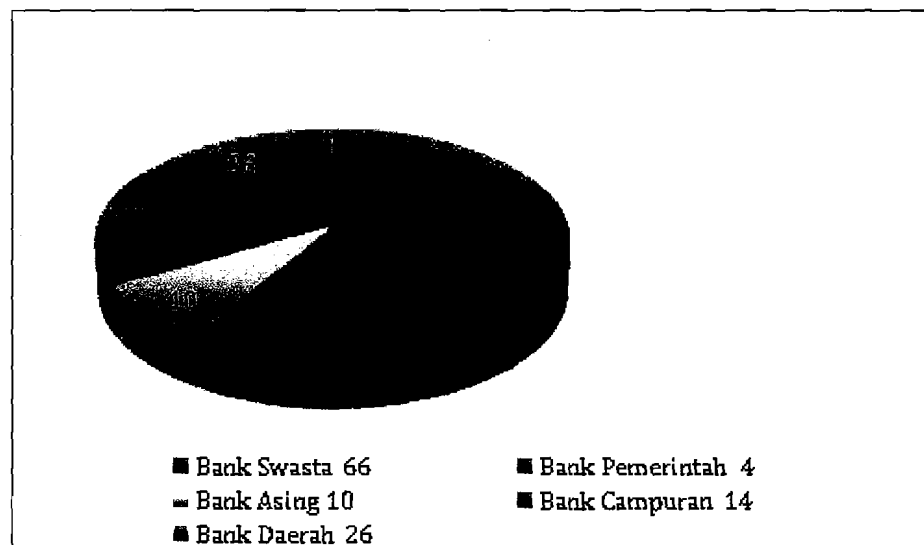
⁴⁵⁴Mari Elka Pangestu, *The Indonesia Bank Crisis and Restructuring: Lessons and Implication for Other Developing Countries*, G-24 Discussion Paper Series NO. 23 – United Nation Conference on Trade and Development, November 2003, hlm. 2.

3. terjadinya *economic boom* dan integrasi keuangan internasional yang mengakumulasi tingkat kerentanan sistem perbankan nasional.

Struktur perbankan nasional digambarkan sebagai struktur yang rentan karena tahap konsolidasi yang dilakukan pemerintah belum selesai dijalankan.⁴⁵⁵ Menurut Mari Elka Pangestu, rentannya struktur perbankan tidak terlepas dari pelaksanaan liberalisasi yang terlalu cepat.⁴⁵⁶

API yang diterapkan oleh Bank Indonesia membawa konsekuensi logis bagi bank yang tidak mampu memenuhi kebutuhan modalnya sehingga harus melakukan pilihan yaitu merger atau menjual kepemilikan sahamnya kepada investor strategis sehingga mampu menyuntikan modalnya dan dapat melakukan pembenahan serta peningkatan kinerjanya.

Gambar 9



⁴⁵⁵ Kusumaringtuti S.S., *op.cit.*, hlm. 3.

⁴⁵⁶ Mari Elka Pangestu, *loc.cit.*

1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum (selanjutnya disebut PP Pembelian Saham Bank Umum 1999)⁴⁵⁷ membolehkan kepemilikan asing pada bank di Indonesia sampai batas 99 % (sembilanpuluh sembilan persen). Pemerintah beranggapan bahwa dalam kehidupan perekonomian yang semakin terbuka dan berkembang cepat, dibutuhkan layanan jasa perbankan yang semakin luas, baik dan berkualitas. Sehubungan dengan hal tersebut diperlukan sistem perbankan yang sehat, efisien, tangguh dan mampu bersaing. Untuk itu perbankan perlu didorong untuk memperkuat permodalannya, baik dengan mengupayakan sumber dana dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Mengingat hal tersebut, perlu dibuka kemungkinan yang lebih besar bagi masuknya modal asing melalui pembelian saham bank umum oleh masyarakat baik perorangan maupun badan hukum, serta baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing dan atau badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing dengan tetap mempertahankan prinsip kemitraan.⁴⁵⁸

Setidaknya ada 4 (empat) alasan mengapa regulator berupaya meningkatkan, memaksakan dan menekankan pentingnya kecukupan modal bagi bank, yaitu:

⁴⁵⁷Ditetapkan tanggal 7 Mei 1999.

⁴⁵⁸Lihat Pertimbangan dan Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.

1. dapat menyerap kerugian yang timbul tidak terduga.
2. melindungi kreditor yang tidak dijamin bila terjadi insolvensi dan kemungkinan terjadinya likuidasi.
3. melindungi dana lembaga penjamin simpanan dan dana pembayar pajak.
4. memungkinkan bank melakukan investasi untuk keperluan memperlancar arus jasa.⁴⁵⁹

Prinsip kecukupan modal (*capital adequacy*) jauh sebelum diterapkannya API telah diatur oleh Bank Indonesia.⁴⁶⁰ Secara teknis kewajiban penyediaan minimum diukur dari persentase tertentu terhadap aktiva tertimbang menurut risiko (ATMR).⁴⁶¹ Saran klasik yang disampaikan *Basle Committee* maupun dalam API dalam pemenuhan modal adalah melalui penambahan modal baru dari pemegang saham lama maupun dari investor baru.⁴⁶² Apabila pemilik Bank kesulitan menyertorkan modal

⁴⁵⁹Benton E. Gup, *The New Basel Capital Accord*, (New York: Thomson Corporation, 2004), hlm.187. Zulkarnain Sitompul, *Merger, Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan, Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy*, (<http://zulsitompul.wordpress.com/2008/07/09/merger-akuisisi-dan-konsolidasi-perbankan/>), hlm.1

⁴⁶⁰Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 26/KEP/DIR tanggal 29 Mei 1993.

⁴⁶¹ Gunarto Suhardi, *op.cit.*, hlm. 48. Gunarto Suhardi lebih lanjut menjelaskan mengenai pengertian modal yaitu modal inti dan modal pelengkap.

Modal inti terdiri dari modal disetor, agio saham, modal sumbangan, cadangan umum, cadangan tujuan, laba yang ditahan, laba tahun lalu dan laba tahun berjalan.

Modal pelengkap terdiri dari cadangan revaluasi aktiva tetap, penyisihan aktiva produktif, modal pinjaman, dan pinjaman subordinasi.

⁴⁶² *Ibid.*, hlm. 44.

tambahan guna meningkatkan performa banknya maka memilih alternatif rasional dengan menggandeng investor baru baik lokal maupun asing.⁴⁶³

Kepemilikan saham bank di Indonesia oleh asing dapat dilakukan oleh perorangan maupun badan hukum baik langsung maupun melalui Bursa Efek setelah memenuhi persyaratan perundang-undangan yang berlaku, dengan jumlah maksimum kepemilikan saham oleh asing tersebut adalah 90% (sembilan puluh per seratus).⁴⁶⁴

Kepemilikan saham bank di Indonesia oleh asing hal tersebut termasuk yang paling tinggi dibandingkan dengan beberapa negara Asia, Cina, Amerika Serikat, Amerika Latin, dan Afrika sebagaimana terlihat pada Tabel 15 di bawah ini.⁴⁶⁵

⁴⁶³Baik perserorangan maupun badan hukum.

⁴⁶⁴Pasal 2 PP Pembelian Saham Bank 1999.

(1) Perorangan dan Badan Hukum dapat melakukan pembelian saham Bank baik secara langsung maupun melalui Bursa Efek.

(2) Perorangan dan Badan Hukum yang membeli saham Bank wajib memenuhi persyaratan sebagai pemegang saham Bank sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3

Jumlah kepemilikan saham Bank oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek sebanyak-banyaknya adalah 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan.

Pasal 4

(1) Pembelian saham oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing melalui Bursa Efek dapat mencapai 100% (seratus per seratus) dari jumlah saham Bank yang tercatat di Bursa Efek.

⁴⁶⁵Lihat juga Zaenal Abidin, "Bank Asing dan Peranan BI", artikel, *Kompas*, 20 Juni 2011, hlm. 6.

Tabel 15
Batas Kepemilikan Bank oleh Asing di Beberapa Negara

Indonesia	99%
Filipina	51%
Thailand	49%
India	49%
Amerika Serikat	30%
Malaysia	30%
Vietnam	30%
Cina	30%
Meksiko	20%
Nigeria	10%

Sumber: *Infobank* No. 366. September 2009, Volume XXXI, hlm. 23

Kepemilikan asing pada bank di Indonesia sebelum krisis moneter dan keuangan tahun 1998 adalah kurang dari 10% (sepuluh persen) dari total asset perbankan nasional, akan tetapi saat ini telah mencapai 50% (limapuluh per seratus persen), dan bank yang dikuasai asing mencapai 47 (empatpuluh tujuh) bank dari total 120 bank umum yang ada. Sampai saat ini terdapat setidaknya 22 (dua puluh dua) bank yang sahamnya sebagian dimiliki oleh investor asing, sebagaimana terlihat pada Tabel 16 di bawah ini:

Tabel 16
Kepemilikan Asing di Bank Swasta di Indonesia

No	NAMA BANK	ASET		PEMEGANG SAHAM	PERS EN (%)
		(RP. MILIAR)			
1	AMIN BANK ^{466*)}	228		WISHART INVESTMENT INC	90.00
				H.M.Y. BAMBANG SUJANTO	10.00
2	BANK ANDARA ^{467*)}	170		MERCY CORPS	40.16
				INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION	19.90
				STICHING HIVOS TRIODOS FUND	17.45
				I NYOMAN GATHA	11.89
				CATHOLIC ORGANIZATION FOR RELIEF AND DEVELOPMENT AID	10.60
3	BANK BNP	4,069		ACOM.CO,LTD	55.68
				THE BANK OF TOKYO-MITSUBISHI UFJ	20.00
				PT. HERMAWAN SENTRAL INVESTAMA	7.50
				PT. HERMAWAN LADANG ARTA	7.50
				PEMEGANG SAHAM LAINNYA (25%)	9.32
4	BANK BTPN	18,236		TPG NUSANTARA S.a.r.i	71.61
				PT. MULTI KENCANA MULIA	1.00
				MASYARAKAT (< 5%)	27.39
5	BANK BUMIPUTERA	6,043		ICB FINANCIAL GROUP HOLDINGS AG	67.07
				AJB BUMIPUTERA 1912	5.98
				MASYARAKAT (< 5%)	26.95
6	BANK CENTRAL ASIA	255,054		FARINDO INVESTMENTS (MAURITIUS) LTD qq ⁴⁶⁸	
				FARLLON CAPITAL MANAGEMENT LLC,	
				SDR. BAMBANG HARTONO DAN	
				SDR. ROBERT BUDI HARTONO	51.15
				ANTHONY SALIM	1.76
	MASYARAKAT	45.91			

⁴⁶⁶ per Maret 2009

⁴⁶⁷ per Maret 2009

⁴⁶⁸ Berdasarkan informasi *Kompas*, edisi 18 Juni 2012 Farindo Investments (Mauritius) Ltd, memiliki 47,15% saham BCA.

No	NAMA BANK	ASET (RP. MILIAR)	PEMEGANG SAHAM	PERS EN (%)
			PT. BANK CENTRAL ASIA TBK (TREASURY STOCK)	1.18
7	BANK CIMB NIAGA (HASIL MERGER BANK NIAGA DAN LIPPO BANK)	102,146	CIMB GROUP SDN BHD, MALAYSIA SANTUBONG VENTURES SDN BHD, MALAYSIA INVESTOR LAINNYA (< 5%)	77.24 16.64 6.12
8	BANK DANAMON INDONESIA	98,888	ASIA FINANCIAL (INDONESIA) PTE LTD ⁴⁶⁹ MASYARAKAT LAINNYA (< 5%)	67.76 32.24
9	BANK EKONOMI ^{470*} , a)	20,055	PT. ALAS PUSAKA PT. LUMBUNG ART KENCANA LAINNYA MASYARAKAT	38.60 38.84 12.45 10.11
10	BANK ICBC INDONESIA ^{471*})	2,506	INDUSTRIAL AND COMMERCIAL BANK OF CHINA LTD (ICBC) PT. INTIDANA WIJAYA	97.83 2.17
11	BANK SBI INDONESIA (d/h INDOMEX)	802	STATE BANK OF INDIA PT. RAVINDO JAYA	76.00 24.00
12	BANK INTERNASIONAL INDONESIA ^{472*})	55,972	SORAK FINANCIAL HOLDINGS PTE LTD MAYBAN OFFSHORE CORPORATE SERVICES (LABUAN) SDN BHD MASYARAKAT	54.33 43.19 2.48
13	BANK MUAMALAT	14,782	ISLAMIC DEVELOPMENT BANK BOUBYAN BANK KUWAIT ATWILL HOLDINGS LIMITED ABDUL ROHIM RIZAL ISMAEL KOPKAPINDO IDF FOUNDATION BMF HOLDINGS LTD BPDONHI MASYARAKAT LAIN	28.01 21.28 15.32 6.71 5.49 3.25 2.98 2.98 2.44 11.54

⁴⁶⁹Berdasarkan informasi *Kompas*, edisi 18 Juni 2012, Asia Financial Indonesia menguasai 67,37% saham

⁴⁷⁰per Maret 2009. a) : 88.89% saham diakuisisi oleh HSBC

⁴⁷¹per Maret 2009

⁴⁷²per Maret 2009

No	NAMA BANK	ASET		
		(RP. MILIAR)	PEMEGANG SAHAM (%)	
14	BANK OCBC NISP	347,356	OCBC OVERSEAS INVESTMENTS PTE LTD ⁴⁷³	74.73
			INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION	7.17
			LAINNYA	18.10
15	BANK SWADESI	1,381	BANK OF INDIA	76.00
			PT. PANCA MANTRA JAYA	17.12
			PRAKASH RUPCHAND CHUGANI	1.61
			MASYRAKAT LAIN	5.27
16	BANK UOB BUANA	22,024	UOB INT'L INVESTMENT PRIVATE LTD ⁴⁷⁴	98.997
			SUKANTA TANUDJAJA	1.000
			MASYARAKAT	0.003
17	HANA BANK	1,370	HANA BANK KOREA	70.10
			INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION	19.90
			PT TRISETIJO MANUNGGAL UTAMA	5.00
			BAMBANG SETIJO	5.00
18	PERMATA BANK	54,054	PT ASTRA INTERNATIONAL, Tbk	44.505
			STANDARD CHARTERED BANK ⁴⁷⁵	44.505
			MASYARAKAT	10.990
19	LIPPO BANK b) ⁴⁷⁶	39,059	SANTUBONG INVESTMENT B.V. (anak perusahaan Khazanah Nasional Berhad)	87.03
			GREATVILLE PTE. LTD	5.57
			MENTERI KEUANGAN RI (EX BPN)	1.70
			PUBLIK (< 5%)	5.70

⁴⁷³Berdasarkan informasi *Kompas*, edisi 18 Juni 2012, OCBC Overseas Investent Pte.Ltd., menguasai 85,10% saham Bank OCBC NISP.

⁴⁷⁴Berdasarkan informasi *Kompas*, edisi 18 Juni 2012, Bank UOB Buana telah berganti nama menjadi Bank UOB Indonesia, dimana UOB Int'l Investment Private Ltd sebesar 68.94% dan United Overseas Bank Limited mengasasi 30.05% saham Bank UOB Indonesia.

⁴⁷⁵Berdasarkan informasi *Kompas*, edisi 18 Juni 2012, Standart Chartered Bank menguasai 44,52% saham Bank Permata

⁴⁷⁶b) : posisi terakhir (per September 2008) sebelum merger dengan Bank CIMB Niaga

No	NAMA BANK	ASET		PEMEGANG SAHAM	(%)
		(RP. MILIAR)			
20	BANK HAGA c) ⁴⁷⁷	4,505	PT. ADITIRTA SURYASENTOSA	40.00	
			PT. ANTARINDO OPTIMA	40.00	
			PT. ANTARIKSABUANA CITANAGARA	20.00	
21	BANK HAGAKITA d) ⁴⁷⁸	1,375	PT. ADITIRTA SURYASENTOSA	40.00	
			PT. ANTARINDO OPTIMA	40.00	
			PT. ANTARIKSABUANA CITANAGARA	20.00	
22	BANK ANK e) ⁴⁷⁹	1,429	PT. BANK COMMONWEALTH	83.01	
			LAIN-LAIN:		
			PT. MURNI GALAXY	5.10	
			PT. GIGA GALAXY	5.10	
			PT. SAMUDRA ANUGRAH MEGAH	2.55	
			PT. RAMADEWAN WINOKO	1.69	
			PT. PRIMA RUKUN LANGGENG	1.53	
			PT. FINCOM SURYA PUTRA	1.02	

Sumber: Infobank, edisi No. 387, hlm. 26-31. Infobank, edisi No. 399, Juni 2012, Vol. XXXIV, hlm. 34

Berdasarkan Tabel 16 di atas terdapat beberapa bank yang kepemilikan saham asingnya di atas 50% (limapuluh persen) yaitu: Amin Bank 90.00% sahamnya dimiliki oleh Wishart Investment Inc. Bank BNP 55.68% sahamnya dimiliki oleh Acom. Co., Ltd., Bank Bumiputera 67.07% sahamnya dimiliki oleh ICB Financial Group Holdings Ag. Bank Central Asia 51.15% sahamnya dimiliki oleh Farindo Investments (Mauritius) Ltd qq Farallon Capital Management LLC.⁴⁸⁰ Bank Cimb Niaga 77.24%

⁴⁷⁷c): posisi terakhir (per Juni 2008) sebelum merger dengan Bank Rabobank Int'l Indonesia

⁴⁷⁸d) : posisi terakhir (per Juni 2008) sebelum merger dengna Bank Rabobank Int'l Indonesia

⁴⁷⁹e) posisi terakhir (per September 2007) sebelum merger dengan Bank Commonwealth

⁴⁸⁰ Farallon Capital Management sahamnya dimiliki oleh Bambang Hartono dan Robert Budi Hartono.

sahamnya dimiliki oleh Cimb Group Sdn Bhd, Malaysia. Bank Danamon Indonesia 67.76% sahamnya dimiliki oleh Asia Financial Pte Ltd. Bank ICBC Indonesia 97.83% sahamnya dimiliki oleh Industrial and Commercial Bank Of China Ltd. Bank SBI Indonesia (d/h Indomex) 76% sahamnya dimiliki oleh State Bank Of India. Bank Internasional 54.33% sahamnya dimiliki oleh Sorak Financial Holdings Pte Ltd, Singapore. Bank OCBC 74.73% sahamnya dimiliki oleh Overseas Investments Pte Ltd. Bank Swadesi 76.00% sahamnya dimiliki oleh Bank Of India. Bank UOB Buana 98.997% sahamnya dimiliki oleh UOB Int'l Investment Private Ltd. Hana Bank 70.10% sahamnya dimiliki oleh Hana Bank Korea. Bank ANK 83.01% sahamnya dimiliki oleh PT. Bank Commonwealth.

Dampak kepemilikan asing tersebut menimbulkan permasalahan tersendiri bagi pelaku usaha maupun pemerintah. Pelaku usaha di bidang perbankan di Indonesia dan negara Asia pada umumnya ada yang menganut jargon “menjadi raja kecil jauh lebih enak daripada mempunyai entitas bisnis besar tetapi tidak menjadi raja.”⁴⁸¹ Di satu sisi ada pihak yang menganggap sebagai suatu yang wajar karena dampak globalisasi sehingga investasi tidak dapat dibendung dan diserahkan kepada mekanisme pasar, dan juga pemilik bank menganggap hal tersebut sebagai langkah merespon ketentuan API. Namun demikian, akan tetapi karena pemilik bank tidak sanggup menyetorkan dana tambahan, maka pilihannya adalah menjual

⁴⁸¹ Krisna Wijaya, *op.cit.*, hlm. 117.

~~saham kepada investor atau merger dengan bank lain. Pihak lain~~
berpendapat penjualan saham bank kepada pihak asing dianggap merendahkan harga diri bangsa karena asing akan menguasai dan menentukan arah perekonomian nasional. Kedua pendapat tersebut dapat dipahami dalam perspektif masing-masing dan tidak perlu dibenturkan satu dengan lainnya, artinya pemilik bank mempunyai pertimbangan bisnis yang logis terlepas dari sikap nasionalisme.

Penelitian yang dilakukan oleh Zaenal Abidin⁴⁸² terhadap besarnya porsi kepemilikan asing menunjukkan bahwa dari aspek transfer pengetahuan belum terbukti, dan kenaikan arus modal asing juga tidak relevan apabila dikaitkan dengan naiknya porsi kepemilikan asing pada bank di Indonesia, hal tersebut dikarenakan investor asing lebih melihat efisiensi birokrasi dan kepastian hukum dalam melakukan usahanya.

Banyak pihak menghendaki ketentuan kepemilikan saham asing berdasarkan PP Pembelian Saham Bank Umum 1999 tersebut perlu dikaji ulang karena ketika diterbitkan saat itu memang kondisi perekonomian dan perbankan dalam keadaan terpuruk akan tetapi saat ini telah berusia 16 (enambelas) tahun lebih. Terlepas dari permasalahan nasionalisme, pertanyaan sederhana dapat dikemukakan, apakah keberadaan asing yang sampai melebihi 50% (limapuluh persen) bahkan diperbolehkan sampai 99% (sembilanpuluh sembilan persen) saat ini telah mampu memberikan

⁴⁸² Zaenal Abidin, *op.cit.*, hlm 6.

kontribusi positif bagi pertumbuhan ekonomi masyarakat atau lebih luasnya Indonesia?

Lima dari 10 bank asing tidak mampu mencatatkan pertumbuhan laba pada 2010. Pangsa aset bank asing kini mencapai 7,61%. Keberadaan bank asing dan sepek terjangnya di Indonesia selalu menjadi topik yang menarik di industri keuangan. Berbagai pujian dan kritik sering kali dilontarkan kepada bank asing. Kendati diakui telah memberi warna baru terhadap bisnis perbankan di Indonesia, bank asing masih kerap dikritik terkait dengan soal fungsi intermediasi dan kepemilikan.

Sejak lama Indonesia memang menjadi lahan subur bagi bank asing. Berdasarkan laporan yang dirilis *International Monetary Fund* (IMF) pada 2009, *return on asset* (ROA) dan *return on equity* (ROE) perbankan Indonesia adalah yang tertinggi di kawasan ASEAN. ROA perbankan nasional pada 2009 mencapai 2,6%, sementara ROE mencapai 35,9%. Selain itu, *net interest margin* (NIM) bank-bank di Indonesia yang nyaris menyentuh 6% merupakan yang terbesar dibandingkan dengan NIM bank-bank di negara lain.⁴⁸³

Jumlah bank asing (tanpa memasukkan kelompok bank campuran) sampai Oktober 2013 belum ada penambahan, yakni sebanyak 10 bank dari total 120 bank di Indonesia. Terjadi penambahan jumlah kantor bank asing

<http://www.infobanknews.com/2011/08/kinerja-bank-asing-belum-memuaskan/>, (25 Agustus 2011), di unduh tanggal 12 Oktober 2011

~~yang cukup agresif, dari 185 kantor pada 2008 menjadi 215 kantor pada~~
April 2011 dari total 14.140 kantor bank di Indonesia. November 2010 jumlah kantor bank asing bahkan pernah mencapai 233 kantor, akan tetapi pada tahun 2011 sampai dengan Oktober 2013 jumlah kantor bank asing mengalami penurunan menjadi 196 sebagaimana dirilis oleh Bank Indonesia.⁴⁸⁴ Kelompok bank campuran yang bisa disebut sebagai bagian dari bank asing juga menunjukkan agresivitas yang serupa, yang ditandai dengan bertambahnya jumlah kantor dari 168 pada 2008 menjadi 245 kantor pada April 2011 dan pada Oktober 2013 mencapai 268 jumlah kantor bank campuran.⁴⁸⁵

Sampai dengan April 2011, aset bank asing tumbuh sebesar 9,21% menjadi Rp 233,70 triliun. Dengan aset sebesar itu, pangsa bank asing mencapai 7,61% jika dibandingkan dengan total aset perbankan yang mencapai Rp 3.069,09 triliun. Jika ditambahkan dengan aset kelompok bank campuran, sebesar Rp 148,39 triliun, pangasanya menjadi 12,45% dari total aset perbankan.⁴⁸⁶

Pertumbuhan kredit yang dicapai kelompok bank asing dan bank campuran sampai dengan April 2011 relatif sama. Kelompok Bank asing mencatatkan pertumbuhan kredit sebesar 15,96%, sementara kelompok bank campuran mencapai 15,37%. Pencapaian tersebut masih berada di bawah

⁴⁸⁴Statistik Perbankan Indonesia Vol. 11 No. 11, Oktober 2013, hlm. 59

⁴⁸⁵Apriyani Kurniasih, *loc.cit.* Lihat juga Statistik Perbankan Indonesia Vol. 11 No. 11, Oktober 2013, hlm. 114

⁴⁸⁶Apriyani Kurniasih, *Ibid.*

~~pertumbuhan kredit lima Bank Persero yang mencapai 19,24%. Masih jauh~~
pula jika dibandingkan dengan pencapaian bank umum swasta nasional (BUSN) devisa, yang pertumbuhan kreditnya mencapai lebih dari 30%. Kelompok BUSN nondevisa bahkan mencatatkan pertumbuhan kredit sebesar 37,60%.⁴⁸⁷

Kredit yang disalurkan 10 Bank Asing per April 2011 mencapai Rp 118,76 triliun. Pangsanya baru mencapai 6,44% dibandingkan dengan total kredit perbankan yang mencapai Rp 1.843,54 triliun. Dari 10 Bank Asing, ada dua bank asing yang *non performing loan* (NPL) nya pada periode tersebut berada di atas 5%. Data Biro Riset Infobank (birI) pada 2010 juga menyebutkan ada dua bank yang NPL-nya di atas ketentuan BI, yakni Bangkok Bank dan Standard Chartered Bank (Standchart). Pada 2010 NPL Bangkok Bank mencapai 7,22%, sementara NPL Stanchart mencapai 7,15%.⁴⁸⁸

Beberapa bank asing memiliki pasar yang *segmented*. The Bank of Tokyo Mistubishi UFJ meski gigih memasuki market lokal, bank ini memiliki *database* nasabah korporasi asal Jepang yang kuat. Begitu pula yang dialami Bank of China dengan *captive market*-nya, yakni para pengusaha keturunan Tionghoa. Citibank dan The Hongkong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) yang gesit masuk *market* lokal dengan

⁴⁸⁷*Ibid*

⁴⁸⁸<http://www.infobanknews.com/2011/08/kinerja-bank-asing-belum-memuaskan>

~~menggaet nasabah kaya melalui layanan *wealth management* juga tak ingin~~
mengubah porsinya. Kedua bank ini juga mulai masuk segmen pasar lain, yakni usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Dengan kekhususan strategi, para pemain asing ini mampu bertahan dan meraih bisnis yang menguntungkan. Pertumbuhan kredit Bank of China sampai dengan Desember 2010 melonjak sebesar 261,26%. Bank yang resmi berdiri sejak 1938 ini mampu menanggung pertumbuhan laba hingga 42,48%. Hal itu menyebabkan asetnya terdongkrak sebesar 72,62%.⁴⁸⁹

Berdasarkan data Biro Riset Infobank, Bank of China mencatatkan pertumbuhan aset paling signifikan di antara 10 bank asing lain. Aset bank ini naik signifikan dari Rp 3,92 triliun pada 2009 menjadi Rp 6,77 triliun pada 2010. Selain Bank of China, pertumbuhan aset Deutsche Bank dan Bank of Tokyo Mitsubishi UFJ juga mencorong, masing-masing naik 60,02% dan 20,08%. Tidak semua bank asing mampu membukukan pertumbuhan asetnya. Setidaknya terdapat 2 (dua) bank asing yang tidak mampu membukukan pertumbuhan aset, yakni The Royal Bank of Scotland (RBS) dan J.P. Morgan Chase Bank. Masing-masing asetnya minus 53,04% dan 33,66%. Peraih laba tertinggi yaitu HSBC dengan pertumbuhan mencapai 50,20%. Pantas memang jika kenaikan laba bank asal Inggris ini paling fantastis dibandingkan dengan bank asing yang lain. Lihat saja, NIM-nya mencapai 5,43% atau tertinggi di antara NIM sembilan bank asing yang

⁴⁸⁹ Apriyani Kurniasih, *loc.cit.*

lain. Kenaikan laba HSBC juga ditopang oleh meningkatnya pendapatan non bunga yang hingga mencapai Rp 5,62 triliun pada 2010.⁴⁹⁰

Fakta lain yang dapat dilihat terhadap keberadaan bank asing bahwa 10 (sepuluh) bank di kelompok bank asing, separuhnya tak mampu mencatatkan pertumbuhan laba. Bahkan, 2 (dua) bank, yakni Bank of America dan RBS, mengalami kerugian. Bank of America mengalami kerugian sebesar Rp3,25 miliar, sementara RBS Rp 44,92 miliar. Beberapa bank di kelompok bank asing ini mengalami tekanan pada pendapatan bunga bersihnya. Hal ini sebagai akibat dari kecenderungan penurunan suku bunga di perbankan.

Benarkah peran intermediasi yang dijalankan bank asing ini masih belum optimal? Berdasarkan data Biro Riset Infobank,⁴⁹¹ ada 5 (lima) bank yang *loan to deposit ratio* (LDR)-nya belum memenuhi ketentuan BI atau di bawah 78%, yakni Bank of America (41,20%), Citibank (69,16%), Deutsche Bank (52,37%), HSBC (72,58%), dan J.P. Morgan Chase Bank (56,35%). Merujuk pada ketentuan BI tersebut, kelima bank ini bisa dikatakan belum optimal dalam menjalankan fungsi intermediasinya. Keberadaan bank asing ini dianggap belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perekonomian nasional. Tentu kita tidak boleh membiarkan pihak asing hanya mengeruk keuntungan tanpa memberikan

⁴⁹⁰<http://www.infobanknews.com/2011/08/kinerja-bank-asing-belum-memuaskan>, *op.cit*

⁴⁹¹<http://www.infobanknews.com/2011/08/kinerja-bank-asing-belum-memuaskan>, *Ibid*. Lihat juga Apriyani Kurniasih, *loc.cit*

benefit kepada Indonesia. Indikasi terjadinya *transfer pricing* yang pernah berpotensi merugikan negara dan kesungguhan pelaksanaan *transfer knowledge* harus benar-benar diawasi.⁴⁹²

Merebaknya asing di perbankan nasional adalah akibat dari longgarnya ketentuan batas kepemilikan asing di perbankan nasional yang hingga 99%. Pembatasan kepemilikan asing ini sebenarnya sudah lama (lebih dari satu dekade) menjadi perdebatan seru di industri perbankan khususnya. Banyak pihak menginginkan PP Kepemilikan Saham Bank Umum 1999 direvisi, yakni kembali membatasi kepemilikan asing di perbankan nasional. Sebagaimana dikemukakan pengamat perbankan, Krisna Wijaya, “Di antara negara-negara lain, Indonesialah yang aturannya paling longgar, sampai 99%. Ini seharusnya direvisi untuk melindungi bank-bank nasional. Kepemilikan asing sudah saatnya dibatasi.”

Pada kondisi tertentu, kepentingan negara dan masyarakat tetap harus dilindungi. Asing boleh saja melebarkan sayapnya di Indonesia, tapi harus pula dievaluasi perannya terhadap perekonomian nasional. Indonesia memang tidak perlu menutup diri terhadap asing, tapi sudah sewajarnya ada keberpihakan terhadap bank milik nasional, misalnya dengan menciptakan iklim yang kondusif dalam berkompetisi.

⁴⁹²<http://www.infobanknews.com/2011/08/kinerja-bank-asing-belum-memuaskan>, *Ibid.* Lihat juga Apriyani Kurniasih, *loc.cit.*

Bank campuran dan kantor cabang bank asing (selanjutnya disebut KCBA) dengan diterbitkannya PBI KPMM 14/2012 yang diikuti dengan diterbitkannya SEBI KPMM-CEMA, yang tidak mampu memenuhi target portofolio kredit produktif diperbolehkan mengalihkan penyaluran kredit kepada Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (selanjutnya disebut UMKM) dan kredit ekspor. Hal tersebut dikarenakan untuk membangun sektor mikro membutuhkan strategi, infrastruktur, data, dan jaringan yang bagus, sehingga membutuhkan waktu. Karena itu, Bank Indonesia mendorong perbankan meningkatkan pembiayaan ke sektor UMKM.⁴⁹³

Fenomena kepemilikan asing tersebut diakui atau tidak, akhirnya menimbulkan kegamangan Bank Indonesia, karena terdapat pemegang saham asing yang menjadi pengendali di bank swasta yang lain. Bank Indonesia melalui PBI No. 14/24/PBI/2012 tanggal 26 Desember 2012 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia (selanjutnya disebut PBI Kepemilikan Tunggal 2012). Struktur perbankan yang kuat dapat dicapai antara lain melalui penataan struktur kepemilikan Bank melalui kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia.⁴⁹⁴ Dalam ketentuan PBI Kepemilikan Tunggal 2012 tersebut yang dimaksud dengan kepemilikan tunggal adalah suatu kondisi dimana suatu pihak hanya

⁴⁹³ *Bisnis Indonesia*, edisi 28 November 2012. "Bank Asing Didorong Garap UKM: Persaingan dalam Pembiayaan Sektor Mikro Kian Ketat. Penyaluran kredit Bank Campuran per September 2012 yaitu kredit konsumsi Rp. 14.039.000.000,- (9,53%). Kredit modal kerja sebesar Rp. 97.696.000.000,00 (66,29%). Kredit investasi sebesar Rp. 35.639.000.000,00 (24,18%).

⁴⁹⁴ *Konsideran huruf c PBI Kepemilikan Tunggal 2012*

menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) Bank.⁴⁹⁵ Pemegang

saham pengendali adalah badan hukum dan/atau perorangan dan/atau kelompok usaha yang:⁴⁹⁶

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

Pengertian pemegang saham pengendali tersebut adalah sampai dengan pemilik dan pengendali terakhir dari badan hukum tersebut (*ultimate shareholders*).⁴⁹⁷ Dikecualikan dari ketentuan sebagai pemegang saham pengendali yaitu:⁴⁹⁸

- a. Pemegang saham pengendali pada 2 (dua) Bank yang masing-masing melakukan kegiatan usaha dengan prinsip 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*).

Pihak yang telah menjadi pemegang saham pengendali lebih dari 1 (satu) bank, atau melakukan pembelian saham bank lain sehingga yang bersangkutan menjadi pemegang saham pengendali maka yang

⁴⁹⁵ Pasal 1 angka 2 PBI Kepemilikan Tunggal 2012.

⁴⁹⁶ Pasal 1 angka 3 PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁴⁹⁷ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁴⁹⁸ Pasal 2 ayat (2) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

bersangkutan harus menjadi pemegang saham pengendali hanya pada 1

(satu) bank saja dengan cara.⁴⁹⁹

1. merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya;
2. membentuk perusahaan induk di bidang perbankan;⁵⁰⁰ atau
 - a. membentuk Fungsi *Holding*.

Fungsi *holding* adalah suatu fungsi yang dimiliki oleh pemegang saham pengendali berupa bank yang berbadan hukum Indonesia atau pemerintah Republik Indonesia untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas bank-bank yang menjadi anak perusahaannya.⁵⁰¹ Pemegang saham pengendali yang mengendalikan lebih dari 1 (satu) bank wajib dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak berlakunya PBI Kepemilikan Tunggal 2012 harus melakukan Merger atas Bank-bank yang dikendalikannya atau membentuk perusahaan induk di bidang perbankan. Sedangkan pembentukan fungsi *holding* dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya PBI Kepemilikan Tunggal 2012 bagi pihak yang memenuhi ketentuan sebagai pemegang saham pengendali lebih dari 1 (satu) bank.⁵⁰²

⁴⁹⁹ Pasal 3 ayat (1), (2) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁵⁰⁰ Penjelasan Pasal 3 ayat (2) huruf b PBI Kepemilikan Tunggal 2012 menjelaskan bahwa dengan ketentuan ini maka 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.

⁵⁰¹ Pasal 1 angka 5 PBI Kepemilikan Tunggal 2012.

⁵⁰² Pasal 3 ayat (3), (4) PBI Kepemilikan Tunggal 2012.

Pemegang saham pengendali apabila tidak dapat memenuhi ketentuan mengenai kewajiban melakukan merger atau membentuk perusahaan induk di bidang perbankan atau membentuk fungsi *holding*, dapat mengajukan perpanjangan waktu penyesuaian kepada Bank Indonesia. Kemudian apabila menurut penilaian Bank Indonesia ternyata terdapat kompleksitas permasalahan yang dihadapi pemegang saham pengendali atau bank-bank yang dikendalikannya, maka Bank Indonesia akan memberikan perpanjangan waktu.⁵⁰³

PBI Kepemilikan Tunggal 2012 tidak memberikan penjelasan kepastian berapa lama perpanjangan waktu tersebut dapat diberikan oleh Bank Indonesia kepada pemegang saham pengendali, apakah 6 (enam) bulan atau 1 (satu) tahun atau kah lebih dari 1 (satu) tahun batas waktu perpanjangan tersebut dapat diberikan. Ketentuan yang ada hanya mengenai cara pengajuan permohonan perpanjangan kepada Bank Indonesia yaitu dilakukan dalam waktu 20 (dua puluh) hari kerja sebelum batas waktu penyesuaian 1 (satu) tahun PBI Kepemilikan Tunggal 2012 berakhir.⁵⁰⁴

⁵⁰³Penjelasan PBI Kepemilikan Tunggal 2012 Pasal 3 ayat (5) disebutkan cukup jelas.

⁵⁰⁴Bagian II huruf G Surat Edaran Bank Indonesia No. 15/2/DPNP Perihal Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia, tanggal 4 Februari 2013.

PBI Kepemilikan Tunggal 2012 mengatur yaitu bank wajib

melakukan penyesuaian struktur kepemilikan sahamnya. Bank Indonesia memberikan 3 (tiga) pilihan yaitu:⁵⁰⁵

1. mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) bank; atau
2. melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya; yang dilakukan dalam waktu 1 (satu) tahun sejak berlakunya PBI Kepemilikan Tunggal 2012 ini;⁵⁰⁶ atau
3. membentuk fungsi *holding*, dengan cara:
 - a. mendirikan badan hukum baru sebagai *Bank Holding Company*; atau
 - b. menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai *Bank Holding Company*.

Pihak-pihak yang melakukan pembelian saham bank lain dan mengakibatkan yang bersangkutan memenuhi kriteria sebagai pemegang saham pengendali pasca berlakunya PBI Kepemilikan Tunggal 2012 maka yang bersangkutan wajib melakukan merger atau konsolidasi atas bank

⁵⁰⁵Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) PBI Kepemilikan Tunggal 2012. Lihat juga Sunarsip, "Single Presence Policy dan Opsinya bagi Bank BUMN", *Bisnis Indonesia*, edisi 2 Oktober 2007.

⁵⁰⁶Pasal 3 ayat (3) PBI Kepemilikan Tunggal 2012.

dimaksud dengan bank yang telah dimiliki sebelumnya.⁵⁰⁷ Apabila pemegang saham pengendali memilih membentuk *BHC*, maka *BHC* tersebut harus berbentuk perseroan terbatas yang didirikan di Indonesia dan *BHC* tersebut tidak boleh melakukan kegiatan usaha lain kecuali hanya melakukan kegiatan penyertaan, yang mencakup penyediaan jasa manajemen dalam rangka meningkatkan efektifitas konsolidasi, strategi usaha, dan optimalisasi keuangan kelompok usaha yang dikendalikannya pemegang saham bank. Perusahaan induk di bidang perbankan berada 1 (satu) tingkat di atas bank-bank yang dikendalikannya secara langsung. 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.⁵⁰⁸

Khazanah Nasional Berhad, Malaysia selaku pemegang saham pengendali di Lippobank melalui Santubong Investment BV dan di CIMB Niaga melalui CIMB Group. Lippobank resmi bergabung ke dalam CIMB pada tanggal 1 Oktober 2008 guna memenuhi ketentuan Kepemilikan Tunggal berdasarkan PBI No. 8/16/PBI/2012 tanggal 5 Oktober 2006 (PBI Kepemilikan Tunggal 2006). Pelaksanaan PBI Kepemilikan Tunggal baik melalui PBI Kepemilikan Tunggal 2006 maupun PBI Kepemilikan Tunggal 2012 sampai saat ini masih jalan di tempat. Hal tersebut dikarenakan selain

⁵⁰⁷Pasal 3 ayat (2) PBI Kepemilikan Tunggal 2012.

⁵⁰⁸Pasal 5 ayat (2), (3), (4) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

pemegang saham pengendali CIMB Niaga (pasca merger dengan Lippobank), tidak ada pemegang saham pengendali lainnya yang melaksanakan perintah Bank Indonesia tersebut, termasuk pemerintah yang dalam hal ini adalah pemerintah selaku pemegang saham pengendali atas BRI, BNI, Bank Mandiri,⁵⁰⁹ dan Bank Tabungan Negara.

Fungsi *holding* hanya dapat dilakukan oleh pemegang saham pengendali berupa bank yang berbadan hukum Indonesia atau instansi pemerintah Republik Indonesia, dimana Fungsi *holding* dipimpin oleh salah satu anggota direksi pada bank yang menjadi pemegang saham pengendali, dan salah satu pejabat yang ditunjuk oleh pimpinan tertinggi instansi Pemerintah Republik Indonesia.⁵¹⁰

Menteri Keuangan dan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menyatakan kesiapan melaksanakan ketentuan PBI Kepemilikan Tunggal 2006 tersebut, akan tetapi sampai tenggat waktu yang ditentukan yaitu akhir Desember 2010 tidak ada satu alternatif yang dipilih Pemerintah dari 3 (tiga) model yang ditawarkan PBI Kepemilikan Tunggal 2006. Pertimbangan rasional yang dipakai oleh Bank Indonesia dalam mengeluarkan PBI Kepemilikan Tunggal 2006 tersebut adalah guna melaksanakan pilar III API, yaitu peningkatan fungsi pengawasan.

⁵⁰⁹Hasil Peleburan dengan Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, Bank Ekpor Impor Indonesia, Bank Pembangunan Indonesia.

⁵¹⁰Pasal 6 ayat (1), (2) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

Alternatif yang memungkinkan bagi pemerintah adalah melakukan Merger atau konsolidasi atau membentuk *holding company* bidang perbankan.

Peneliti menduga bahwa salah satu alasan diterbitkannya PBI Kepemilikan Tunggal 2012 adalah upaya “penyelamatan secara yuridis” bank BUMN untuk memenuhi ketentuan PBI Kepemilikan Tunggal 2006. Pemerintah sebagai pemegang saham pengendali sampai 2010 belum menyesuaikan dengan PBI Kepemilikan Tunggal 2006.

Pemerintah sebagai pemegang saham pengendali terhadap bank-bank BUMN tidak mampu memenuhi ketentuan PBI Kepemilikan Tunggal 2006 dengan baik dikarenakan beberapa hal yaitu: Pertama, pemerintah memang bisa menjual kepemilikan mayoritasnya di bank BUMN sehingga nantinya tinggal menjadi pemegang saham pengendali di satu bank saja, akan tetapi pilihan ini jelas strategis.⁵¹¹ Kedua, adanya hambatan regulasi yaitu pada saat terjadinya merger atau konsolidasi jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi dimaksud tidak melampaui 20% dari jumlah asset jumlah keseluruhan di Indonesia,⁵¹² sedangkan fakta yang mengemuka saat ini adalah asset bank BUMN adalah telah melampaui 20% atau tepatnya 36% lebih. Kendala regulasi lainnya adalah ketentuan Pasal 62 UU PT No. 40 Tahun 2007 yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 62 UU PT NO. 40 Tahun 2007

- (1) Setiap pemegang saham berhak meminta kepada Perseroan agar sahamnya dibeli dengan harga yang wajar apabila yang

⁵¹¹ Sunarcip, *loc.cit.*

⁵¹² Pasal 8 PP Merger Bank 1999. Lihat juga Sunarcip, *ibid.*

bersangkutan tidak menyetujui tindakan Perseroan yang merugikan pemegang saham atau Perseroan, berupa:

- a. perubahan anggaran dasar;
 - b. pengalihan atau penjaminan kekayaan Perseroan yang mempunyai nilai lebih dari 50 % (lima puluh persen) kekayaan bersih Perseroan; atau
 - c. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan.
- (2) Dalam hal saham yang diminta untuk dibeli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melebihi batas ketentuan pembelian kembali saham oleh Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) huruf b, Perseroan wajib mengusahakan agar sisa saham dibeli oleh pihak ketiga.

Pasal 37 UU PT No. 40 Tahun 2007

- (1) Perseroan dapat membeli kembali saham yang telah dikeluarkan dengan ketentuan:
- a. pembelian kembali saham tersebut tidak menyebabkan kekayaan bersih Perseroan menjadi lebih kecil dari jumlah modal yang ditempatkan ditambah cadangan wajib yang telah disisihkan; dan
 - b. jumlah nilai nominal seluruh saham yang dibeli kembali oleh Perseroan dan gadai saham atau jaminan fidusia atas saham yang dipegang oleh Perseroan sendiri dan/atau Perseroan lain yang sahamnya secara langsung atau tidak langsung dimiliki oleh Perseroan, tidak melebihi 10% (sepuluh persen) dari jumlah modal yang ditempatkan dalam Perseroan, kecuali diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Pemegang saham pengendali yang tidak melakukan pemenuhan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) PBI Kepemilikan Tunggal 2012 yaitu hanya dapat mengendalikan 1 (satu) bank saja, dilarang melakukan pengendalian dan dilarang memiliki saham dengan hak suara pada masing-masing bank lebih dari 10% (sepuluh persen) dari jumlah saham

Bank.⁵¹³ Bank-bank dengan pemegang saham pengendali sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ayat (1) PBI Kepemilikan Tunggal 2012 wajib mencatat kepemilikan saham dan hak suara yang bersangkutan dalam RUPS paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen) dari jumlah saham bank. Kelebihan saham di atas 10% (sepuluh persen) milik pemegang saham pengendali sebagai saham tanpa hak suara sampai dengan saham dimaksud dialihkan kepada pihak lain.⁵¹⁴ Bank yang tidak melaksanakan ketentuan tersebut dikenakan sanksi administratif berupa kewajiban membayar sebesar Rp 500.000.000,00 (limaratus juta rupiah) dan sanksi dalam penilaian GCG pada penilaian tingkat kesehatan bank.⁵¹⁵

Kelebihan saham di atas 10% (sepuluh persen) tersebut di atas harus dialihkan kepada pihak lain paling lama 1 (satu) tahun sejak berakhirnya batas waktu pemenuhan kewajiban kepemilikan tunggal oleh Pemegang saham pengendali.⁵¹⁶ Pemegang saham pengendali yang memiliki lebih dari 1 (satu)Bank namun tidak mengalihkan kelebihan saham di atas 10% (sepuluh per seratus) dikenakan sanksi administratif berupa larangan menjadi Pemegang saham pengendali pada seluruh bank di Indonesia untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Sanksi tersebut tidak menghilangkan kewajiban pemegang saham pengendali untuk tetap mengalihkan kelebihan

⁵¹³ Pasal 11 ayat (1) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁵¹⁴ Pasal 11 ayat (2),(3) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁵¹⁵ Pasal 13 ayat (1), (2)PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁵¹⁶ Pasal 12joncto Pasal 3 ayat (3), (4) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

saham di atas 10% (sepuluh persen).⁵¹⁷ Ketentuan sanksi PBI Kepemilikan

Tunggal 2012 sulit diterapkan dikarenakan adanya celah hukum yang diatur dalam Pasal 3 ayat (5) PBI Kepemilikan Tunggal 2012. Pasal itu memperbolehkan pemegang saham pengendali mengajukan penundaan penyesuaian ketentuan hanya boleh mengendalikan 1 (satu) bank saja kepada Bank Indonesia, tetapi tidak diatur secara tegas kapan batas waktu perpanjangan waktu penyesuaian tersebut.

PBI Kepemilikan Tunggal 2012 diterbitkan 26 Desember 2012 dimana pemegang saham pengendali harus sudah mengalihkan kepemilikan sahamnya yang ada pada bank lain paling lama 1 (satu) tahun sejak PBI Kepemilikan Tunggal 2012 diberlakukan. Artinya, pada 26 Desember 2013 seluruh pemegang saham pengendali harus sudah melakukan *corporate action* berupa merger atau konsolidasi atau membentuk *BHC* atau melakukan fungsi *holding*, kecuali bagi pemegang saham pengendali yang memiliki kompleksitas penyesuaian dapat mengajukan penundaan kepada Bank Indonesia 20 (duapuluh) hari sebelum tanggal 26 Desember 2013.⁵¹⁸

Berdasarkan hal tersebut peneliti berasumsi positif bahwa pemerintah sebagai pemegang saham pengendali terhadap 4 (empat) bank BUMN telah mengajukan permohonan ke Bank Indonesia guna penundaan penyesuaian ketentuan PBI Kepemilikan Tunggal dan sejak 1 Desember

⁵¹⁷Pasal 14 ayat (1), (2)PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁵¹⁸ Ketentuan II huruf G Surat Edaran Bank Indonesia No. 15/2/DPNP tanggal 4 Februari 2013.

2014 segala permasalahan berkaitan dengan pengaturan merger dan penyesuaian saham beralih kewenangannya kepada OJK.

Salah satu program dalam API adalah konsolidasi perbankan. Konsolidasi perbankan merupakan salah satu prasyarat untuk mewujudkan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat. Dengan konsolidasi diharapkan terjadi peningkatan skala ekonomi sehingga dapat meningkatkan efektifitas pengawasan bank.⁵¹⁹ Dalam rangka konsolidasi dilakukan penataan kembali struktur kepemilikan bank yang dimaksudkan untuk menciptakan struktur perbankan yang sehat sehingga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat serta mendorong pembangunan ekonomi yang berkesinambungan.⁵²⁰

Merger dengan bank lain terkadang menimbulkan sikap inferior bagi bank yang digabungkan, serta adanya etos maupun budaya kerja yang sering menimbulkan gejolak pasca merger. Sehingga menjual sebagian saham kepada pihak asing merupakan salah satu pilihan bisnis yang dianggap baik dan tepat oleh pemilik bank termasuk oleh pemerintah ketika mendivestasi sahamnya dari bank-bank akibat penyalahgunaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang menelan biaya sampai lebih kurang Rp. 650.000.000.000.000,00 (enamratus lima puluh triliun rupiah).

⁵¹⁹ Zulkarnain Sitompul, *Merger, op.cit.*, hlm. 1.

⁵²⁰ Miranda S. Goeltom, "Indonesia's Banking Industry: Progress to Date", *The Banking System in Emerging Economies: How Much Progress Has Been Made, (Bank for Internasional Settlement: Agustus 2006)*, hlm 244. Lihat juga Zulkarnain Sitompul, *loc.cit.*

Kesulitan terwujudnya merger sukarela oleh pemilik bank

setidaknya ada 2 (dua) hal yaitu:⁵²¹ tidak adanya insentif yang menarik bagi peserta merger, dimana insentif disini bukan hanya faktor pajak, akan tetapi dapat juga berupa keringanan tenggat waktu penyesuaian terhadap PBI, dan yang kedua memang tidak layak merger. Pendapat yang mengemuka adalah mengapa harus membuat 10 (sepuluh) bank menjadi 3 (tiga) Bank yang ternyata kemudian bank hasil erger tersebut nantinya juga akan gagal.

Pendapat tersebut memang belum ada bukti yang mendukung tetapi setidaknya sinyalemen tersebut dimaksudkan sebagai suatu otokritik terhadap perbaikan insentif dan dukungan merger alami.⁵²² Guna mendukung kebijakan merger tersebut maka Bank Indonesia menerbitkan PBI No. 8/17/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Insentif dalam Rangka Konsolidasi Perbankan (selanjutnya disebut PBI Insentif 2006)⁵²³ dan kemudian dirubah dengan PBI No. 9/12/PBI/2007 tanggal 21 September 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Insentif dalam Rangka Konsolidasi Perbankan (selanjutnya disebut PBI Insentif 2007)⁵²⁴ Insentif yang diberikan tersebut berupa:⁵²⁵

⁵²¹ Krisna Wijaya, *Analisis Kebijakan Perbankan Nasional* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2010), hlm. 118-119.

⁵²²*Ibid.*

⁵²³Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 74 DPNP/DPbS.

⁵²⁴Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 120 DPNP

⁵²⁵ Insentif berdasarkan Pasal 4 ayat (1) PBI Kepemilikan Tunggal 2012 berupa:
a. pelonggaran sementara pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM);
b. perpanjangan waktu penyelesaian pelampauan Batas Maksimum

a. Kemudahan dalam pemberian izin menjadi bank devisa. Kemudahan

tersebut berlaku 2 (dua) tahun sejak berlakunya izin Merger dengan ketentuan.⁵²⁶

- 1) Bank hasil Merger atau Konsolidasi telah memiliki modal inti paling kurang sebesar Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah); dan
- 2) Bank hasil Merger atau Konsolidasi memiliki peringkat komposit sekurang-kurangnya 2 (dua) dengan peringkat faktor manajemen sekurang-kurangnya 3 (tiga) pada 2 (dua) posisi penilaian terakhir

Berlakunya izin merger tersebut terhitung sejak:⁵²⁷

1. tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar atau Akta Pendirian termasuk Anggaran Dasar oleh instansi yang berwenang; atau
2. tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.

b. Kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM) Rupiah. Kelonggaran dalam hal ini adalah kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan GWM Rupiah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b berupa pengurangan sebesar 1% (satu perseratus) dari kewajiban yang ditetapkan dalam ketentuan GWM. Kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan GWM Rupiah sebagaimana dimaksud pada ayat

Pemberian Kredit (BMPK);

c. kemudahan pembukaan kantor cabang; dan/atau

d. pelonggaran sementara penerapan *GCG*.

⁵²⁶ Pasal 2 ayat (2) huruf a, Pasal 3 ayat (1), (2) PBI Insentif 2007

⁵²⁷ Pasal 3 ayat (4) PBI Insentif 2007

(1) berlaku selama 1 (satu) tahun sejak.⁵²⁸

1. tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar atau Akta Pendirian □ termasuk Anggaran Dasar oleh instansi yang berwenang; atau
 2. tanggal pendaftaran Akta Merger dan perubahan Anggaran Dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan Anggaran Dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.
- c. Perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) yang timbul sebagai akibat merger atau Konsolidasi. Perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan BMPK yang timbul sebagai akibat merger atau konsolidasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf c paling lama 24 (dua puluh empat) bulan sejak tanggal persetujuan perubahan anggaran dasar atau akta pendirian termasuk anggaran dasar oleh instansi yang berwenang atau tanggal pendaftaran akta merger dan perubahan anggaran dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan anggaran dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.⁵²⁹
- d. Kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang bank, dalam hal ini tingkat kesehatan bank didasarkan pada tingkat kesehatan terakhir, sedangkan persyaratan lainnya tetap mengacu pada ketentuan Bank Indonesia.⁵³⁰

⁵²⁸Pasal 2 ayat (2) huruf b, Pasal 4 ayat (1) PBI Insentif 2006. Ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 PBI Insentif 2006 ini masih berlaku karena tidak diubah dalam PBI Insentif 2007.

⁵²⁹Pasal 2 ayat (2) huruf c, Pasal 5 PBI Insentif 2006. Ketentuan Pasal 2 dan Pasal 5 PBI Insentif 2006 ini masih berlaku karena tidak diubah dalam PBI Insentif 2007.

⁵³⁰Pasal 2 ayat (2) huruf d, Pasal 6 PBI Insentif 2006.

e. Penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence*.

Penggantian sebagian biaya konsultan pelaksanaan *due diligence* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf e adalah mengganti sebagian dana (*on reimbursement*). Penggantian dana adalah pelaksanaan biaya konsultan *due diligence* merger atau konsolidasi yang disepakati para pihak dengan penggantian sebesar 50% (lima puluh persen) dan maksimum sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dari biaya *due diligence* setelah tanggal persetujuan perubahan anggaran dasar atau akta pendirian termasuk anggaran dasar oleh instansi yang berwenang, atau tanggal pendaftaran akta merger dan perubahan anggaran dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan anggaran dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.⁵³¹

f. Kelonggaran sementara pelaksanaan beberapa ketentuan dalam PBI yang mengatur mengenai GCG bagi Bank Umum. Kelonggaran tersebut adalah.⁵³²

- a. Penundaan pemenuhan komposisi 50% (lima puluh persen) anggota Komisaris Independen, dengan syarat wajib memiliki paling kurang 1 (satu) orang Komisaris Independen.
- b. Pemberian kelonggaran ketentuan rangkap jabatan bagi Komisaris Independen sebagai ketua pada 3 (tiga) Komite.
- c. Penundaan pemenuhan Pihak Independen dalam keanggotaan komite audit dan komite pemantau risiko.

⁵³¹ Pasal 7 PBI Insentif 2006.

⁵³² Pasal 2 ayat (2) huruf f, Pasal 7A ayat (1) PBI Insentif 2007.

Kelonggaran pemenuhan GCG tersebut paling lama 6 (enam) bulan

sejak tanggal persetujuan perubahan anggaran dasar atau akta pendirian termasuk anggaran dasar oleh instansi yang berwenang, atau tanggal pendaftaran akta merger dan perubahan anggaran dasar dalam daftar perusahaan apabila perubahan anggaran dasar tidak memerlukan persetujuan instansi yang berwenang.⁵³³ Bank yang merencanakan merger wajib menyampaikan permohonan rencana pemanfaatan insentif yang diajukan oleh salah satu bank peserta merger dan ditandatangani oleh seluruh direktur utama bank peserta merger.⁵³⁴

B. Dasar Hukum dan Prosedur Izin Praktik Merger dalam Aspek Korporasi dan Perbankan

Pelaksanaan pilar pertama dari API antara lain adalah peningkatan permodalan melalui merger. UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan batasan pengertian tentang merger. Pengertian merger ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya.

⁵³³Pasal 7A ayat (2) PBI Insentif 2007

⁵³⁴Pasal 8 ayat (1) PBI Insentif 2007. Pasal 8 ayat (1) PBI Insentif 2007 ini sebagai pengganti Pasal 8 ayat (1) PBI Insentif 2006. Pada ketentuan Pasal 8 (1) dan Pasal 9 PBI Insentif 2006 diatur Insentif tersebut diberikan oleh Bank Indonesia bagi Bank yang akan melakukan Merger dengan mengajukan permohonan pemanfaat insentif tersebut kepada Bank Indonesia dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum melakukan Merger atau konsolidasi. Pemegang saham pengendali, komisaris dan Direksi Bank yang dapat melakukan merger tetapi tidak melakukannya maka akan mendapatkan teguran dari Bank Indonesia serta mempengaruhi kemampuan dan integritas dalam penilaian *fit and proper test*

Peraturan mengenai merger⁵³⁵ sebelum diundangkannya UU No. 5

Tahun 1999 adalah berdasarkan ketentuan UU PT No. 1 Tahun 1995 dan disebut PP Merger No. 27 Tahun 1998 serta Undang-Undang Perbankan.

Pasal 102 UU PT No. 1 Tahun 1995 tidak memberikan batasan definisi tentang merger tetapi hanya menjelaskan bahwa satu perseroan atau lebih dapat menggabungkan diri menjadi satu dengan perseroan yang telah ada atau meleburkan diri dengan perseroan lain dan membentuk perseroan baru.⁵³⁶ Pengertian merger diatur secara tegas pada Pasal 1 angka 1 PP Merger No. 27 Tahun 1998 dengan menggunakan istilah penggabungan yaitu sebagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar.

Undang-Undang Perbankan memberikan batasan pengertian merger yaitu penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya dengan atau tanpa melikuidasi.⁵³⁷ Dalam UU Perbankan hanya terdapat 1 (satu) pasal yang mengatur mengenai merger yaitu Pasal 28 ayat (1), (2). Pasal 28 ayat (1) mengatur bahwa merger wajib terlebih dahulu mendapatkan izin dari pimpinan Bank Indonesia. Penjelasan Pasal 28 ayat

⁵³⁵ Dalam penelitian ini Peneliti menyebut hanya dengan istilah akuisisi dan konsolidasi sebagai Merger kecuali dimaksudkan lain pemaknaan dan penggunaannya maka akan Peneliti uraikan.

⁵³⁶ Tatacara Merger diatur pada Pasal 102-109 UU PT No. 1 Tahun 1995

⁵³⁷ Pasal 1 angka 25 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

(1) UU Perbankan menerangkan bahwa dalam melakukan merger, konsolidasi, dan akuisisi wajib dihindarkan timbulnya pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat. Demikian pula merger, konsolidasi, dan akuisisi yang dilakukan, tidak boleh merugikan kepentingan para nasabah. Pasal 28 ayat (2) menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai merger akan diatur dalam suatu peraturan pemerintah.

Dengan diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999, maka segala ketentuan merger yang dapat menghambat terjadinya persaingan tidak sehat, harus mempertimbangkan substansi UU No. 5 Tahun 1999. Ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang merger termasuk bagi industri perbankan pasca diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999 antara lain sebagai berikut.⁵³⁸

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi Akuisisi Bank (selanjutnya disebut PP Merger Bank No. 28 Tahun 1999)⁵³⁹
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum (selanjutnya disebut sebagai PP Pembelian Saham Bank No. 29 Tahun 1999).⁵⁴⁰

⁵³⁸ Lihat juga Kusumaningtuti, *op.cit.*, hlm. 108-109.

⁵³⁹ Diterbitkan tanggal 7 Mei 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 61

⁵⁴⁰ Diterbitkan tanggal 7 Mei 1999. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3841

3. UU PT No. 40 Tahun 2007

4. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009 tentang Pedoman Pra Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 57 Tahun 2010 tanggal 20 Juli 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut sebagai PP Merger Persaingan Usaha)⁵⁴¹

Peraturan mengenai merger tersebut sejak UU No. 5 Tahun 1999 diundangkan sampai dengan Tahun 2010 tidak ada yang secara spesifik mengatur bagaimana suatu merger dapat dilakukan tanpa menimbulkan dampak persaingan usaha. Ketentuan yang ada lebih merupakan pengaturan merger dalam konteks bentuk badan usahanya dan tidak mengamanatkan dalam ketentuan pasal-pasal nya guna diterbitkan peraturan pelaksanaannya terhadap sektor industri tertentu atau penggolongan industri tertentu.

PP Merger Bank No. 28 Tahun 1999 dan PP Pembelian Saham Bank No. 29 Tahun 1999 diterbitkan pemerintah pasca reformasi dan terjadinya krisis keuangan dan moneter di Indonesia yang mengakibatkan banyak bank-bank mengalami kesulitan likuiditas sehingga akhirnya bank-bank

⁵⁴¹Diterbitkan tanggal 20 Juli 2010. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 89

tersebut ditangani oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).⁵⁴²

BPPN dibentuk oleh pemerintah guna menyetakan perbankan nasional, saat itu banyak investor asing atau badan hukum asing mengambilalih kepemilikan saham bank-bank di Indonesia.

Bank Indonesia merespon positif kebijakan pemerintah yang menerbitkan peraturan dalam bentuk PP Merger Bank No. 28 Tahun 1999 dan PP Pembelian Saham Bank No. 29 Tahun 1999 dengan mengeluarkan 3 (tiga) surat keputusan Direksi yaitu:

1. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/50/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
2. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum.

⁵⁴²Diterbitkan tanggal 27 Februari 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 30. Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengakhiran Tugas dan Pembubaran Badan Penyehatan Perbankan Nasional, maka sesuai ketentuan Pasal 11 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2001, dan dengan memperhatikan kebutuhan untuk mengelola kekayaan Negara sebagaimana ditentukan dalam pengakhiran tugas dan pembubaran Badan Penyehatan Perbankan Nasional, maka pada tanggal 27 Februari 2004 didirikanlah PT Perusahaan Pengelolaan Aset berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 23 jo. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Pengelolaan Aset, tanggal 4 September 2008. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 130.

3. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/52/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat.

Pasal 28 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 tidak menjelaskan tentang pengertian merger. Pasal 28 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 hanya melarang pelaku usaha melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Pengertian merger dari aspek perseroan diatur pada Pasal 1 angka 9 UU PT No. 40⁵⁴³ yaitu sebagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum ke perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.⁵⁴⁴ Pengertian tersebut menegaskan adanya pengalihan status aktiva dan pasiva dari perusahaan yang merger ke dalam perusahaan penerima merger. Artinya hak dan kewajiban yang ada dan melekat di perusahaan yang dimerger secara yuridis dan finansial beralih kepada perusahaan yang menerima merger.

⁵⁴³ Ketentuan Merger diatur pada Pasal 122 sampai dengan Pasal 130 UU PT No. 40.

⁵⁴⁴ Ketentuan mengenai Merger diatur pada Pasal 102 sampai dengan Pasal 109 UU PT No. 1 a Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Pedoman Standar Akuntansi Keuangan No. 22 (selanjutnya disebut sebagai PSAK 22),⁵⁴⁵ memberikan pengertian merger sebagai bentuk dari penggabungan usaha yang mana merupakan penyatuan dua atau lebih perusahaan yang terpisah menjadi satu entitas ekonomi karena satu perusahaan menyatu dengan (*uniting with*) perusahaan lain atau memperoleh kendali (*control*) atas aset dan operasi perusahaan lain. PSAK 22 lebih lanjut menjelaskan bahwa merger 2 (dua) badan hukum dilakukan dengan cara yaitu:

1. aset dan kewajiban dari suatu perusahaan dialihkan ke perusahaan lain dan perusahaan yang melakukan pengalihan tersebut dibubarkan, atau;
2. aset dan kewajiban dari dua atau lebih perusahaan dan perusahaan yang melakukan pengalihan tersebut dibubarkan.

Pengertian merger bank diatur pada Pasal 1 angka 2 PP Merger Bank 1999 yaitu penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih, dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu.⁵⁴⁶

PP Merger Bank 1999 merupakan bentuk pengaturan lebih lanjut dari amanat Pasal 28 ayat (1), (2) UU Perbankan 1998. PP Merger Bank 1999 tersebut juga memberikan batasan yang sama tentang pengertian

⁵⁴⁵ Pedoman Standar Akuntansi Keuangan Nomor 22.

⁵⁴⁶ Dalam pengertian tersebut aktiva dan pasiva perseroan yang menggabungkan diri dianggap ikut berpindah kepada Perseroan yang menerima penggabungan atau merger.

merger sebagaimana UU Perbankan,⁵⁴⁷ dengan demikian pelaku usaha harus dengan seksama mencermati dan memenuhi segala ketentuan persyaratan merger bank yang ditentukan lebih teknis pada PP Merger Bank 1999.

Pasal 2 PP Merger Bank 1999 mengatur bahwa akibat merger yang dilakukan oleh bank yaitu:

1. pemegang saham bank yang melakukan merger atau konsolidasi menjadi pemegang saham bank hasil merger atau bank hasil konsolidasi;
2. aktiva dan pasiva bank yang melakukan merger atau konsolidasi, beralih karena hukum kepada bank hasil merger atau bank hasil konsolidasi.

Berdasarkan batasan pengertian merger tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu perbuatan merger terjadi apabila:

1. ada 2 (dua) atau lebih perusahaan;
2. perusahaan yang satu bergabung atau merger ke perusahaan lain yang telah ada;
3. segala hak dan kewajibannya menjadi bagian dari hak dan kewajiban pihak bank hasil merger;
4. perusahaan yang dimerger status badan hukumnya berakhir atau bubar demi hukum.

Merger bank dapat dilakukan atas inisiatif sendiri dari bank yang bersangkutan maupun permintaan Bank Indonesia maupun inisiatif badan

⁵⁴⁷ Pasal 1 angka 2 Merger adalah penggabungan dari 2 (dua) Bank atau lebih, dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu Bank dan membubarkan Bank-bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu.

khusus yang bersifat sementara,⁵⁴⁸ dalam rangka penyehatan perbankan,⁵⁴⁹

dengan terlebih dahulu mendapatkan izin dari pimpinan Bank Indonesia.⁵⁵⁰

Bank Indonesia akan melakukan penilaian terhadap permohonan izin merger tersebut dengan memperhatikan kepentingan bank, kreditor, pemegang saham minoritas dan karyawan bank; dan kepentingan rakyat banyak dan persaingan yang sehat dalam melakukan usaha bank.⁵⁵¹

Kepentingan bank antara lain melakukan merger guna meningkatkan kesehatan dan atau permodalan bank. Kepentingan kreditor dalam hal ini menyangkut pengembalian dana terhadap kreditor yang bersangkutan, termasuk pula nasabah penyimpanan dana maupun deposito. Kepentingan pemegang saham minoritas adalah hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya kepada Bank dengan harga yang wajar.⁵⁵² Kepentingan karyawan bank adalah hak-hak karyawan bank sesuai dengan ketentuan di bidang ketenagakerjaan apabila terjadi pemutusan hubungan kerja.⁵⁵³

⁵⁴⁸ Pasal 3 PP Merger Bank 1999.

⁵⁴⁹ Yang dimaksud dengan badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan adalah badan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A UU Perbankan 1998.

⁵⁵⁰ Pasal 4 ayat (1),(2) PP Merger Bank 1999

⁵⁵¹ Pasal 5 huruf a dan b PP Merger Bank 1999

⁵⁵² Lihat Pasal 62 ayat (1) UU PT No. 40 Tahun 2007 Pasal 6 ayat (1) PP Merger Bank 1999

⁵⁵³ Penjelasan Pasal 5 huruf a dan b PP Merger Bank 1999

Merger bank dapat dilakukan atas dasar:

1. inisiatif bank yang bersangkutan; atau
2. permintaan Bank Indonesia; atau
3. inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan.

Merger bank atas inisiatif Bank Indonesia harus terlebih dahulu memperoleh izin dari Pimpinan Bank Indonesia.⁵⁵⁴ Merger bank atas inisiatif atau permintaan Bank Indonesia apabila Bank Indonesia menilai suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha banknya.⁵⁵⁵

Bank Indonesia telah menentukan tahapan atau tata cara merger bank yang harus diikuti dan ditaati dan ketentuan tersebut bersifat limitatif sehingga mutlak harus dipenuhi. Masing-masing direksi bank yang akan melakukan merger menyusun usulan rencana merger dan wajib

⁵⁵⁴Pasal 3 dan Pasal 4 PP Merger Bank 1999. Kewajiban untuk terlebih dahulu memperoleh izin dari Pimpinan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasa 4 ayat (1), berlaku pula untuk Merger dan Konsolidasi yang dilakukan atas inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan.

⁵⁵⁵Pasal 3 Ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank. Diterbitkan tanggal 3 Mei 1999 (PP Cabut Izin Bank 1999). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 52. Langkah-langkah Bank Indonesia dalam rangka mengatasi Bank yang mengalami kesulitan selain Merger antara lain yaitu: pemegang saham menambah modal, pemegang saham mengganti dewan komisaris dan atau direksi bank, bank menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah yang macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya, bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban, bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain, bank menjual sebagian atau seluruh harta dan atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain. Lihat Pasal 3 ayat (1) huruf a, b, c, e, d, f dan g PP Cabut Izin Bank 1999.

mendapatkan persetujuan komisaris. usulan rencana merger tersebut

sekurang-kurangnya memuat:⁵⁵⁶

- a. nama dan tempat kedudukan Bank yang akan melakukan Merger;
- b. alasan serta penjelasan masing-masing Direksi Bank yang akan melakukan Merger dan persyaratan merger;
- c. tata cara konversi saham dari masing-masing bank yang akan melakukan Merger terhadap saham Bank hasil Merger;
- d. rancangan perubahan Anggaran Dasar;
- e. neraca, perhitungan laba rugi yang meliputi 3 (tiga) Tahun buku terakhir dari semua Bank yang akan melakukan Merger; dan
- f. hal-hal yang perlu diketahui oleh pemegang saham masing-masing Bank, antara lain:
 - 1) neraca proforma Bank hasil Merger sesuai dengan standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan Bank yang dapat diperoleh dari Merger berdasarkan hasil penilaian ahli yang independen;
 - 2) cara penyelesaian status karyawan Bank yang akan melakukan Merger;
 - 3) cara penyelesaian hak dan kewajiban Bank terhadap pihak ketiga;
 - 4) cara penyelesaian hak-hak pemegang saham minoritas;
 - 5) susunan, gaji dan tunjangan lain bagi Direksi dan Komisaris Bank hasil Merger;
 - 6) perkiraan jangka waktu pelaksanaan Merger;
 - 7) laporan mengenai keadaan dan jalannya Bank serta hasil yang telah dicapai;
 - 8) kegiatan utama Bank dan perubahan selama Tahun buku yang sedang berjalan;
 - 9) rincian masalah yang timbul selama Tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi kegiatan Bank;
 - 10) nama anggota Direksi dan Komisaris; dan
 - 11) gaji dan tunjangan lain bagi anggota Direksi dan Komisaris.

Bank yang akan melakukan merger harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia yaitu:⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ Pasal 11 ayat (1), (2) PP Merger Bank 1999

⁵⁵⁷ Pasal 8 huruf a s/d huruf d PP Merger Bank 1999

- a. Telah memperoleh persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham bagi Bank yang berbentuk Perseroan Terbatas atau rapat sejenis bagi Bank yang berbentuk hukum lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.⁵⁵⁸
- b. Pada saat terjadinya Merger atau Konsolidasi, jumlah aktiva Bank hasil Merger atau Konsolidasi tidak melebihi 20% (Dua puluh per seratus) dari jumlah aktiva seluruh Bank di Indonesia.
- c. Permodalan Bank hasil Merger atau Konsolidasi harus memenuhi ketentuan rasio kecukupan modal yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- d. Calon anggota Direksi dan Dewan Komisaris yang ditunjuk tidak tercantum dalam daftar orang yang melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan.

Direksi masing-masing bank wajib mengumumkan ringkasan Rancangan Merger sebelum pemanggilan RUPS masing-masing Bank, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sebelum RUPS dalam 2 (dua) surat kabar harian yang memiliki peredaran luas, 14 (empat belas) hari sebelum RUPS kepada karyawan bank secara tertulis.⁵⁵⁹

Persetujuan RUPS untuk melakukan merger harus dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dan disetujui oleh $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah suara pemegang saham yang hadir.⁵⁶⁰ PP Merger Bank 1999 tidak mengatur bagaimana apabila kuorum RUPS tersebut tidak terpenuhi. PP Merger Bank 1999 justru mengatur ketentuan apabila tidak terpenuhinya kuorum bagi bank

⁵⁵⁸Pasal 7 ayat (1) PP Merger Bank 1999. Merger, konsolidasi dan akuisisi hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham bagi Bank yang berbentuk Perseroan Terbatas atau rapat sejenis bagi Bank yang berbentuk hukum lainnya. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) menerangkan apabila berbentuk badan hukum Koperasi maka Merger harus mendapatkan persetujuan Rapat Anggota.

⁵⁵⁹ Pasal 14 ayat (1) PP Merger Bank 1999. Pasal 14 ayat (2) mengatur khusus untuk Bank Perkreditan Rakyat yang asetnya kurang dari Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah), pengumuman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan dengan cara lain.

⁵⁶⁰ Pasal 7 ayat (2) PP Merger Bank 1999

dalam bentuk perseroan terbatas terbuka maka berlaku ketentuan syarat kehadiran dan pengambilan keputusan ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pasar modal.⁵⁶¹ Namun demikian, karena PP Merger Bank 1999 pada bagian konsiderannya menunjuk ketentuan UU PT No. 1 Tahun 1995 dan saat ini telah berlaku UU PT No. 40 Tahun 2007 maka apabila RUPS pertama tidak terpenuhi kuorum secara otomatis mengikuti ketentuan yang berlaku pada ketentuan UU PT No. 40 Tahun 2007 yaitu direksi mengundang RUPS kedua dengan jarak waktu pemanggilan 7 (tujuh) hari terhitung dari RUPS pertama dan kuorum terpenuhi apabila dihadiri oleh $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah saham yang sah dan disetujui oleh $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari suara yang dikeluarkan.⁵⁶² Apabila RUPS kedua tidak terpenuhi kuorum juga maka untuk RUPS ketiga direksi mengajukan izin menyelenggarakan RUPS melalui penetapan ketua pengadilan negeri di wilayah hukum perseroan.⁵⁶³

Format pengajuan permohonan izin RUPS kepada ketua pengadilan negeri berdasarkan UU PT No. 40 Tahun 2007 yaitu ketua pengadilan akan

⁵⁶¹ Pasal 7 ayat (3) PP Merger Bank 1999

⁵⁶² Pasal 89 ayat (1), (2), (3) UU PT No. 40 Tahun 2007.

⁵⁶³ Mengenai ketentuan kuorum berlaku secara mutatis mutandis ketentuan Pasal 86 ayat (5), (6), (7), (8) UU PT No. 40 Tahun 2007. Terdapat perbedaan cukup mendasar mengenai proses penyelenggaraan RUPS melalui Ketua Pengadilan antara regime UU PT No. 1 Tahun 1995 dengan UU PT No. 40 Tahun 2007.

Pada UU PT No. 1 proses pengajuannya bersifat sepihak, yaitu cukup diuraikan alasan izin RUPS ketiga melalui Ketua Pengadilan Negeri disertai bukti-bukti yang relevan dan cukup dan penetapannya bersifat final. Akan tetapi regime UU PT No. 40 Tahun 2007 format pengajuannya seperti gugatan yaitu adanya pihak termohon, dan Ketua Pengadilan Negeri akan mendengarkan pendapat dari Direksi, Komisaris, serta pihak Termohon. Pola permohonan yang dianut pada UU PT No. 40 Tahun 2007 ini dapat menyebabkan berlakunya persetujuan RUPS yang berdampak sampai Kasasi, meskipun sifatnya final.

mendengarkan keterangan direksi, komisaris, dan pemegang saham lainnya dan dari pihak termohon, sehingga sangat dimungkinkan akan memakan waktu lama. Hal tersebut dapat dipahami, di satu sisi sebagai upaya kontrol tidak mudah ketua pengadilan negeri mengeluarkan penetapan izin RUPS. Namun, di sisi lain proses permohonan izin RUPS-nya akan lebih lama dari yang diharapkan, terlebih lagi suatu rencana merger bank melibatkan banyak pihak antara lain jasa konsultan keuangan, konsultan hukum dengan biaya mahal. Keadaan tersebut akan semakin parah lagi apabila pihak termohon mengajukan upaya hukum baik banding dan atau kasasi, karena sesuai asasnya hakim tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya.⁵⁶⁴ Karena persetujuan RUPS merupakan keharusan maka Bank Indonesia tidak dapat memproses lebih lanjut karena belum adanya persetujuan RUPS untuk merger tersebut.⁵⁶⁵ Sampai saat ini ketentuan PP Merger Bank 1999 tersebut masih berlaku sehingga ketentuan mengenai saat terjadinya merger atau konsolidasi, jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi tidak melebihi 20% (dua puluh persen) dari jumlah aktiva seluruh Bank di Indonesia tetap harus dipenuhi oleh bank yang akan melakukan merger. Jumlah 20% (dua puluh persen) saat ditetapkan tersebut

⁵⁶⁴Salah satu sifat azas hukum acara perdata yaitu hakim bersifat pasif dan tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya.

⁵⁶⁵Ketentuan prosedur administratif RUPS Merger bank di ataur dalam Pasal 15 s/d Pasal 22 PP Merger Bank 1999.

Penjelasan Pasal 22 ayat (2) tersebut di atas mengenai ketentuan pengumuman dengan cara lain yaitu misalnya, dengan menempatkan pengumuman pada papan, pengumuman dari kantor kecamatan dan di kantor Bank Perkreditan Rakyat yang bersangkutan.

sangat tinggi karena pada saat tahun 1999 seluruh bank baik milik pemerintah maupun swasta menikmati fasilitas BLBI sehingga kemudian penyesuaian dilakukan oleh BPPN, sebagai akibat krisis keuangan dan moneter yang melanda negara-negara asia.

C. Notifikasi Merger Bank kepada KPPU Berdasarkan Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2009 tentang Pra Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

Bank Indonesia akan memberikan izin merger yang dimohonkan oleh pelaku usaha setelah segala persyaratan yang ditentukan PP Merger Bank 1999 dipenuhi. Merger yang terjadi diantara pelaku usaha termasuk bank dalam perspektif persaingan usaha sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2009 belum mendapatkan petunjuk pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah sebagaimana diamanatkan Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999.

Salah satu tugas KPPU antara lain melakukan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur pada Pasal 25 sampai dengan Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Pasal 35 huruf c UU No. 5 Tahun 1999.

Untuk mensiasati kekosongan hukum tersebut KPPU mengeluarkan

Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2009 tentang Pra Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan (selanjutnya disebut Perkom Pra Notifikasi 2009). Tujuan dibuatnya Perkom Pra Notifikasi 2009 tersebut adalah:⁵⁶⁷

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. menjamin adanya kepastian hukum bagi pelaku usahayang hendak melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha melalui penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan;
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Pertimbangan KPPU mengeluarkan Perkom Pra Notifikasi 2009 adalah dalam rangka meningkatkan pengendalian terhadap merger yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, sehingga perlu dibuat kejelasan tatacara dan penilaian melalui mekanisme pelaporan pra notifikasi bagi pelaku usaha yang akan melakukan merger.⁵⁶⁸ Lampiran Perkom Pra Notifikasi 2009⁵⁶⁹ memberikan batasan pengertian merger sederhana yaitu:

1. sebagai tindakan pelaku usaha yang mengakibatkan terkonsentrasinya kendali dari beberapa pelaku usaha yang sebelumnya independen kepada satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha, atau
2. beralihnya suatu kendali dari pelaku usaha kepada pelaku usaha lainnya yang sebelumnya masing-masing independen sehingga menciptakan konsentrasi pengendalian atau konsentrasi pasar.”

⁵⁶⁷ Pasal 2 Perkom Pra Notifikasi 2009

⁵⁶⁸ Pertimbangan angka 1 Perkom Pra Notifikasi 2009

⁵⁶⁹ Lihat Bab II Bagian 2.4 Perkom Pra Notifikasi 2009

Pengertian merger pada angka 2 pada Perkom Pra Notifikasi 2009

tersebut terlalu dini. Tidak selamanya ketika beralihnya suatu kendali dari pelaku usaha kepada pelaku usaha lainnya yang sebelumnya masing-masing independen akan menciptakan konsentrasi pengendalian atau konsentrasi pasar. Timbulnya suatu konsentrasi pasar dapat merupakan suatu akibat praktik merger, akan tetapi tidak selamanya merger menimbulkan konsentrasi pasar dan selama ini belum ada penelitian di Indonesia yang menyimpulkan adanya merger yang menimbulkan konsentrasi pasar.

Pra notifikasi adalah pemberitahuan yang bersifat sukarela oleh pelaku Usaha yang akan melakukan merger, untuk mendapatkan pendapat KPPU mengenai dampak yang ditimbulkan dari rencana merger.⁵⁷⁰ Tidak setiap merger harus melakukan notifikasi kepada KPPU. Pra notifikasi dilakukan apabila merger yang akan dilakukan memenuhi ketentuan sebagai berikut:⁵⁷¹

- a. nilai asset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus milyar rupiah); atau
- b. nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah); atau
- c. mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% (lima puluh per seratus) pada pasar bersangkutan.

Khusus untuk industri jasa keuangan (bank dan nonbank) berlaku ketentuan sebagai berikut:⁵⁷²

⁵⁷⁰ Pasal 1 angka 6 Perkom No. 1 Pra Notifikasi 2009

⁵⁷¹ Pasal 3 ayat (1) Perkom No. 1 Pra Notifikasi 2009

⁵⁷² Pasal 3 ayat (2) Perkom No. 1 Pra Notifikasi 2009

- a. nilai asset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 10.000.000.000.000,-(sepuluh triliun); atau
- b. nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 15.000.000.000.000,- (lima belas triliun); atau
- c. mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% (limapuluh per seratus) persen pada pasar bersangkutan.

Pelaku usaha yang melakukan akuisisi dapat melakukan pra notifikasi apabila akuisisi tersebut memenuhi ketentuan yaitu:⁵⁷³

- a. pengambilalihan saham dengan hak suara sekurang-kurangnya 25% (duapuluh lima persen); atau
- b. pengambilalihan saham dengan hak kurang dari 25% (duapuluh lima persen) namun menyebabkan perpindahan kendali secara efektif; atau
- c. pengambilalihan asset atau transaksi lainnya yang menyebabkan perpindahan kendali secara efektif; dan
- d. pengambilalihan mengakibatkan nilai asset atau nilai penjualan (omzet) atau pangsa pasar memenuhi batas sebagaimana diatur dalam Pasal 3.

Ketentuan Pra notifikasi dalam Perkom Pra Notifikasi 2009 tersebut bersifat sukarela atau *volunteers*,⁵⁷⁴ karena dalam Perkom tersebut mempergunakan kata dapat dan tidak mempergunakan kata wajib atau harus. pra notifikasi tersebut dilakukan oleh pelaku usaha yang akan melakukan merger yaitu pihak yang akan merger dan yang menerima merger.

KPPU akan melakukan penilaian awal atas pra notifikasi yang disampaikan pelaku usaha apabila telah terjadi kesepakatan atau ditandatanganinya suatu kesepahaman atau perjanjian diantara pihak yang

⁵⁷³ Pasal 4 Perkom Pra Notifikasi 2009

⁵⁷⁴ Alexander Lay, Soy M. Pardede dkk (ed), *Efektifitas Regulasi Merger Akuisisi dalam Kerangka Hukum Persaingan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hlm. 53.

akan melakukan merger.⁵⁷⁵ Penilaian awal selama 30 (tiga) puluh hari terhitung sejak dokumen dinyatakan lengkap dan memenuhi persyaratan. Penilaian awal dilakukan guna mengetahui apakah merger tersebut nantinya akan menimbulkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat atau tidak. Apabila dalam penilaian awal oleh KPPU ditemukan adanya konsentrasi tinggi tersebut akan dilakukan penilaian menyeluruh.⁵⁷⁶

Penilaian menyeluruh dilakukan oleh KPPU dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari guna menentukan ada tidaknya dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. KPPU akan melakukan kajian dengan mempertimbangkan antara lain yaitu kemungkinan adanya perilaku anti persaingan pasca merger nantinya pada pasar bersangkutan, serta mempertimbangkan efisiensi yang dihasilkan dari merger tersebut.⁵⁷⁷

Hasil penilaian pra notifikasi tersebut bersifat mengikat KPPU dan tidak mengikat pelaku usaha yang melakukan merger. Hasil penilaian KPPU dapat berupa tidak adanya keberatan atau adanya keberatan yang memenuhi persyaratan yang ditentukan KPPU. Terhadap hasil penilaian awal KPPU, pelaku usahadapat melakukan konsultasi kepada KPPU dalam waktu 30 (tiga) puluh hari, dan apabila masa konsultasi berakhir maka KPPU akan mengumumkan pendapat akhir terhadap rencana merger.⁵⁷⁸

⁵⁷⁵ Pasal 5 ayat (1) Perkom Pra Notifikasi 2009

⁵⁷⁶ Pasal 5 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Perkom Pra Notifikasi 2009

⁵⁷⁷ Pasal 6 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Perkom Pra Notifikasi 2009

⁵⁷⁸ Pasal 7 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Perkom Pra Notifikasi 2009

D. Notifikasi Merger Bank kepada KPPU Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat.

Pemerintah pada tanggal 20 Juli 2010 menetapkan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat (selanjutnya disebut sebagai PP Merger Persaingan 2010).⁵⁷⁹ Dengan ditetapkannya PP Merger Persaingan tersebut maka Perkom Pra Notifikasi 2009 secara otomatis tidak berlaku. PP Merger Persaingan 2010 menganut pola Notifikasi pasca merger efektif secara yuridis.

KPPU sejak diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999 sampai tahun 2012 telah mengeluarkan pedoman atau peraturan berkenaan dengan perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang serta posisi dominan, sebagai panduan bagi pelaku usaha tidak melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.⁵⁸⁰

⁵⁷⁹PP Merger Persaingan ditetapkan setelah 14 (empat belas) bulan 7 (tujuh) hari dari Perkom No. 1.

⁵⁸⁰Peraturan KPPU antara lain:

- a. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Pasar Bersangkutan
- b. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10 Tahun 2010 tentang Formulir Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan.

PP Merger Persaingan 2010 merupakan panduan bagi KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap merger yang dapat diduga menimbulkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dilarang melakukan merger dengan badan usaha lain apabila dapat menyebabkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yaitu perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan/atau penyalahgunaan posisi dominan.⁵⁸¹

PP Merger Persaingan 2010 memberikan penegasan bahwa KPPU melakukan penilaian setelah merger berlaku efektif secara yuridis, sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010, menyatakan sebagai berikut:

-
- c. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan.
 - d. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Merger dan Akuisisi.
 - e. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Jual Rugi
 - f. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pemilikan Saham
 - g. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 8 Tahun 2011 tentang Penetapan Harga
 - h. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pelaku Usaha yang Tergolong Kecil.
 - i. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perubahan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
 - j. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

⁵⁸¹ Pasal 2 ayat (1), (2) PP Merger Persaingan 2010

“Komisi melakukan penilaian terhadap Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan yang telah *berlaku efektif secara yuridis*⁵⁸² dan diduga mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat”

Ketentuan Pasal 3 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 tidak memberikan batasan pengertian mengenai *berlaku efektif secara yuridis*. Batasan pengertian berlaku efektif secara yuridis diatur pada Pasal 2 ayat (1), (2) Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengenaan Denda Keterlambatan Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (selanjutnya disebut sebagai Perkom Denda Keterlambatan 2012) memberikan batasan pengertian sebagai berikut:

Pasal 2 Perkom Denda Keterlambatan 2012

- (1) Badan usaha yang melakukan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan wajib menyampaikan Pemberitahuan kepada Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan telah berlaku efektif secara yuridis.
- (2) Tanggal berlaku efektif secara yuridis sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) adalah:
 - a. Untuk Badan Usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 133 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“selanjutnya disebut UU No. 40 Tahun 2007”) pada bagian penjelasan adalah tanggal:
 - i. Persetujuan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia atas perubahan Anggaran Dasar dalam terjadi Penggabungan;
 - ii. Pemberitahuan diterima Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia baik dalam hal terjadi

⁵⁸² Cetak miring dan huruf tebal dari peneliti sebagai penekanan kalimat.

perubahan Anggaran Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 maupun yang tidak disertai perubahan Anggaran Dasar; dan;

- iii. Pengesahan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia atas Akta Pendirian perseroan dalam hal terjadi Peleburan.

Pasal 133 UU PT No. 40 Tahun 2007 mengatur sebagai berikut:

- (1) Direksi Perseroan yang menerima Penggabungan atau Direksi Perseroan hasil Peleburan wajib mengumumkan hasil Penggabungan atau Peleburan dalam 1 (satu) Surat Kabar atau lebih dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal berlakunya Penggabungan atau Peleburan.

Ketentuan pengaturan batas waktu pengertian telah berlaku efektif secara yuridis sebagaimana Perkom Denda Keterlambatan 2012 tersebut menunjukkan bahwa KPPU tidak secara serius memahami ketentuan tersebut. Hal ini dapat dibuktikan dengan 2 (dua) argumen yaitu:

1. sejak PP Merger Persaingan 2010 diterbitkan sampai tahun 2012 dimana Perkom Denda Keterlambatan 2012 diterbitkan oleh KPPU ternyata dalam rentang waktu 2 (dua) tahun tersebut Pemerintah dan KPPU tidak menyadari adanya kelemahan pengaturan ketentuan telah berlaku efektif secara yuridis.
2. Perkom Denda Keterlambatan 2012 adalah berkenaan dengan denda. Artinya ketika di dalam pengaturan tentang denda tersebut tiba-tiba masukan ketentuan pengertian telah berlaku efektif secara yuridis, menunjukkan bahwa Pemerintah dan KPPU tidak menganggap

pentingnya pengaturan mengenai batasan pengertian telah berlaku efektif secara yuridis.

Jangka waktu penilaian sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 diatur pada Pasal 5 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 dengan redaksional dikutip lengkap sebagai berikut:

“Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai asset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu **wajib diberitahukan secara tertulis** kepada Komisi **paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal telah berlaku efektif** secara yuridis Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan.”⁵⁸³

Ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 secara teknis pelaksanaannya lebih memberatkan bagi pelaku usaha dibandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Perkom Pra Notifikasi 2009 apabila hasil penilaian KPPU ternyata terjadi konsentrasi yang tinggi sehingga KPPU keberatan Merger dilanjutkan, sehingga di kemudian hari dibatalkan atau ditolak atau tidak disetujui oleh KPPU. Hal tersebut peneliti anggap memberatkan karena penilaian oleh KPPU setelah merger efektif secara yuridis, artinya badan hukum hasil merger telah terbentuk dan telah mendapatkan persetujuan Menkumham dan hal ini berarti pelaku usaha telah mengeluarkan banyak biaya, waktu dan biaya lainnya yang tak terduga apabila dibandingkan dengan Pasal 5 ayat (1)

⁵⁸³ Cetak miring dan huruf tebal dari peneliti sebagai penekanan kalimat

Perkom Pra Notifikasi 2009, untuk lebih lengkapnya dikutip redaksional

Pasal 5 ayat (1) Perkom Pra Notifikasi 2009 sebagai berikut:

“Pra Notifikasi dapat dilakukan *setelah terdapat perjanjian atau kesepakatan atau Nota Kesepahaman atau dokumentasi tertulis* lainnya diantara para pihak *yang menyatakan adanya rencana* untuk melakukan penggabungan atau peleburan perusahaan atau pengambilalihan”⁵⁸⁴

Berkenaan dengan penelitian ini mengenai merger bank, apabila ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 dikaitkan dengan ketentuan Pasal 15 sampai dengan Pasal 22 PP Merger Bank 1999, maka proses untuk dapat sampai pada merger tersebut efektif secara yuridis, langkah yang ditempuh direksi yang akan melakukan merger melalui beberapa proses yang panjang.

Direksi sebelum mendapatkan persetujuan RUPS, wajib mengajukan usulan merger kepada komisaris masing-masing bank. Terhadap usulan tersebut kemudian dibuat rancangan merger bank secara bersama-sama antara direksi bank yang akan merger dan bank yang menerima merger, yang disertai adanya penegasan dari bank yang menerima hak dan kewajiban dari bank yang akan merger. Ringkasan rancangan merger tersebut kemudian diumumkan melalui surat kabar yang berperedaran nasional sebelum dilakukan pemanggilan RUPS. Masing-masing Direksi bank mengajukan kepada RUPS rancangan merger dan konsep akta merger guna mendapatkan persetujuan RUPS dan atas persetujuan RUPS masing-

⁵⁸⁴ Cetak miring dan huruf tebal dari peneliti sebagai penekanan kalimat

masing bank tersebut, konsep akta merger direksi bank yang akan merger dan yang menerima merger dituangkan dalam akta merger yang dibuat oleh notaris dalam bahasa Indonesia. Direksi masing-masing bank secara bersama-sama mengajukan izin merger kepada Bank Indonesia dengan tembusan kepada Menkumham.⁵⁸⁵

Bank Indonesia setelah menerima permohonan izin merger tersebut dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan diterima dan dinyatakan lengkap, harus sudah memberikan persetujuan atau penolakan. Kemudian, apabila sampai batas waktu 30 (tiga) puluh hari Bank Indonesia belum memberikan persetujuannya maka dianggap telah memberikan persetujuannya. Apabila permohonan izin merger tersebut ditolak maka harus diberitahukan secara tertulis dan tembusan disampaikan kepada Menkumham.⁵⁸⁶

Menkumham hanya dapat memberikan persetujuan atas perubahan anggaran dasar bank hasil merger setelah memproses tembusan izin merger dari Bank Indonesia. Persetujuan atau penolakan Menkumham atas permohonan persetujuan pengesahan anggaran dasar hasil merger diberikan dalam waktu paling lama 14 (empatbelas) hari setelah diperolehnya izin merger dari Bank Indonesia. Apabila Menkumham menolak menyetujui

⁵⁸⁵ Pasal 11, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16 PP Merger Bank 1999

⁵⁸⁶ Pasal 16 ayat (3), (4), (5), (6) PP Merger Bank 1999

akta perubahan anggaran dasar hasil merger tersebut maka penolakan tersebut harus diberitahukan kepada pemohon disertai alasannya.⁵⁸⁷

Direksi bank hasil merger dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak akta perubahan anggaran dasar memperoleh persetujuan dari Menteri Kehakiman, wajib mendaftarkan akta perubahan anggaran dasar dalam daftar perusahaan dan mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.⁵⁸⁸ Bank yang dimerger dinyatakan bubar demi hukum terhitung sejak tanggal pendaftaran akta merger dan akta perubahan anggaran dasar dalam daftar perusahaan.⁵⁸⁹ Dengan bubar demi hukum bank yang di merger, maka sejak saat itu merger bank efektif secara hukum.

Pasca ditetapkannya Perkom Pra Notifikasi 2009 terdapat 10 perusahaan yang melakukan pra notifikasi ke KPPU.⁵⁹⁰ Sejak terbitnya PP Merger Persaingan 2010, tidak ada lagi perusahaan yang melakukan pra notifikasi. Pra notifikasi berdasarkan PP Merger Persaingan 2010 diubah menjadi konsultasi kepada KPPU. Konsultasi yang dilakukan oleh perusahaan yang akan melakukan merger sejak Oktober 2010 sampai dengan Desember 2013 terdapat 30 perusahaan.⁵⁹¹ Notifikasi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kepada KPPU tahun 2011 tercatat

⁵⁸⁷ Pasal 17 ayat (3), (4), (5) PP Merger Bank 1999

⁵⁸⁸ Pasal 18 ayat (1), (2), (3) PP Merger Bank 1999

⁵⁸⁹ Pasal 20 ayat (1) PP Merger Bank 1999

⁵⁹⁰ <http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi/pra-notifikasi/>

⁵⁹¹ <http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi/konsultasi/>

cukup banyak yaitu 92 perusahaan,⁵⁹² tahun 2012 tercatat 73 perusahaan melakukan notifikasi ke KPPU,⁵⁹³ dan tahun 2013 tercatat 141 perusahaan yang melakukan notifikasi kepada KPPU.⁵⁹⁴

PT Bank Permata Tbk dengan PT General Electric Service menyampaikan pemberitahuan kepada KPPU pada tanggal 29 Desember 2010 dan setelah dilakukan penilaian awal oleh KPPU dan kemudian KPPU menyampaikan pendapatnya yaitu tidak ada dugaan melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 8 huruf b PP Merger Bank 1999 tersebut di atas menentukan batas ukuran jumlah aktiva saat merger tidak melebihi 20% (dua puluh per seratus) dari jumlah aktiva seluruh Bank di Indonesia. PP Merger Persaingan 2010 mengatur suatu kewajiban pemberitahuan secara tertulis kepada KPPU apabila asset hasil merger melebihi jumlah tertentu paling lama 30 (tigapuluh) hari sejak merger efektif secara yuridis.⁵⁹⁵ Apabila Pelaku Usahanya adalah perbankan maka wajib memberitahukan secara tertulis kepada Komisi Pengawas jika nilai asset hasil merger melebihi Rp. 20.000.000.000.000,00 (duapuluh triliun).⁵⁹⁶

⁵⁹²<http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi/publikasi-pemberitahuan/pemberitahuan-merger-2011/>

⁵⁹³<http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi/publikasi-pemberitahuan/pemberitahuan-merger-2012/>

⁵⁹⁴<http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi/publikasi-pemberitahuan/pemberitahuan-merger-2013/>

⁵⁹⁵ Pasal 5 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010

⁵⁹⁶ Pasal 5 ayat (3) PP Merger Persaingan 2010

Nilai asset tersebut dihitung dari penjumlahan badan usaha hasil merger dan badan usaha yang secara langsung maupun tidak langsung dikendalikan oleh badan usaha hasil merger.⁵⁹⁷ Pengertian dikendalikan dalam hal ini adalah pemilikan saham atau penguasaan suara lebih dari 50% (limapuluh per seratus) dalam badan usaha, atau adanya pemilikan saham suara kurang dari atau sama dengan 50% (limapuluh persen) tetapi dengan mempengaruhi dan menentukan kebijakan pengelolaan badan usaha dan/atau mempengaruhi dan menentukan pengelolaan badan usaha.⁵⁹⁸

PP Merger Bank 1999 tidak mensyaratkan suatu kewajiban bagi bank yang akan merger harus mendapatkan pendapat tertulis terlebih dahulu dari KPPU. Parameter pengukuran nilai hasil merger yang dipergunakan oleh Bank Indonesia dalam PP Merger Bank 1999 berbeda dengan yang dipergunakan oleh Komisi Pengawas. Bank Indonesia mendasarkan pada persentase dari total aktiva saat merger tidak melebihi 20% (dua puluh persen) dari seluruh total asset aktiva perbankan nasional. KPPU mensyaratkan pada besaran angka yaitu tidak melebihi Rp. 20.000.000.000.000,00 (duapuluh triliun).

KPPU melakukan penilaian awal terhadap rencana merger yang dilakukan oleh pelaku usaha termasuk bank melalui beberapa analisis antara lain yaitu: konsentrasi pasar,⁵⁹⁹ hambatan masuk pasar,⁶⁰⁰ potensi perilaku

⁵⁹⁷ Pasal 5 ayat (4) huruf a dan b PP Merger Persaingan 2010

⁵⁹⁸ Penjelasan Pasal 5 ayat (4) huruf b PP Merger Persaingan 2010

⁵⁹⁹ Pasal 3 ayat (2) huruf a PP Merger Persaingan 2010

anti persaingan,⁶⁰¹ efisiensi⁶⁰² dan/ atau kepailitan.⁶⁰³ Dalam hal tertentu⁶⁰⁴

KPPU dapat juga melakukan analisis lain yang dibuat dalam suatu Perkom⁶⁰⁵. Analisis oleh KPPU tersebut esensinya adalah berasal dari *Horizontal Merger Guidelines* 1992 yang dikeluarkan oleh *United States Department of Justice* (selanjutnya disingkat DOJ) dan *Federal Trade Commission* (selanjutnya disingkat FTC) atau keduanya secara bersama-sama disebut sebagai *the Agencies*.⁶⁰⁶

Horizontal merger adalah penggabungan antar perusahaan yang semula secara langsung bersaing dalam pasar yang sama dan terhadap produk yang sama.⁶⁰⁷ Horizontal merger secara alami mampu menjadi anti persaingan. Doktrin konsentrasi pasar menduga bahwa suatu horizontal merger memiliki dampak yaitu praktik kolusif dan anti persaingan,

⁶⁰⁰ Pasal 3 ayat (2) huruf b PP Merger Persaingan 2010

⁶⁰¹ Pasal 3 ayat (2) huruf c PP Merger Persaingan 2010

⁶⁰² Pasal 3 ayat (2) huruf d PP Merger Persaingan 2010

⁶⁰³ Pasal 3 ayat (2) huruf e PP Merger Persaingan 2010

⁶⁰⁴ Penjelasan Pasal 3 ayat 3 PP Merger Persaingan menjelaskan yang dimaksud "dalam keadaan tertentu" adalah misalnya terdapat perkembangan metode penilaian terhadap dampak Praktik Monopoli dan atau Persaingan Usaha Tidak Sehat selain konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi dan/ atau kepailitan.

⁶⁰⁵ Pasal 3 ayat (4) PP Merger Persaingan 2010

⁶⁰⁶ §0.2 *Horizontal Merger Guidelines* 1992 menjelaskan langkah-langkah pendekatan yang dilakukan oleh *the Agencies* (1) *market definition and concentration*; (2) *competitive effects*; (3) *entry*; (4) *efficiencies*; and (5) *failing firm defense*. Pada Tahun 2006, *Agencies* mendapatkan kritikan karena tidak menerapkan 5 (lima) langkah tersebut secara berurutan. Akhirnya disepakati bahwa "*new guidelines should reflect the movement away from the step-by-step approach described in the 1992 Guidelines to a more integrated approach that does not necessarily start with market definition or base predictions of competitive effects primarily on market concentration*". Lebih lanjut lihat *Carl Shapiro*, "The 2010 Horizontal Merger Guidelines: From Hedgehog to Fox in Forty Years", (*Antitrust Law Journal*, Vol. 77. Issue No. 1, 2010), hlm.55-56.

Horizontal Merger Guidelines pertama diumumkan pada Tahun 1982, dan kemudian mengalami beberapa kali revisi yaitu Tahun 1992, 1997. Sedangkan Tahun 2006 adalah *Commentary on Horizontal Merger Guidelines*.

⁶⁰⁷ Syamsul Maarif, *op.cit.*, hlm.9.

perusahaan hasil merger mampu mempengaruhi konsentrasi pasar. Namun demikian, terdapat juga bukti yang menunjukkan bahwa perusahaan pesaing dari perusahaan hasil merger di industri yang sama juga memperoleh keuntungan. Dalam hal ini struktur suatu industri memainkan peranan yang sangat penting.⁶⁰⁸ Struktur industri sebagaimana dimaksud oleh Hawawini juga mendapat pembenaran dari peneliti lain yang menyatakan bahwa horizontal merger meskipun dalam industri yang sama. Penelitian yang dilakukan oleh Espen B. Eckbo⁶⁰⁹ dan Espen B. Eckbo dengan Peggy Wier⁶¹⁰ menyimpulkan bahwa merger tidak mempengaruhi kinerja tidak normalnya perusahaan pesaing atas perusahaan hasil merger meskipun perusahaan hasil mergersering digugat karena dianggap melanggar Pasal 7 *Clayton Act* dan horizontal merger tidak merupakan bentuk anti persaingan. Pasal 7 *Clayton Act* mengatur sebagai berikut:

"That no corporation engaged in commerce shall acquire, directly or indirectly, the whole or any part of the stock or other share capital of another corporation engaged also in commerce, where the effect of such acquisition may be to substantially lessen competition between the corporation whose stock is so acquired and the corporation making the acquisition, or to restrain such commerce in any section or community, or tend to create a monopoly in any line of commerce"

Pasal 7 *Clayton Act* dalam pelaksanaannya dianggap kurang efektif mencegah pemusatan pasar, maka pada tahun 1950 Kongres Amerika

⁶⁰⁸ Hawawini, *Op.cit.*, hlm. 13-14.

⁶⁰⁹ Espen B. Eckbo, "Horizontal Mergers, Collusion, and Stockholder Wealth", (*Journal of Financial Economics*, Vol. 11, April, 1983), hlm. 241-273.

⁶¹⁰ Espen B. Eckbo dengan Peggy Wier, "AntiMerger Policy under the Hart-Scott-Rodino Act: A Reexamination of the Market Power Hypothesis", (*Journal of Financial Economics*, Vol. 28, April, 1985), hlm. 119-149

mengesahkan *Celler-Kefauver Antimerger Act* guna membatasi pemusatan pasar akibat adanya akuisisi dan merger baik vertical maupun horizontal.⁶¹¹

Kajian yang dilakukan oleh Eckbo terhadap perusahaan dan industri dengan karakteristik spesifik (seperti konsentrasi), bahwa positif terdapat keuntungan yang tidak biasa (*abnormal*) terhadap pesaing dari perusahaan target dan tidak memiliki kaitan dengan perubahan konsentrasi pada horizontal merger dan selanjutnya juga tidak terdapat korelasi tingkat konsentrasi pada *pre merger*.

Pengukuran konsentrasi pasar merupakan suatu cara mengukur tingkat persaingan di pasar. Tingginya tingkat konsentrasi di suatu pasar menunjukkan praktik persaingan usaha tidak sehat, akan tetapi apabila tingkat persaingannya rendah maka pada pasar tersebut tidak terjadi persaingan usaha tidak sehat. Analisis terhadap konsentrasi pasar dilakukan dengan memberikan batasan pengertian terlebih dahulu terhadap pengertian pasar bersangkutan dan terhadap hal tersebut KPPU telah mengeluarkan Perkom No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan berdasarkan UU NO. 5 Tahun 1999 (selanjutnya disebut Perkom Pasar Bersangkutan).

Peraturan KPPU No. 10 tentang Formulir Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (selanjutnya disebut Perkom Formulir Pemberitahuan),

⁶¹¹ Abdul Hakim Garuda Nusantara, Benny K. Harman, *op.cit.*, hlm. 95-96

memberikan pedoman pengukuran konsentrasi pasar dengan mempergunakan standar pengukuran atau penghitungan mempergunakan *Herfindahl-Hirschman Index* (selanjutnya disebut HH-Index) dan dalam keadaan tertentu dapat mempergunakan standar lain yaitu *Concentration Ratio* (CRn).⁶¹²

HH-Index pertama kali diperkenalkan *Justice Merger Guidelines* (selanjutnya disebut *Guidelines* 1982) pada 1982 memiliki peranan yang sangat besar dalam mengukur konsentrasi pasar. Para ahli ekonomi dan para pengacara bidang antitrust mempercayai bahwa distribusi pangsa pasar oleh para pelaku pasar yang bersaing merupakan faktor penting dalam analisis antitrust.⁶¹³ Namun demikian, distribusi *market share* untuk seluruh industri adalah sangat tidak praktis untuk digunakan dalam kebijakan merger secara umum. Mengingat bahwa pemerintah Amerika ingin mengkomunikasikan kepada pelaku bisnis beberapa kebijakan merger agar dapat memiliki suatu standar ukuran tunggal terhadap *firm share distribution* yang efisien dan informasi yang terkandung di dalamnya dapat terbagi secara penuh. Alternatif yang ada saat itu adalah *four firm concentration ratio* (CR₄), yaitu suatu ukuran untuk menghitung dengan menambahkan *market share* atas 4

⁶¹² Bab V bagian A angka 1 Perkom No. 13. Pengukuran dengan mempergunakan CRn pertama kali dipergunakan di Amerika sebagaimana dimaksud pada 1968 *Justice Department Guidelines* (selanjutnya disebut *Guideline Merger* 1968) dan sejak Tahun 1982 CRn sudah tidak dipergunakan lagi dalam mengukur tingkat konsentrasi pasar. 1982 *Horizontal Merger Guideline*.

⁶¹³Paul A. Pautler, "A Guide to Herfindahl Index for Antitrust Attorney," dalam Richard O. Zerbe, Jr. *Research in Law And Economics Anti Trust Regulation* (Greenwich, Connecticut, London, England: Jai Press Inc: 1983), hlm. 163-164.

(empat) perusahaan teratas atau 4 (empat) besar yang ada di pasar termasuk juga konsentrasi rasio 2 (dua) atau 4 (empat) perusahaan yang sejenis. Alternatif pengukuran konsentrasi pasar yang lebih aneh (*exotic*) adalah *the Herfindahl Index* (selanjutnya disingkat H-Index). H-Index adalah penghitungan jumlah kuadrat atas *market shares* yang dari berbagai macam perusahaan-perusahaan.⁶¹⁴ Penggunaan H-Index sebagai satuan pengukuran rasio konsentrasi pasar merupakan salah satu ukuran konsentrasi yang mudah dipahami bagi ahli organisasi industri diantara alternatif pengukuran rasio konsentrasi yang ada.⁶¹⁵ Bahkan sering penyebutan H-Index adalah sebagai *the Herfindahl-Heriscman Index* (HH-Index) guna menunjukkan setidaknya *dual paternity*.⁶¹⁶ H-Index atau HH-Index juga telah diterapkan oleh pengadilan di Amerika sejak Tahun 1970, antara lain dalam kasus *FTC v Litton Industries Inc*⁶¹⁷ dan *FTC v. Kellogg Company*,⁶¹⁸ *Marathon v. Mobil*⁶¹⁹ dimana hakim menekankan pertimbangan putusannya dengan mempergunakan H-Index dibandingkan dengan mempergunakan *the four firm concentration ratio* (CR_n) dalam mengukur konsentrasi industri mesin

⁶¹⁴ Paul A. Pouter dalam Richard O. Weber, *Op.cit*, hlm. 168.

⁶¹⁵ Lihat George J. Stigler (ed), "The Measurement of Concentration", (*Organization of Industry*: Homewood, Illinois, Irwin, 1968), hlm. 29-38. R.A. Miller, "The Herfindahl-Hirschman as a Market Structure Variable: an Exposition for Antitrust Practitioners", (*Antitrust Bulletin*, Vol. 27, Fall, 1982), hlm. 593-618. R. Dansby dan R. Willig, "Industry Performance Gradient Indexes", (*American Economic Review*, Vol. 69, Juni, 1979), hlm. 249-260.

⁶¹⁶ A.O. Hariscman, "The Paternity of an Index", (*American Economic Review*, Vol.54, September 1964), hlm. 761. Lihat juga Paul A. Pautler dalam Richard O. Zeber, *Op.cit.*, hlm. 186.

⁶¹⁷ *FTC v Litton Industries, Inc*, 82 FTC 904-15, 1973. Paul A. Pautler dalam Richard O. Zeber, *Ibid.*, hlm. 186.

⁶¹⁸ *FTC v. Kellogg Company*, Docket 8881, 170-172, 181

⁶¹⁹ *Marathon v. Mobil*, 530 F. Supp.315.

ketik. Sejak Tahun 1970-an H-Index atau HH-Index diterapkan dan dipergunakan oleh Hakim dalam pertimbangan putusannya, karena lebih tepat dalam mengukur struktur pasar. Terdapat sebagian kecil putusan pengadilan yang tidak mendasarkan putusannya dengan mempergunakan H-Index antara lain pada kasus *United States v Black and Decker Manufacturing Co, and McCulloch Corp.*⁶²⁰

Rumus H-Index adalah sebagai berikut:⁶²¹

$$H = \sum_{i=1}^{n^2} \frac{S_i^2}{n}$$

dimana n adalah jumlah total perusahaan di pasar dan S_i adalah menunjukkan pangsa pasar pada i ke berapa perusahaan.

Ketentuan *the four firm concentration ratio* (CRn) dan HHI diadopsi oleh KPPU ketika KPPU melakukan pengukuran konsentrasi pasar terhadap kegiatan pasca merger yang diduga dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia. *The four firm concentration ratio* (CRn) dan HHI diformalkan oleh KPPU dalam pedoman merger dan akuisisi melalui Perkom No. 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Merger (selanjutnya disebut Perkom Pedoman Merger 2010).⁶²²

⁶²⁰ *United States v Black and Decker Manufacturing Co, and McCulloch Corp*, 1976 Trade Cas.61,033.

⁶²¹ Paul A. Pautler dalam Richard O. Zeber, *op.cit.*, hlm. 186

⁶²² Bab V Bagian A angka 1 Perkom Pedoman Merger 2010.

Sebagai contoh pengukuran konsentrasi yaitu di suatu pasar terdapat 8 (delapan) perusahaan dimana pangsa pasar mereka secara berturut-turut adalah 25%, 22%, 18%, 10%, 8%, 7%, 6%, 4% maka jumlah H-Indexnya adalah 1.698 sebagaimana terlihat pada Tabel 17 di bawah ini:

Tabel 17
Calculation of the H-Index from Hypothetical Market Share Distribution

<i>Firm Rank</i>	<i>Market Share of Firm i (S_i)</i>	<i>Cumulative Sum of Shares</i>	<i>Squared Shares (S_i²)</i>
1	25	25	625
2	22	47	484
3	18	65	324
4	10	75	100
5	8	83	64
6	7	90	49
7	6	96	36
8	4	100	16
total	$100 = \sum_{i=1}^8 S_i$		$1,698 = \sum_{i=1}^8 S_i^2 = H$

Sumber: *Calculation of the H-Index from Hypothetical Market Share Distribution*. Lihat Paul A. Pautler dalam Richard O. Zeber, *Ibid.*, hlm. 169

Berdasarkan Tabel 17 tersebut di atas dapat juga diperbandingkan dengan mengambil contoh *the four firm concentration level*, $\sum_{i=1}^4 S_i$ adalah 75 % dan *eight-firm concentration* $\sum_{i=1}^8 S_i$ adalah 100 %. Sebagaimana terlihat terdapat tingkat konsentrasi yang berbeda antara H-Index dengan *four firm concentration*, dimana H-Index akan konsisten pada tingkat 75 % dengan tingkat *four firm concentration*. Namun, H-Index biasanya akan jatuh dalam kisaran 1.450 sampai 2.500 jika empat

konsentrasi perusahaan adalah 75% persen dan distribusi saham perusahaan tidak secara total didominasi oleh satu perusahaan.⁶²³

Guideline 1982 lebih menekankan pada struktur berkenaan dengan potensial merger guna memudahkan pelaku pasar yang ada untuk melakukan *coordinate* baik secara eksplisit maupun implisit. *Guideline* 1982 secara khusus juga mengganti rasio pengukuran konsentrasi pasar yaitu dari *four-firm concentration ratio* (CRn) dengan HH-Index sebagai pengukur konsentrasi pasar, tetapi mempertahankan prinsip inti yang mengkoordinasikan dampak yang dapat menjadikan pasar lebih terkonsentrasi.⁶²⁴ *Guidelines* 1982 memasukkan beberapa pertimbangan berkenaan dengan dampak merger terhadap *the ease and profitability of collusion*, yaitu:

1. *the ability of market participants to "reach consensus"*.
2. *the ability of parties to that consensus to "detect deviation" from it.*
3. *the ability of parties to that consensus "retaliate against deviation from agreed prices or other conditions."*⁶²⁵

DOJ dan Federal Trade Commission (FTC) pada Tahun 2010 telah mengumumkan berlakunya *Horizontal Merger Guideline* 2010 (selanjutnya

⁶²³ Paul A. Pautler dalam Richard O. Zeber, *Op.cit.*, hlm. 169

⁶²⁴ Rachel Brandenburger dan Joseph Matelis, "The 2010 U.S. Horizontal Merger Guidelines: A Historical and International Perspective," *Antitrust*, (Vol. 23. No. 3, Summer 2011), hlm. 51.

⁶²⁵ Bagian III. C., *Guidelines* 1982.

disebut Guideline 2010)⁶²⁶. *Guidelines* 2010 berdasarkan pada *Guidelines* sebelumnya yaitu *Guideline* 1992. Inti *Horizontal Merger Guideline* 1992 adalah mengenai *hypothetical monopolist test to analyze markets, assessing a Merger's potential to harm consumers through coordinated or unilateral effect and considering the prospect of entry or efficiencies to avert harm*.⁶²⁷ Pengaruh dari *Guidelines* sebelumnya juga ada yaitu mengenai *hypothetical test* yang pertama kali diperkenalkan pada *Guidelines* 1982⁶²⁸ dan pengaruh *Guidelines* 1997 mengenai revisi pembahasan terhadap *efficiencies are carried forward*.⁶²⁹

Guidelines 2010 banyak “mengadopsi” *Commentary on Horizontal Merger Guidelines* 2006.⁶³⁰ Struktur *Guideline* 2006 dapat diterima oleh hakim dalam menjatuhkan putusannya, sebagaimana pada *the Fifth Circuit Court of Appeal*⁶³¹ yang menjelaskan bahwa “*Guidelines as persuasive authority when deciding if a particular acquisition violates antitrust laws*”. Kompleksitas permasalahan anti persaingan membuat DOJ maupun FTC

⁶²⁶ U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guideline* (2010). Lihat juga [http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/Horizontal Merger-2010.html](http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/Horizontal%20Merger-2010.html).

⁶²⁷ U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guideline* (1992). Lihat [http://www.justice.gov/atr/Horizontal Merger/11250.htm](http://www.justice.gov/atr/Horizontal%20Merger/11250.htm).

⁶²⁸ U.S. Departemen of Justice, *Merger Guidelines* § II. A (1982).Lihat [http://www.justice.gov/atr/Horizontal Merger/11248.htm](http://www.justice.gov/atr/Horizontal%20Merger/11248.htm).

⁶²⁹ U.S. Departemen of Justice and Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guideline* § 4 (1997).Lihat [http://www.justice.gov/atr/Horizontal Merger/11251.htm](http://www.justice.gov/atr/Horizontal%20Merger/11251.htm).

⁶³⁰ Christine A. Varney, “The 2010 Horizontal Merger Guidelines: Evolution, Not Revolution”, *Antitrust Law Journal*, (Vol. 77. Issue No. 2, 2011), hlm. 652. Lihat juga <http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/215247.htm>.

⁶³¹ *Chi. Bridge & Iron Co. v. FTC*, 534 F.3d 410, 431 n. 11 (5 Cir. 2008)

aktif melakukan kajian sebagai langkah antisipatif dan responsive terhadap perkembangan praktik merger yang belum terlingkupi dengan baik dari Guidelines sebelumnya. Joseph Farrell berpendapat bahwa *Guidelines 2010* sangat akurat dalam menjelaskan mengenai *Agencies consider any reasonably available and reliable evidence to address the central question of whether a Merger may substantially lessen competition*⁶³²

Elemen yang sangat penting dalam melakukan analisis terhadap suatu transaksi memiliki dampak terhadap persaingan adalah dengan menentukan secara tepat pasar produk dan pasar geografis.⁶³³ Menentukan pasar produk dan pasar geografis yang relevan merupakan predikat yang sangat penting guna menemukan dampak anti persaingan.⁶³⁴

Pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang atau jasa.⁶³⁵ Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang yang sama atau substitusi dua barang dan atau jasa

⁶³² Joseph Farrell, "Fax, or Dangerous Hedgehog? Kayte and Schwartz on the 2010 Horizontal Merger Guidelines", *Antitrust Law Journal*, (Vol. 77, Issue No. 2, 2011), hlm. 661. Lihat juga *U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission, Horizontal Merger Guideline § 2 (2010)* pada <http://www.ftc.gov/os/2010/08/10089HorizontalMerger.pdf>

⁶³³ Maher M. Dabbah (ed), *op.cit.*, hlm. 1296.

⁶³⁴ *United States v Oracle., No. C)4-0807, 2004 WL 2006847, at*11 (N.D. Cal. September 9, 2004). United States v Gen. Dynamic Corp., 415 US 486, 510 (1974)., United States v du Pont & Co., 353 US 586, 593 (1957). "A delineation of proper geographic and product markets is a necessary precondition to assessment of the probabilities of substantial effect on competition within them"*

⁶³⁵ Pasal 1 angka 9 UU No. 5 Tahun 1999

tersebut.⁶³⁶ Barang adalah sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.⁶³⁷ UU No. 5 Tahun 1999 memberikan batasan pengertian jasa sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.⁶³⁸

Batasan pengertian pasar bersangkutan tersebut di atas dikategorikan dalam 2 (dua) perspektif yaitu pertama pasar bersangkutan berdasarkan geografis, dimana terkait dengan jangkauan dan/atau wilayah pemasaran. Pasar geografis adalah wilayah dimana suatu pelaku usaha dapat meningkatkan harganya tanpa menarik masuknya pelaku usaha baru atau tanpa kehilangan konsumen yang signifikan, yang berpindah ke pelaku usaha lain di luar wilayahnya. Perspektif kedua adalah berdasarkan produk terkait dengan kesamaan, atau kesejenisian dan/atau tingkat substitusinya. Produk lain menjadi substitusi produk apabila keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut.⁶³⁹

Produk dapat dikategorikan dalam pasar bersangkutan atau dapat digantikan oleh produk lain apabila menurut konsumen terdapat kesamaan

⁶³⁶ Pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999

⁶³⁷ Pasal 1 angka 16 UU No. 5 Tahun 1999

⁶³⁸ Pasal 1 angka 17 UU No. 5 Tahun 1999

⁶³⁹ Bab I 4.2.1 dan 4.2.2. Perkom Pasar Bersangkutan

dalam hal fungsi atau peruntukan atau penggunaan, karakter spesifik serta perbandingan tingkat harga produk tersebut dengan harga barang lainnya.⁶⁴⁰

Pedoman pasar bersangkutan yang dikeluarkan oleh KPPU menjelaskan adanya beberapa pendekatan yang dapat dipergunakan sebagai sarana untuk menentukan pasar bersangkutan, antara lain yaitu mempergunakan elastisitas permintaan. Hal tersebut sulit dilakukan karena membutuhkan data serta informasi yang akurat yang dapat mencerminkan daya beli (*ability to pay*) serta keinginan untuk membeli (*willingness to buy*).⁶⁴¹

Pelaku usaha hasil merger dapat memanfaatkan posisinya di pasar dengan menerapkan tekanan atau persyaratan bagi pelaku usaha yang akan masuk atau mengeksploitasi konsumen sehingga hal tersebut menghambat masuknya pemain baru. *Entry barrier* menurut KPPU dapat diciptakan melalui berbagai instrument antara lain yaitu regulasi, modal yang tinggi, teknologi tinggi, hak kekayaan intelektual, dan *sunk cost* yang tinggi. Tindakan anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha hasil merger atau hasil merger bank dalam kondisi *entry barrier* yang tinggi dapat dilakukan sendiri maupun dengan pesaingnya.⁶⁴²

⁶⁴⁰ Bab IV. 4.2.1 Perkom Pasar Bersangkutan.

⁶⁴¹ Bab IV. 4.3 Perkom Pasar Bersangkutan

⁶⁴² Bab IV Petunjuk Pelaksanaan Pra Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan,

Steven C. Salop⁶⁴³ membedakan *entry barrier* menjadi 2 (dua) kategori yaitu: pertama, *innocent entry barriers* dan kedua, *strategic entry barriers*. *Innocent entry barriers* yaitu *entry barriers* yang secara tidak sengaja terbentuk sebagai akibat tidak sengaja memaksimalkan keuntungan. *Innocent entry barriers* terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu *postentry absolute advantage* dan *preentry asymmetry advantage*. *Postentry absolute advantage* yaitu pelaku usaha yang telah ada di pasar memiliki suatu keunggulan teknologi misalnya memiliki *design product*, paten dan menurunkan komponen harga yang dimasukkan, sehingga ketika ada pendatang baru ke dalam pasar sebagai pesaing maka perusahaan yang sudah ada memiliki keunggulan daripada pendatangnya. Sedangkan *Preentry advantage* karena adanya perbedaan yang sangat mendasar antara pelaku usaha yang sudah eksis di pasar dengan pesaing potensial yang akan masuk. Sebelum pelaku usaha yang baru memutuskan untuk masuk, pada saat yang sama pelaku usaha yang telah eksis di pasar sudah siap dengan segala sumber dayanya. Contoh pada mempertimbangkan keberadaan *innocent barrier* terhadap skala ekonomis.

Pelaku usaha yang baru harus mengabaikan tingkat harga dan keuntungan, tetapi berusaha untuk menyimpulkan tingkat keseimbangan harga dan keuntungan *postentry*. Apabila pelaku usaha yang baru masuk

⁶⁴³ Steven C. Salop, *loc. cit.*

berharap keuntungan adalah negatif⁶⁴⁴ atau tidak ada maka pelaku usahatersebut akan dicegah. Adanya kesamaan efisiensi dengan pelaku usaha yang baru masuk maka keuntungan pelaku usaha yang telah eksis tidak akan bertambah.⁶⁴⁵

Strategic entry barriers yaitu sengaja membentuk hambatan guna mengurangi masuknya pesaing baru. Adanya ketidaksamaan yang mendasar dalam *preentry* memberikan dasar bagi *theory strategic barriers* menentang persamaan efisiensi bagi pelaku usaha potensial yang masuk.⁶⁴⁶ Melalui tanggung jawab yang melekat dan memberitahukan kepada mereka selama periode *preentry*, pemikiran strategis pelaku usaha yang telah ada mampu memainkan peranan kepemimpinannya. Apabila tanggung jawab secara tidak langsung pelaku usaha yang baru masuk terhadap keuntungan pelaku baru adalah negatif dalam *postentry game* artinya pelaku usaha yang baru masuk berhasil dicegah.⁶⁴⁷ Thomas Schelling menyebut dengan paradok *that the power to constraint an adversary may depend on the power to bind one self.*⁶⁴⁸

Industri perbankan lebih mendekati pada bentuk persaingan sempurna, dalam arti keberadaan bank-bank menjual produk yang sama sehingga tidak ada satu bank pun sebagai produsen mempengaruhi harga

⁶⁴⁴ Dalam arti tidak mencari keuntungan, karena yang diperhitungkan hanyalah biaya produksi bisa kembali

⁶⁴⁵ Steven C. Salop, *loc.cit.*

⁶⁴⁶ *Ibid.*

⁶⁴⁷ *Ibid*

⁶⁴⁸ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, (Cambridge: Massachuset, 1960), hlm. 22.

pasar, sehingga bank selaku pelaku usaha dengan gampang dan bebas untuk masuk dan keluar sesuai kondisi persaingan sempurna.⁶⁴⁹ Lebih tepatnya struktur pasar perbankan adalah merupakan suatu bentuk persaingan yang monopolistik.⁶⁵⁰ Merger akan meningkatkan kesejahteraan apabila pihak manajemen menerima memperluas strateginya keluar.⁶⁵¹

Aset total perbankan di Indonesia saat ini adalah lebih dari Rp. 4.000 triliun (empat ribu triliun rupiah).⁶⁵² Sebagaimana tersebut pada PP Merger Bank 1999 di atas bahwa Bank Indonesia akan memberikan izin merger bank apabila asset pada saat merger tidak melebihi 20% (duapuluh persen) aset perbankan di Indonesia. Artinya ketika pada saat merger efektif secara yuridis adalah sama dengan atau kurang dari 20% (dua puluh) persen atau sebesar Rp. 600 miliar. Saat ini terdapat 7 (tujuh) bank di Indonesia yang mempunyai asset di atas Rp. 100 (seratus) triliun dan modal sendiri di atas Rp. 10 triliun yaitu:⁶⁵³

⁶⁴⁹ Robert H. Marshall, "Bank Mergers and the Nature Competition in Banking," (*The American Journal of Economics and Sociology*), hlm. 82.

⁶⁵⁰ Lester V. Chandler, "Monopolistic Elements in Commercial Banking," (*Journal of Political Economy*: February 1938), hlm. 1. Lihat juga David A. Alhadeff, "The Market Structure of Commercial in United States," (*Quarterly Journal of Economics*, February 1951), hlm. 65.

⁶⁵¹ Steffen Ziss, "Vertical Separation, Intra-Firm Competition and Mergers," (*Laurier Business & Economics*, Wilfrid Laurier University, Waterloo, Juli, 2003), hlm. 29.

⁶⁵² Statisti Perbankan Indonesia Vol. 11 No. 11 November 2013, hlm. 32

⁶⁵³ Infobank, (edisi No. 387, Juni 2011), hlm. 26.

Tabel 18
Bank Nasional dengan Modal di atas Rp. 10 Triliun

Bank CIMB Niaga	143.652.852	15.863.810
Bank Rakyat Indonesia	404.285.602	32.704.250
Bank Danamon	118.206.573	15.552.141
Bank Mandiri	449.741.551	39.686.912
Bank Central Asia	324.419.069	29.636.852
Paninbank	108.947.956	12.592.974
Bank Negara Indonesia	248.580.529	19.316.095

Sumber: Infobank, (edisi No. 387, Juni 2011), hlm. 26. Penggolongan sebagai Bank Nasional sesuai API yaitu dengan modal di atas Rp. 10 trilyun sampai dengan Rp. 50 trilyun

Berdasarkan data di atas terdapat 3 (tiga) Bank BUMN yaitu Bank Mandiri, BRI, dan BNI, 2 (dua) Bank Campuran yaitu CIMB Niaga, Paninbank, 2 (dua) Bank Swasta Bank yaitu Danamon dan BCA. Sejak dikeluarkannya PBI Kepemilikan Tunggal 2006 dengan batas waktu Tahun 2010 kemudian dicabut dan diterbitkan PBI Kepemilikan Tunggal 2012, pemerintah sebagai pemegang saham kendali di 3 (tiga) BUMN tersebut sampai saat ini belum menentukan sikapnya apakah akan menggabungkan ketiga bank BUMN-nya ataukah membentuk Bank Induk. Pilihan bagi pemerintah untuk menggabungkan ketiga banknya adalah dilarang oleh ketentuan Pasal 8 huruf b PP Merger Bank 1999 yang mensyaratkan tidak melebihi 20% (duapuluh persen) dari total asset atau dalam hal ini tidak melebihi Rp. 600 miliar. Jika ketiga bank BUMN digabung maka assetnya mencapai Rp. 1.000 triliun lebih atau 35% (tigapuluh lima persen) lebih.

Jumlah tersebut belum termasuk bank BUMN lainnya yaitu BTN, Bank BTPN serta bank syariah milik BUMN yaitu Mandiri Syariah, BRI Syariah dan BNI Syariah seperti terlihat pada table di bawah ini.

Tabel 19
Bank dengan Kegiatan Fokus Segmen Tertentu

<i>No</i>	<i>Nama Bank</i>	<i>Total Asset (Rp Juta)</i>	<i>Modal Sendiri (Rp Juta)</i>
1	BTN	68.385.539.000	6.069.570.000

Sumber: *Infobank*, (edisi No. 387, Juni 2011), hlm. 29-30. Penggolongan sebagai Bank Nasional sesuai API yaitu dengan modal di atas Rp. 100 milyar sampai dengan Rp. 10 trilyun.

Tabel 20
Bank BUMN Syaria'ah

<i>No</i>	<i>Nama Bank</i>	<i>Total Asset (Rp Juta)</i>	<i>Modal Sendiri (Rp Juta)</i>
1.	Bank Mandiri Syariah	32.481.873.000	2.178.887.000
3.	BNI Syariah	6.394.924.000	1.394.924.000

Sumber: *Infobank*, (edisi No. 387, Juni 2011), hlm. 29-30

Hasil kajian yang dilakukan oleh Garry A. Dymski terhadap perbankan di Amerika menyimpulkan bahwa mega merger bank tidak menghasilkan suatu efisiensi yang besar dalam operasional pelaksanaannya. Tidak terjadi atau tidak ada *economies of scale* bagi bank dengan asset US \$ 250 million. Hal tersebut berbeda dengan merger bank skala menengah. Kajian tersebut juga menunjukkan adanya efisiensi yang kecil pada bank dengan ukuran asset lebih dari \$ 3 billion, akan tetapi ada bank yang

menyatakan memiliki tingkat efisiensi kurang dari 5% ketika bank memiliki asset di atas US \$ 50 billion.⁶⁵⁴

Permasalahan yang mengemuka adalah apabila efisiensi yang berjalan tidak meningkatkan skala ekonomis, maka mengapa terjadi gelombang merger?. Gary A. Dymksi berpendapat minimal 2 (dua) hal guna mengubah hal tersebut yaitu; Pertama, agar perbankan di Amerika dipaksa mengembangkan makro ekonominya dan meninggalkan strategi lamanya dan mengadopsi suatu yang baru untuk bersaing.⁶⁵⁵ Kedua, adanya dorongan dari regulator yang memperbolehkan gelombang merger. Hal tersebut dikarenakan adanya pertentangan antara regulator dalam menentukan kriteria pemeriksaan atau pengukuran terhadap bank.⁶⁵⁶ Pengukuran konsentrasi pasar dapat mempergunakan teori lama yaitu *structure-conduct-performance* atau bukti kajian terbaru mengenai ekuitas pasar tentang efisiensi dan efektifitas.

⁶⁵⁴ Gary A. Dymksi, *Op.cit.*, 16.

⁶⁵⁵ *Ibid.*

⁶⁵⁶ Di Amerika ada 3 (tiga) lembaga yang mengawasi perbankannya yaitu *the Office of Comptroller of the Currency (OCC)*, *the Federal Reserve (Fed)* dan *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*. OCC merupakan kepanjangan tangan dari Departemen of Treasury Amerika, dimana mengawasi kegiatan semua perbankan baik *Merger, branching, consumer-law compliance, prudential limit, soundness examination and international matter*. Fed anggotanya diangkat oleh Presiden untuk masa jabatan 14 Tahun.

Kewenangan the Fed adalah berkenaan dengan akuisisi dan aktivitas keuangan Bank Holding Company. The Fed juga bersama-sama OCC memilih bank dari Negara bagian untuk duduk sebagai anggota Federal Reserve System (FRS). Sedangkan FDIC merupakan lembaga semi otonom (*quasi-autonomous*), dengan tanggung jawab utamanya yaitu *for administrative the deposit insurance program, arranging Mergers to forestall bank failure, and conducting bankruptcy proceeding*. Seluruh bank nasional harus menjadi anggota FDIC. FDIC dikelola oleh 5 orang pengurus yang terdiri dari 1 dari OCC, *the Director of the Office of Thrift Supervision (OTS)* dan 3 orang yang ditunjuk oleh Presiden untuk masa jabatan 5 Tahun. Lebih lanjut lihat Wolfgang H. Reinicke, *op.cit.*, hlm. 22-23.

Pelaku usaha pada umumnya menganggap bahwa dengan merger maka akan meningkatkan skala ekonomis. Guna menguji anggapan umum tersebut, Jeffrey A. Clark mengkaji 134 literatur mengenai *economies of scale* dan *economies of scope*, yang kemudian Jeffrey A. Clark berkesimpulan bahwa:⁶⁵⁷

1. *overall economies scale appear to exist only at low levels.*
2. *there no consistent evidence of global economies of scope.*
3. *there is some evidence of cost complementarities (product-specific economies of scope) in production.*

Kesimpulan yang serupa sama juga disampaikan oleh Gabriel Hawawini dan Itzhak Swary dimana mereka berpendapat tidak terdapat bukti yang menunjukkan bahwa organisasi perbankan yang besar memiliki keunggulan biaya dibandingkan bank yang kecil. Bank kecil antara lain memiliki persyaratan permodalan yang kecil juga termasuk dalam kewajiban membayar premi asuransi kepada FDIC, juga mengenai pajaknya.⁶⁵⁸ Bagi bank besar sangat memungkinkan memberikan pinjaman dalam jumlah besar juga kepada 1 (satu) peminjam.

⁶⁵⁷ Jeffrey A. Clark, "Economies of Scale and Scope at Depository Financial Institutions: A Review of Literature", *Economic Review*, (Federal Reserve Bank of Kansas City, Vo. 73, September-Oktober, 1988), hlm. 16-33. 1. *These result appear to be generally robust across the three types of institutions (commercial bank, savings and loan associations and credit unions), as well as across different data sets and product and cost definitions.*

⁶⁵⁸ Gabriel Hawawini dan Itzhak Swary, *Merger and Acquisitions in the U.S. Banking Industry: Evidence from the Capital Market*, (Nort-Holand, New York, Oxford, Tokyo: 1990), hlm. 4.

*BHC dapat memperoleh economies scale on nationwide market not in a local market.*⁶⁵⁹ BHC⁶⁶⁰ yang beroperasi di beberapa pasar geografis yang berbeda dapat menimbulkan *lessen competition in local market out of fear that their rivals might retaliate in other market.*⁶⁶¹ Berkenaan timbulnya peningkatan konsentrasi yang dapat menghambat persaingan tersebut Gary A. Dymski mencermati dari sisi dampaknya bagi bank kecil yaitu dengan membedakan 3 (tiga) dampak kerugian yaitu.⁶⁶²

1. *that large merging bank lend substantially less to small business than the smaller bank they displace.*
2. *small business will suffer because most of their financial business is conducted with locally owned financial intermediaries.*
3. *small business will suffer because of the closure of nearby bank branches*

Regulator perbankan nampaknya mempertahankan 2 (dua) hipotesis yaitu: industri perbankan *over banked*, kedua, inovasi keuangan telah membuat akses terhadap modal sangat universal untuk setiap klas dari agen ekonomi guna menghapusnya dari peraturan. Berdasarkan hipotesis tersebut, regulator tidak bertindak sendiri, dengan strategi akuisisi, bank memperoleh perluasan pasar sehingga memicu gelombang merger, dimana regulator dan pers dapat memaksa pasar. Sehingga dibalik *invisible hand*

⁶⁵⁹ *Ibid*

⁶⁶⁰ Berdasarkan data per 31 Maret 2011 yang dirilis oleh *American Banker* pada tanggal 14 September 2011, saat ini tercatat ada 150 BHC di Amerika Serikat. Lima besar dalam posisi tersebut adalah *Bank of America Corp., Well Fargo & Co., JPMorgan Chase & Co., Citigroup Inc., HSBC North America Holding Inc.*

⁶⁶¹ Donald Alexandre, "An Empirical Test of Mutual Forbearance Hypothesis: The Case of the Bank Holding Companies", (*Southern Economic Journal*, Vol. 52, Juli, 1985), hlm. 122-140.

⁶⁶² Gary A. Dymski, *op.cit.*, hlm. 19.

atas kepemilikan pasar bank dapat dideteksi melalui 3 (tiga) faktor yaitu *regulatory acquiescence, acquiring banks strategy and Wall Street's underwriting*. Gabungan ketiga hal tersebut secara bersama-sama mampu membuat dampak gelombang merger mudah menyebar dan kompleks.⁶⁶³

Bank Holding Company Act of 1956 melarang BHC melakukan pengambilalihan bank lebih dari satu negara bagian. Keadaan tersebut berlangsung sampai pada Tahun 1975 dimana Mahkamah Agung Amerika dalam kasus *North East Bankrop Inc vs Board of Governors of the Federal Reserve System*, membolehkan dan mendukung dilakukannya aktivitas Merger antar bank secara regional guna mengurangi hambatan merger. Pasca putusan Mahkamah Agung Amerika tersebut, sampai akhir Tahun 1988 terdapat 42 negara bagian di Amerika pada akhir mengadopsi ketentuan tersebut dan mengaturnya dalam undang-undang.⁶⁶⁴

Undang-undang yang melarang atau menghalangi merger antar negara bagian memiliki dampak yang sangat besar bagi struktur organisasi pada industri perbankan. Menurut Gabriel Hawawini dan Itzak Swary⁶⁶⁵ hal tersebut setidaknya disebabkan oleh 3 (tiga) hal yaitu:

- (i) *defined banking the market for banking services.*
- (ii) *constrained bank investment opportunities,*
- (iii) *prevented the exploitation of economies of scale via diversification and economies of scope service (assuming these economies do exist).*

⁶⁶³ Gary A. Dymksi, *op.cit.*, hlm. 17.

⁶⁶⁴ Gabriel Hawawini dan Itzak Swary, *Mergers and Acquisition in the U.S. Industry: Evidence from the Capital Markets*, (Morth Holand, Amsterdam, New York, Oxford, Israel, 1990), hlm. 6.

⁶⁶⁵ *Ibid.*

PP Merger Persaingan 2010 sebagaimana tersebut di atas menganut prinsip yaitu post notifikasi wajib dilakukan oleh pelaku usaha dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal berlaku efektifnya merger secara yuridis.⁶⁶⁶ Kewajiban tersebut juga berlaku bagi merger bank yang asset pasca mergernya adalah melebihi Rp. 20 triliun.⁶⁶⁷ PP Merger Persaingan 2010 tidak mengatur ketentuan lebih teknis mengenai kemungkinan pelanggaran pelaku usaha terhadap kewajibannya melakukan pemberitahuan kepada KPPU. Dengan demikian, pelanggaran terhadap ketentuan pemberitahuan harus dicari pada aturan UU No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan ketentuan Pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1999 dikaitkan dengan penelitian peneliti maka beberapa permasalahan hukum yang dapat dikaji lebih berkenaan dengan pasca merger efektif secara yuridis dan kewajiban pemberitahuan kepada KPPU

KPPU dalam mengukur tingkat konsentrasi industri perbankan pasca Merger sebagaimana diuraikan di atas adalah mempergunakan parameter HHI. Berdasarkan hal tersebut, peneliti melakukan simulasi sederhana sebagai berikut, yaitu apabila 3 (tiga) dari 8 (delapan) bank dalam peringkat yang dibuat oleh *Infobank*⁶⁶⁸ yaitu bank BUMN dengan jumlah asset besar

⁶⁶⁶ Pasal 5 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010

⁶⁶⁷ Pasal 5 ayat (3) PP Merger Persaingan 2010

⁶⁶⁸ *Infobank*, Edisi No. 387, Juni 2011, hlm.26.

tersebut dimerger maka aset pasca mergernya adalah lebih dari Rp. 1000 triliun⁶⁶⁹ sebagaimana tersebut pada tabel di bawah ini.

Tabel 21
Asset 3 (tiga) Bank BUMN apabila Merger

PT Bank Mandiri Tbk	Rp. 449.774.551	Rp. 39.686.912
PT Bank Rakyat Indonesia Tbk	Rp. 404.285.602	Rp. 32.704.250
PT Bank Negara Indonesia Tbk	Rp. 248.580.529	Rp. 19.316.095
Jumlah	Rp. 1.102.640.682	Rp. 91.707.257

Sumber: Simulasi ini hanya mempertimbangkan dan memperhitungkan 3 (tiga) besar bank BUMN peringkat atas. Selain ketiga bank tersebut, masih terdapat bank BUMN lain yaitu Bank Tabungan Negara dengan aset per 31 Desember 2012 adalah Rp. 68.385.539.000,- dan modal sendiri sebesar Rp. 6.069.570.000,-

Data Tabel 21 di atas terlihat bahwa total asset ketiga bank BUMN tersebut adalah sekitar 36,7% dari total aset perbankan nasional. Peluang merger terhadap ketiganya adalah tidak dimungkinkan karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 8 huruf b PP Merger Bank 1999 yang membatasi jumlah aktiva atau aset bank hasil merger tidak melebihi 20% (dua puluh) per seratus. PP Merger Bank 1999 tersebut berdampak tidak efektifnya PBI Nomor 14/24/PBI/2012⁶⁷⁰ tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia (selanjutnya disebut PBI Kepemilikan Tunggal 2012), dimana Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas di bidang moneter dan perbankan telah memberlakukan kewajiban kepemilikan tunggal atau

⁶⁶⁹Berdasarkan laporan keuangan yang diterbitkan bank per Desember 2010.

⁶⁷⁰Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 284 DPNP, tanggal 26 Desember 2012. Peraturan Bank Indonesia (selanjutnya disebut PBI) PBI ini menggantikan PBI 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006.

sebagai pemegang saham pengendali bagi badan hukum ataupun perorangan.

Kepemilikan tunggal adalah bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) Bank di Indonesia.⁶⁷¹ Pemegang saham pengendali adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang:⁶⁷²

1. memiliki saham bank sebesar 25% atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara;
2. memiliki saham bank kurang dari 25% dari jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dikecualikan dari ketentuan pemegang saham pengendali adalah:

1. kepemilikan pemegang saham pengendali pada 2 (dua) bank yang melakukan kegiatan usaha dengan prinsip berbeda, yakni secara konvensional dan berdasarkan prinsip syariah;
2. kepemilikan pemegang saham pengendali pada 2 bank yang salah satunya merupakan bank campuran (*Joint Venture Bank*); dan

⁶⁷¹ Pasal 1 angka 2 PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁶⁷² <http://www.scribd.com/doc/20525234/Booklet-Perbankan-2009>, diunduh tanggal 12 Oktober 2011. Lihat Pasal 1 angka 3 PBI Kepemilikan Tunggal 2013

3. *Bank Holding Company* (selanjutnya disingkat sebagai BHC)⁶⁷³ yang

dibentuk sesuai ketentuan Bank Indonesia mengenai kepemilikan tunggal.

Sejak mulai berlakunya peraturan kepemilikan tunggal ini, pihak-pihak yang telah menjadi pemegang saham pengendali pada lebih dari 1 bank wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan dengan cara sebagai berikut:

1. mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 bank; atau
2. melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya; atau
3. membentuk perusahaan induk di bidang perbankan BHC dengan cara:

⁶⁷³ Pasal 1 angka 4 PBI Kepemilikan Tunggal 2012 menjelaskan bahwa BHC 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. Sebagai perbandingan, pada Tahun 1956 Amerika pertama kali mengumumkan undang-undang Bank Holding Company (BHC). *BHC means any company (1) which directly or indirectly own, control, or holds with power to vote, 25 per centum or more of voting share of each of two or more banks or company which is or becomes a bank holding by virtue of this Act, or (1) which controls in any manner the election of a majority of the directors of each of two or more banks, or (3) for benefit of those shareholders or members 25 per centum or more of the voting shares of each of two or more banks or a bank holding company is held by trustee..*" BHC Act 1956 kemudian di amandemen pada Tahun 1966 dengan menambahkan bagian c pada Pasal 3-nya, dan pada Tahun 1970 di amandemen lebih luas lagi dalam suatu Bank Holding Company Amendment Act 1970. Lebih lanjut lihat Seung H. Kim dan Stephen W. Miller, *Competitive Structure of the International Banking Industry*, (Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexingtonbooks D.C Heath and Company, 1983), hlm.61-62. Lihat juga Benton E. Gup (b), *Finacial Intermediaries: An Introduction*, (Boston: Houghton-Mifflin, 2nd 1980), hlm. 244. Lihat juga Edward L. Symons, Jr. dan James J. White, *Banking Law Selected Statutes and Regulations*, (St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1991), hlm. 121.

a. mendirikan badan hukum baru sebagai BHC atau,⁶⁷⁴

b. menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai BHC.

Penyesuaian struktur kepemilikan tersebut wajib dilakukan dalam jangka waktu paling lambat akhir Desember 2013⁶⁷⁵. Berdasarkan permintaan pemegang saham pengendali dan bank-bank yang dikendalikannya, Bank Indonesia dapat memberikan perpanjangan jangka waktu penyesuaian struktur kepemilikan apabila menurut penilaian Bank Indonesia kompleksitas permasalahan yang tinggi yang dihadapi pemegang saham pengendali dan atau bank-bank yang dikendalikannya menyebabkan penyesuaian struktur kepemilikan tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang ditetapkan. Salah satu butir pertimbangan Bank Indonesia dalam menerbitkan kebijakan penerapan pemegang saham pengendali adalah peningkatan ketahanan dan daya saing perbankan nasional memerlukan struktur perbankan yang kuat.⁶⁷⁶

Berdasarkan penelusuran peneliti terhadap sejumlah berita di media masa cetak maupun *online* sampai saat ini pemerintah belum pernah mengajukan upaya perpanjangan pembentukan pemegang saham pengendali

⁶⁷⁴Pemegang saham pengendali dari BHS wajib menyampaikan kepada Bank Indonesia dokumen mengenai rencana pelaksanaan pendirian dan kemudian Bank Indonesia akan melakukan fit and proper test kepada calon pengurus. Lihat Pasal 4 ayat (1) PBI Kepemilikan Tunggal 2012

⁶⁷⁵PBI Kepemilikan Tunggal 2006 menentukan batas waktu penyesuaian struktur kepemilikan sahamnya adalah Desember 2010

⁶⁷⁶ Lihat pertimbangan huruf b PBI Kepemilikan Tunggal 2012.

sebagaimana ketentuan Bank Indonesia tersebut, sehingga sampai saat ini pemerintah masih sebagai pemegang saham pengendali di bank BUMN.⁶⁷⁷

Pemerintah saat ini sebagai pemegang saham pengendali secara mayoritas di bank BUMN yaitu pada PT BNK Tbk sebanyak 84.11%, PT Bank Mandiri Tbk sebanyak 80%, dan di PT BRI Tbk sebanyak 56,75% serta di PT BTN sebanyak 100%. Alternatif yang dapat ditempuh adalah membentuk BHC hal ini dikarenakan keempat bank BUMN tersebut memiliki *core business* yang berbeda sehingga akan menimbulkan banyak permasalahan apabila menunjuk salah satu bank BUMN yang ada sebagai dengan terlebih dahulu pemerintah menerbitkan peraturan pemerintah terhadap pembentukan BHC atau penunjukkan salah satu bank BUMN sebagai BHC.

Opsi pembentukan BHC maka BHC tersebut harus melakukan pemberitahuan kepada KPPU paling lambat 30 hari sejak ketiga bank BUMN tersebut bergabung ke dalam BHC. Permasalahannya kemudian adalah bagaimana apabila BHC tidak melebihi 20% (duapuluh persen) total asset industri perbankan secara nasional tersebut tidak melaporkan kepada Komisi Pengawas atau melaporkan tetapi melebihi waktu yang ditentukan pada PP Merger Persaingan 2010 karena jumlah asset pasca terbentuknya BHC adalah telah melebihi jumlah Rp. 20 triliun, apakah KPPU dapat

⁶⁷⁷ Peneliti telah mengajukan surat resmi kepada Bank Indonesia cq Koordinator Tim Arsitektur Perbankan Indonesia (API) melalui surat Nomor: 11150111/NAG-LF/S-NL, tanggal 15 November 2011, akan tetapi tidak pernah mendapatkan tanggapan baik lisan maupun tertulis dari Bank Indonesia.

memberikan sanksi kepada BHC berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada?

Batas waktu paling lama atau selambat-lambatnya 30 hari wajib diberitahukan kepada KPPU serta tata caranya akan diatur melalui peraturan Pemerintah, pertama kali diatur pada Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999. Ketentuan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 tidak ada penjelasannya karena hanya disebut cukup jelas. PP Merger Persaingan 2010 sebagai pelaksana amanat Pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1999 memberikan penjabaran lebih lanjut sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (1) nya yang menentukan batas waktu 30 hari tersebut adalah dihitung sejak merger efektif secara yuridis dalam hal simulasi ini adalah sejak mendapatkan persetujuan Menteri Kehakiman dan HAM RI dan diundangkan dalam Lembaran Negara. Menteri Kehakiman dan HAM RI tersebut akan memproses persetujuan perubahan anggaran dasar BHC setelah mendapatkan tembusan izin dari Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada Pasal 17 ayat (3) PP Merger Bank 1999.

UU No. 5 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada KPPU untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999. Tindakan administratif berkenaan dengan Pasal 28 adalah penetapan pembatalan merger dan atau penetapan ganti rugi, dan atau pengenaan denda serendah-rendahnya Rp.

1.000.000.000,00 (satu miliar) dan setinggi-tingginya Rp.

25.000.000.000,00 (duapuluh lima miliar).⁶⁷⁸

UU No. 5 Tahun 1999 juga mengatur sanksi pidana bagi pelaku usaha yang melanggar antara lain melanggar ketentuan Pasal 28 dengan pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan. Artinya apabila pelaku usaha tidak mau membayar denda tersebut di atas maka akan dikenakan pidana pengganti denda berupa pidana kurungan,⁶⁷⁹ Dapat juga dijatuhkan pidana tambahan berupa pencabutan izin usaha, atau larangan bagi pelaku usaha yang terbukti melanggar UU No. 5 Tahun 1999 menduduki jabatan direksi atau komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun, atau penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.⁶⁸⁰

Pasal 6 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 mengatur bahwa apabila tidak menyampaikan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) maka akan dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar) untuk setiap hari keterlambatan dengan ketentuan secara keseluruhan paling tinggi Rp. 25.000.000.000,00 (duapuluh miliar rupiah). Pasal 6 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 tidak ada penjelasannya karena disebut cukup jelas.

⁶⁷⁸ Lebih lanjut lihat Pasal 47 ayat (1), (2) huruf e, f, dan g UU No. 5 Tahun 1999. Penjelasan Pasal 47 ayat (2) huruf e, f dan g hanya terdapat pada huruf f yang ada penjelasannya yaitu ganti rugi diberikan kepada Pelaku Usaha dan kepada pihak lain yang dirugikan.

⁶⁷⁹ Pasal 48 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999.

⁶⁸⁰ Lihat pasal 49 UU No. 5 Tahun 1999.

Pasal 4 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 memberikan kewenangan kepada KPPU menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar Pasal 2 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010. Pasal 2 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 mengatur bahwa pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan badan usaha, peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham perusahaan lain yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.⁶⁸¹

PP Merger Persaingan 2010 memberikan amanat kepada KPPU untuk menerbitkan suatu peraturan KPPU terhadap ketentuan lebih lanjut Pasal 3 ayat (4) mengenai penggunaan analisis selain yang dimaksud pada Pasal 5 ayat (2), tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 12 mengenai penilaian KPPU dan Konsultasi.

PP Merger Persaingan 2010 tersebut ditindaklanjuti oleh KPPU dengan mengeluarkan beberapa peraturan komisi (selanjutnya disebut Perkom) yaitu:

1. Peraturan KPPU Nomor 10 Tahun 2010 tentang Formulir Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (selanjutnya disebut sebagai Perkom Formulir Merger).
2. Peraturan KPPU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (selanjutnya disebut sebagai Perkom Konsultasi).

⁶⁸¹Penjelasan Pasal 2 ayat (1) hanya mengenai pengertian perusahaan yaitu badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas.

3. Peraturan KPPU Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Merger dan Akuisisi (selanjutnya disebut sebagai Perkom Pedoman Merger 2010).

Perkom Pedoman Merger 2010 khususnya penjelasan mengenai penjatuhan sanksi menjelaskan yaitu apabila pelaku usaha yang mergernya telah memenuhi syarat tetapi tidak memberitahukan kepada KPPU maka KPPU akan menjatuhkan sanksi administratif sebagaimana diatur pada Pasal 6 PP Merger Persaingan 2010 sebagai berikut.⁶⁸²

Pasal 6 PP Merger Persaingan 2010

“Dalam hal Pelaku Usaha tidak menyampaikan pemberitahuan tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (3), Pelaku Usaha dikenakan sanksi berupa denda administratif sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk setiap hari keterlambatan, dengan ketentuan denda administratif secara keseluruhan paling tinggi sebesar Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).”

Kemudian Pasal 5 ayat (1), (3) PP Merger Persaingan 2010 mengatur sebagai berikut:

Pasal 5

“(1) Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan secara tertulis kepada Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal telah berlaku efektif secara yuridis Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan.”

“(3) Bagi Pelaku Usaha di bidang perbankan kewajiban menyampaikan pemberitahuan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku jika nilai aset melebihi Rp 20.000.000.000.000,00 (duapuluh

⁶⁸² Lebih lanjut lihat Bab VII Aturan Sanksi, Bagian B. Lampiran Perkom Pedoman Merger 2010

triliun rupiah).”

Pasal 12 Perkom Denda Keterlambatan 2012 mengatur ketentuan sanksi denda sebagai berikut:

Pasal 12 Perkom Denda Keterlambatan 2012.

- (1) Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa denda administratif terhadap badan usaha yang terlambat melakukan Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, dan Pengambilalihan Saham Perusahaan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah.
- (2) Denda administratif sebagaimana dimaksud ayat (1) sebesar Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk setiap hari keterlambatan, dengan ketentuan denda administratif secara keseluruhan paling tinggi sebesar Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Ketentuan sanksi sebagaimana diatur pada Pasal 47 ayat (1), (2) huruf e, huruf f, huruf g mengenai ketentuan sanksi administratif, Pasal 48 ayat (1) mengatur mengenai pidana pokok dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur pidana tambahan hanya mengatur terhadap pelanggaran Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999 yang melarang melakukan Merger yang dapat mengakibatkan terjadinya monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Agar tidak bias, ketentuan tersebut dikutip sebagai berikut:

Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999

- (1) Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap Pelaku Usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.
- (2) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:
 - a. penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16; dan atau
 - b. perintah kepada Pelaku Usaha untuk menghentikan integrasi vertikal

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14; dan atau

- c. perintah kepada Pelaku Usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
- d. perintah kepada Pelaku Usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
- e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan atau
- f. penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau
- g. pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Pasal 48

“(1) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 4, Pasal 9 sampai dengan Pasal 14, Pasal 16 sampai dengan Pasal 19, Pasal 25, Pasal 27, dan Pasal 28 diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan.”

Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1999

Dengan menunjuk ketentuan Pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, terhadap pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 48 dapat dijatuhkan pidana tambahan berupa:

- a. pencabutan izin usaha; atau
- b. larangan kepada Pelaku Usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun; atau
- b. penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

Berdasarkan ketentuan Pasal 47 ayat (1), (2) huruf e, huruf f, huruf g, Pasal 48 ayat (1) dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1999⁶⁸³ dikaitkan dengan

⁶⁸³Pasal 48 dan Pasal 49 tidak ada penjelasan lebih lanjut sehingga dianggap cukup jelas ketentuan isi pasalnya.

ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 dapat disimpulkan bahwa UU No. 5 Tahun 1999 tidak menganggap sebagai suatu pelanggaran apabila pelaku usaha tidak memberitahukan kepada KPPU apabila asset bank hasil merger melebihi ketentuan dan tidak diberitahukan kepada KPPU. Dengan demikian, KPPU tidak memiliki kewenangan menjatuhkan sanksi apapun kepada pelaku usaha yang melakukan merger dan hasil merger melebihi jumlah tertentu tetapi tidak melaporkan kepada KPPU. Hal menarik yang peneliti temukan adalah bahwa ketentuan Pasal 29 dalam RUU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Tahun 1998 disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 29 merupakan ketentuan pasal yang apabila dilanggar oleh pelaku usaha maka pelaku usaha tersebut akan didenda dan hal tersebut merupakan pelanggaran, akan tetapi ketika diundangkan menjadi UU No. 5 Tahun 1999, ketentuan Pasal 29 mengenai pelanggaran kewajiban pemberitahuan terhadap merger yang melebihi jumlah tertentu, tidak tercantum lagi sebagai bentuk pelanggaran dalam Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999.⁶⁸⁴

⁶⁸⁴ Laporan Panitia Khusus (selanjutnya disebut Pansus) RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tanggal 18 Januari 1999. Pada tanggal yang sama yaitu 18 Februari 1999, Fraksi ABRI, Fraksi Golkar dan Fraksi PDIP telah menyampaikan pendapat akhir Fraksinya yang menyetujui RUU Inisiatif Dewan mengenai Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pemerintah melalui Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Rahardi Ramelan telah menyampaikan sambutan Pemerintah terhadap pengambilan keputusan dan pengesahan RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Akan tetapi ketika diundangkan tiba-tiba ketentuan pelanggaran terhadap Pasal 29 tidak lagi dimuat dalam Pasal 47 dan 48 UU No. 5 Tahun 1999. Peneliti tidak melakukan kajian lebih mendalam mengenai bagaimana terjadinya penghilangan Pasal 29 yang telah tercantum dalam Pasal 47 dan 48 RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lihat Abdul Hakim Garuda Nusantara, Benny K. Harman, *op.cit.*, hlm. 119-191, 218-223.

Berdasarkan Lampiran 1 bagian C.3 Undang-undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-undang, Peraturan Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian pengaturan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 PP Merger Persaingan 2010 dan Pasal 12 Perkom Denda Keterlambatan 2012 terhadap bank yang asset hasil merger nya melebihi ketentuan dan tidak melakukan pemberitahuan kepada KPPU sejauh mengenai penjatuhan sanksi administratif adalah tidak berlandaskan hukum, tidak dibenarkan dan batal demi hukum.⁶⁸⁵

Permasalahan lain yang dapat mengemuka adalah apabila pelaku usaha yang melakukan merger dan ternyata hasil mergernya berdasarkan penilaian oleh KPPU dengan mempergunakan pengukuran HHI diperoleh hasil nilai HHI di atas 1800 dengan perubahan (delta) di atas 150,⁶⁸⁶ sehingga merger tersebut menimbulkan konsentrasi. Pelaku usaha tersebut sesuai ketentuan Pasal 47 dapat dikenakan sanksi administratif berupa merger tersebut dibatalkan, atau dikenakan ganti rugi atau dijatuhkan sanksi denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya sebesar Rp. 25.000.000.000,00 (duapuluh lima miliar),

⁶⁸⁵Pendapat peneliti tersebut dibenarkan oleh Prof. Dr. Eddy O.S. Hiariej, Guru Besar Hukum Pidana pada Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta dan Dr. Mudzakir, dosen hukum pidana pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta pada wawancara peneliti tanggal 9 Maret 2014.

⁶⁸⁶Bab V Bagian C angka 8 huruf b Perkom Pedoman Merger.

berdasarkan Pasal 48 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 dapat dijatuhi pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan.

UU No. 5 Tahun 1999 juga mengatur ketentuan pidana denda serendah-rendahnya sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) atau pidana kurungan pengganti denda selamanya tiga bulan⁶⁸⁷ apabila pelaku usaha atau pihak lain tidak mau menyerahkan alat bukti,⁶⁸⁸ menolak diperiksa, menolak mau memberikan informasi yang diperlukan atau menghambat dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan.⁶⁸⁹ Terhadap penolakan pelaku usaha untuk diperiksa atau tidak mau memberikan informasi tersebut oleh KPPU diserahkan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai ketentuan berlaku.⁶⁹⁰ Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan terhadap putusan KPPU dan tidak melaksanakan isi putusan KPPU maka KPPU akan menyerahkan kepada Penyidik Polri guna dilakukan penyidikan berdasarkan ketentuan yang berlaku dimana putusan KPPU tersebut sebagai bukti permulaan yang cukup.⁶⁹¹ Putusan KPPU dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup tersebut menurut peneliti akan menimbulkan kompleksitas permasalahan tersendiri dalam ranah hukum acara pidana. Hal ini dikarenakan berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b dan huruf c

⁶⁸⁷ Pasal 48 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999

⁶⁸⁸ Pasal 41 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999

⁶⁸⁹ Pasal 41 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999

⁶⁹⁰ Pasal 41 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999.

⁶⁹¹ Pasal 44 ayat (4),(5) UU No. 5 Tahun 1999.

Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHP), penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian atau dikenal dengan istilah olah tempat kejadian perkara (selanjutnya disebut sebagai TKP) dan menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri Tersangka.

Pasal 7 ayat (1) huruf b huruf c KUHP tersebut menimbulkan tafsir bahwa ketika KPPU datang menghadap ke instansi Polri dengan membawa putusan KPPU yang tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha dalam hal ini diabaikan oleh Bank hasil Merger, maka pada saat itu penyidik langsung melakukan olah TKP dan memeriksa tersangkanya. Pertanyaan yang menarik dimunculkan, apakah badan hukum perseroan terbatas bank hasil merger ataukah bank hasil merger sebagai tersangkanya? sedangkan UU No. 5 Tahun 1999 tidak mengatur pidana terhadap korporasi yang dapat dimintai pertanggungjawabannya.

Bagaimana KPPU membatalkan suatu bank hasil merger atau dalam hal ini BHC bank BUMN yang secara yuridis telah sah? Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang merger termasuk mengatur merger bank tidak ada satu pun yang memberikan peluang bagi KPPU untuk eksis menegakkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 bagi bank yang

melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.⁶⁹²

Persoalan pembatalan merger atau pembentukan BHC akan menimbulkan kepanikan atau ketidakpercayaan kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan orang awam akan memahami bahwa bank tersebut akan ditutup dan tidak menutup kemungkinan akan terjadi *rush*.⁶⁹³ Sehingga, penjatuhan sanksi administratif berbentuk penutupan bank hasil merger ataupun BHC menurut pendapat peneliti merupakan persoalan sensitif. Hal ini tidak menutup kemungkinan timbulnya dampak ikutan. Dampak ikutan itu dapat berupa penarikan dana masyarakat yang ada di bank kelas menengah yang kemudian dipindahkan ke bank papan atas, meskipun masyarakat akan dipahamkan mengenai monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat serta adanya LPS yang akan menjamin dananya apabila bank bersangkutan mengalami kolap atau ditutup. Sekalipun demikian, keberadaan LPS yang hanya memberikan dana nasabah maksimal sampai pada nilai Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah)⁶⁹⁴ akan memberikan rasa tidak nyaman bagi pemilik dana yang melebihi nilai penjaminan dari LPS tersebut.

⁶⁹² Berdasarkan data per 31 Maret 2011 yang dirilis oleh *American Banker* pada tanggal 14 September 2011, saat ini tercatat ada 150 BHC di Amerika Serikat. Lima besar dalam posisi tersebut adalah *Bank of America Corp.*, *Well Fargo & Co.*, *JPMorgan Chase & Co.*, *Citigroup Inc.*, *HSBC North America Holding Inc.*

⁶⁹³ Penarikan dana masyarakat secara besar-besaran yang ada di bank baik itu berbentuk tabungan maupun deposito meskipun akan terkena penalty karena melakukan *break deposito* pada saat belum waktu jatuh tempo.

⁶⁹⁴ Nilai simpanan yang dijamin untuk setiap nasabah pada bank yang semula berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Undang-undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan ditetapkan paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah), berdasarkan PP ini diubah menjadi paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah). Lebih lanjut lihat Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2008.

Permasalahan lain yang dapat mengemuka adalah bagaimana apabila

Pelaku Usaha yang dijatuhi sanksi sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) karena hasil mergernya berdampak timbulnya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, akan tetapi pelaku usaha yang bersangkutan membayar sebagian dari jumlah denda yang harus dibayar. Misalnya hasil merger bank BUMN atau BHC BUMN hanya membayar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), bagaimana penagihannya? Karena pembayaran denda tersebut dibayarkan kepada kas negara penyeteran bukan pajak, apakah pelaku usaha akan digugat ke pengadilan negeri dengan alasan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Apabila digugat ke pengadilan negeri apakah KPPU bertindak sebagai diri sendiri atautkah memberikan kuasa kepada Jaksa sebagai Pengacara Negara menghadapi bank BUMN yang juga modalnya merupakan milik Negara.

KPPU akan mengalami kesulitan menjatuhkan sanksi kepada BUMN apabila BUMN melakukan merger dan hasil mergernya merupakan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, sebagaimana contoh kasus tersebut di atas. Pembatalan hasil merger BUMN sangat mungkin terjadi meskipun sangat sulit dilaksanakan nantinya terlebih lagi apabila hal tersebut merupakan merger bank BUMN karena kompleksitas permasalahan yang ada terlebih lagi apabila bank hasil merger tersebut merupakan perusahaan publik yang melibatkan otoritas lain yaitu Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK) sebagai pengganti Bapepam-LK.

Ketentuan penjatuhan sanksi yang dapat dilakukan oleh KPPU

sebagaimana yang diatur pada Pasal 47 ayat (2) huruf g dan Pasal 48 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan kepastian hukum bagi KPPU ketika harus berhadapan dengan perusahaan BUMN. Sebagaimana pengajuan gugatan pada umumnya, maka pasti KPPU sebagai penggugat menghendaki gugatannya dikabulkan dan guna menghindari gugatannya sia-sia maka biasanya penggugat akan mengajukan permohonan sita jaminan (*conservatoir beslag*) terhadap asset yang dimiliki tergugat sehingga apabila nantinya tergugat tidak mau memenuhi isi putusan Pengadilan maka asset tergugat tersebut dapat dilelang di muka umum dan hasilnya dipergunakan membayar kerugian penggugat dan apabila terdapat sisa baru diserahkan kepada tergugat.

Undang-undang RI No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) mengatur bahwa BUMN⁶⁹⁵ adalah suatu badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.⁶⁹⁶ Perdebatan apakah penyertaan modal negara tersebut berarti

⁶⁹⁵ Pasal 1 angka 1 UU BUMN

⁶⁹⁶ Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN memberikan penegasan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Kekayaan Negara yang dipisahkan juga diatur dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya antara lain yaitu: UU RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU RI No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. UU RI No.

menunjukkan bahwa negara adalah pemilik atas BUMN menimbulkan perdebatan akademik yang cukup menarik guna dikaji lebih lanjut karena dampak di lapangan sangat serius termasuk di ranah penegakan hukum. Ketika suatu BUMN menghasilkan keuntungan maka negara akan memperoleh keuntungan berupa penerimaan deviden. Sebaliknya apabila suatu BUMN mengalami kerugian maka hal tersebut merupakan suatu kerugian bagi negara karena berkurangnya penerimaan negara yang seharusnya diterima, akan tetapi ketika suatu BUMN memiliki utang dalam menjalankan bisnisnya maka hal tersebut adalah utang BUMN bukan utang negara.⁶⁹⁷

15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. UU RI No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

⁶⁹⁷Terjadi perbedaan pendapat dalam ranah praktik diantara penegak hukum yaitu antara polisi, jaksa, dan hakim dengan advokat. Hal tersebut berpangkal dari pemahaman yang berbeda dalam melihat BUMN dalam ranah hukum private dan dalam ranah publik.

Bahwa keuangan Negara yang dipisahkan adalah tindak masuk dalam sistem APBN, akan tetapi dalam UU No. 31 Tahun 1999 juncto UU 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU RI No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Korupsi) disebut bahwa kerugian negara adalah baik terhadap kekayaan Negara yang dipisahkan maupun tidak dipisahkan. Ketentuan tersebut menjadi rancu karena UU yang mengatur tentang kekayaan Negara yang dipisahkan tersebut memiliki perbedaan dalam pengaturannya. Azas hukum yang berlaku adalah ketentuan hukum yang khusus mengalahkan yang umum (*lex specialis derogate legi generalum*), azas hukum yang baru mengalahkan yang lama Apakah UU Korupsi merupakan *lex specialis* bagi ketentuan tentang kekayaan Negara yang dipisahkan? Beberapa UU sebagaimana tersebut pada catatan kaki No. 368 di atas diundangkan setelah adanya UU Korupsi. Namun baik Pemerintah maupun DPR RI dalam melakukan pembahasan beberapa UU tersebut tidak disinkronkan dengan UU Korupsi sehingga jelas batas kekayaan Negara yang dipisahkan.

Bahwa apabila terjadi pelanggaran hukum dalam ranah pidana pada BUMN maka UU PT No. 40 telah mengatur mekanisme pertanggungjawabannya.

Pasal 1 angka 1 UU No. 40 mengatur bahwa Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat PT) adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Perusahaan perseroan atau disebut persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (limapuluh satu per seratus) sahamnya dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.⁶⁹⁸ Pasca negara menyetorkan modalnya kepada BUMN maka akan dicatat sebagai setoran modal pada neraca penerimaan BUMN dan dengan adanya penyetoran tersebut maka negara tercatat sebagai pemegang saham. Pengurusan persero BUMN dilakukan oleh direksi⁶⁹⁹ dan pengawasannya

Pasal 7 ayat (7) huruf a UU PT No. 40 mengecualikan pendirian PT minimal didirikan oleh 2 (dua) orang apabila seluruh sahamnya dimiliki oleh negara yang diatur dalam UU BUMN.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1, Pasal 7 ayat (7) huruf a dikaitkan dengan Pasal 3 ayat (1) UU PT No. 40 dan Penjelesannya yang mempertegas ciri perseroan bahwa pemegang saham hanya bertanggung jawab sebesar setoran atas seluruh saham yang dimilikinya dan tidak meliputi harta kekayaan pribadinya. Tanggung jawab sebatas modal yang disetorkan menjadi tidak berlaku ketika pemegang saham baik langsung maupun tidak langsung melawan hukum mempergunakan kekayaan perseroan, yang mengakibatkan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan.

Pasal 10 ayat (1),(2) UU BUMN mengatur bahwa pendirian Persero adalah diusulkan oleh Menteri kepada Presiden yang pelaksanaannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah UU PT sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 BUMN.

Setiap anggota Direksi bertanggungjawab secara pribadi apabila bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. Terhadap hal tersebut maka anggota Direksi dapat diberhentikan sewaktu-waktu berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya dengan terlebih dahulu anggota Direksi tersebut diberi kesempatan membela diri dalam RUPS kecuali anggota Direksi tersebut tidak keberatan atas pemberhentiannya tersebut, lebih lanjut lihat pasal 97 ayat (3) dan Pasal 105, 106, 107 dan Pasal 108 UU PT No. 40. Dengan demikian ketika terbukti bahwa anggota Direksi tersebut diberhentikan karena melakukan tindak pidana dalam Perseroan maka proses hukumnya adalah mempergunakan ketentuan Pasal 379 KUHP mengenai penggelapan dalam jabatan serta dapat digugat oleh minimal 1/10 (satu per sepuluh) bagian dari jumlah pemegang saham dengan hak suara yang sah atas nama Perseroan atau oleh anggota Direksi lain dan/atau anggota Dewan Komisaris atas nama Perseroan sebagaimana dimaksud pada Pasal 97 ayat (6),(7) UU PT No. 40 dalam ranah keperdataannya. Hal tersebut adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 11 dan Pasal 14 ayat (1) UU BUMN yang tunduk pada ketentuan serta prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas.

⁶⁹⁸ Pasal 1 angka 2 UU BUMN.

⁶⁹⁹ Pasal 5 ayat (1) UU BUMN

dilakukan oleh Komisaris.⁷⁰⁰ Prinsip yang berlaku dalam menjalankan persero BUMN adalah tunduk pada ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku pada perseroan terbatas dalam hal ini adalah UU PT No. 40 Tahun 2007,⁷⁰¹ termasuk hak sebagai pemegang saham hadir dalam RUPS⁷⁰² diwakili oleh Menteri Negara BUMN⁷⁰³

Undang-undang RI No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) mengatur bahwa aset negara tidak dapat disita, dengan demikian apabila aset BUMN yang dianggap sebagai aset negara juga maka tidak dapat dilakukan sita jaminan oleh pihak KPPU agar apabila bank BUMN tidak mau memenuhi isi putusan pengadilan yang

⁷⁰⁰ Pasal 6 ayat (1) UU BUMN

⁷⁰¹ Penjelasan Pasal 3 UU BUMN telah menentukan yang dimaksud peraturan perundang-undangan lainnya yaitu UU PT No. 1 Tahun 1995 termasuk perubahannya jika ada dan peraturan pelaksanaannya.

Pasal 11 beserta penjelasannya UU BUMN mengingat Persero pada dasarnya merupakan perseroan terbatas, maka segala ketentuan UU PT No. 1 Tahun 1995 termasuk pula segala peraturan pelaksanaannya berlaku juga bagi Persero.

Bahwa memperhatikan Pasal 11 beserta penjelasannya tersebut maka sejak diundangkannya UU PT No. 40 maka segala ketentuan UU PT No. 40 Tahun 2007 tersebut secara otomatis berlaku bagi BUMN.

⁷⁰² Pasal 14 ayat (1) UU BUMN mengatur bahwa Menteri bertindak sebagai RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak atau selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh pemegang sahamnya dimiliki oleh negara.

Penjelasan Pasal 14 ayat (1) BUMN menjelaskan bahwa bagi Perseroan yang seluruh modalnya (100%) dimiliki oleh Negara, menteri yang ditunjuk mewakili Negara sebagai pemegang saham dalam setiap keputusan tertulis yang berhubungan dengan Perseroan merupakan keputusan RUPS. Bagi Persero dan perseroan terbatas yang sahamnya dimiliki oleh Negara kurang dari 100% (seratus persen), Menteri berkedudukan selaku pemegang saham dan keputusannya diambil bersama-sama dengan pemegang saham lainnya dalam RUPS.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 UU BUMN beserta penjelasannya tersebut maka Bank keputusan RUPS BUMN adalah diambil bersama-sama dengan pemegang saham lainnya.

⁷⁰³ Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : SK - 164/MBU/2012 Tentang Penetapan sebagian Kewenangan Menteri Negara BUMN sebagai Wakil Pemerintah Selaku RUPS pada Perusahaan Perseroan (Persero) Menjadi Kewenangan Dewan Komisaris dan Direksi

berkekuatan hukum tetap, maka asset tersebut dapat dilelang di muka umum guna memenuhi denda atas pelanggaran terhadap Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999. Namun, UU Perbendaharaan Negara tersebut menjadi penghalang bagi KPPU melaksanakan ketentuan Pasal 47 dan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1999.

Kelemahan lain bagi KPPU dalam menegakkan ketentuan pidana terhadap pelanggaran Pasal 28 dan Pasal 29 yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah apabila diketahui terjadi merger bank BUMN atau terjadi pembentukan BHCBUMN dan setelah melewati batas waktu 30 (tiga puluh) hari, kemudian KPPU melakukan pemeriksaan kepada BUMN tersebut. Bank BUMN hasil merger atau BHC BUMN yang diperiksa oleh KPPU wajib menyerahkan alat bukti⁷⁰⁴ yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan. Berkenaan dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan tersebut maka merger bank BUMN atau BHC BUMN dilarang menolak diperiksa atau menolak diperiksa atau menghambat penyelidikan dan atau pemeriksaan.⁷⁰⁵ Kemudian apabila yang bersangkutan menolak diperiksa atau menyerahkan alat bukti atau menghambat penyelidikan maka

⁷⁰⁴ Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur bahwa yang dimaksud alat-alat bukti pemeriksaan oleh Komisi Pengawas adalah keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk, dan keterangan Pelaku Usaha. Alat-lat bukti tersebut menurut Penjelasan Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 adalah cukup jelas.

⁷⁰⁵ Pasal 41 ayat (1), (2) UU No. 5 Tahun 1999.

oleh KPPU diserahkan penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai ketentuan yang berlaku.⁷⁰⁶

Permasalahan hukum yang dapat mengemuka adalah, ketika bank BUMN hasil merger atau BHC BUMN menolak diperiksa dan atau menolak memberikan alat bukti dalam hal ini surat atau dokumen yang dimilikinya, maka diserahkan kepada penyidik,⁷⁰⁷ dan yang diserahkan oleh KPPU bukan hanya perbuatan atau tindak pidana menolak diperiksa, atau menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan atau menghambat penyelidikan atau pemeriksaan tetapi juga pokok perkaranya sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 41 ayat (3) UU NO. 5 Tahun 1999. Apakah seseorang atau bank BUMN hasil merger atau BHC BUMN yang menolak memberikan keterangan atau informasi dalam rangka penyelidikan merupakan suatu tindak pidana? Dengan dilimpahkannya kepada penyidik maka apakah ketentuan mengenai jangka waktu yang diatur dalam Pasal 39 ayat (1) dan Pasal 44 ayat (1) UU NO. 5 Tahun 1999 mengenai pemeriksaan pendahuluan selama 30 (tiga puluh) hari dan dapat dilanjutkan selama 60 (enam puluh) hari juga berlaku bagi Penyidik Polri atukah secara otomatis menjadi gugur dan berlaku ketentuan penyidikan sesuai KUHAP?

⁷⁰⁶ Pasal 41 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999. Penjelasan Pasal 41 ayat (3) menjelaskan bahwa yang diserahkan oleh Komisi kepada penyidik untuk dilaksanakan penyidikan tidak hanya perbuatan atau tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (2) tetapi juga termasuk pokok perkara yang sedang diselidiki dan diperiksa oleh Komisi.

⁷⁰⁷ Penjelasan Pasal 36 huruf g menjelaskan bahwa penyidik yang dimaksud adalah penyidik sebagaimana dimaksud pada UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yaitu Penyidik Polri.

Penyelidik Polri dalam rangka menyelidiki suatu tindak pidana maka dapat mengumpulkan bukti permulaan yang cukup setidaknya 2 (dua) alat bukti. Kemudian apabila melalui 2 (dua) alat bukti tersebut dianggap mencukupi untuk menetapkan tersangkanya, maka proses penyelidikan dinaikan menjadi penyidikan. Dengan demikian, seseorang yang semula diperiksa sebagai saksi berdasarkan 2 (dua) alat bukti tersebut ditingkatkan statusnya menjadi tersangka dan nantinya penyidik dapat melakukan penyitaan alat bukti seperti surat atau dokumen sebagai barang bukti tindak pidana yang diduga dilakukan oleh tersangka. Dalam rangka menemukan barang bukti yang dipergunakan sebagai sarana tersangka melakukan kejahatannya, penyidik dapat melakukan penggeledahan terhadap diri tersangka maupun di tempat lain seperti rumah di mana tersangka diduga menyembunyikannya. Tersangka yang diperiksa apabila tidak mau memberikan keterangan maka akan dibuatkan Berita Acara Penolakan (BAP). Berdasarkan hal tersebut penyidik baru dapat melakukan tindakan penyitaan alat bukti berupa dokumen atau surat dalam suatu tindak pidana setelah tersangkanya ditetapkan Pasal 41 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999 hanya mendasarkan penolakan dari pelaku usaha dalam hal ini misalnya adalah direksi bank BUMN hasil merger atau direksi BHC BUMN yang keberatan atau menolak memberikan informasi diserahkan kepada penyidik untuk diproses.

KPPU memiliki wewenang memanggil pelaku usaha yang diduga melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.⁷⁰⁸ Ketentuan tersebut hanya memberikan kewenangan kepada KPPU untuk memanggil saja dan tidak memiliki kewenangan yang mengharuskan pelaku usaha yang dipanggil untuk wajib hadir, sehingga atas dasar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 pelaku usaha memiliki alasan untuk menolak hadir. Hal tersebut berbeda ketika KPPU memanggil saksi atau ahli dengan menyebutkan secara jelas yaitu memanggil dan *menghadirkan*⁷⁰⁹ saksi, ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.⁷¹⁰ Ketentuan Pasal 36 huruf e dan huruf g tidak sinkron dengan pengaturan Pasal 41 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 yang melarang pelaku usaha menolak diperiksa ataupun menolak memberikan informasi. KPPU tidak dapat melakukan tafsir atas UU No. 5 Tahun 1999 dengan mengatakan memanggil pelaku usaha adalah berarti mengharuskan pelaku usahaharus atau wajib hadir memenuhi panggilan KPPU.

UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan wewenang kepada KPPU untuk meminta alat bukti dari pelaku usaha. KPPU hanya berwenang memanggil pelaku usaha, memanggil dan menghadirkan saksi, ahli atau

⁷⁰⁸ Pasal 36 huruf e UU No. 5 Tahun 1999. Penjelasan pasal ini tidak ada karena dianggap cukup jelas.

⁷⁰⁹ Cetak miring dan tebal dari peneliti guna memberikan kesan penegasan terhadap perbedaan pengaturan wewenang.

⁷¹⁰ Pasal 36 huruf f UU No. 5 Tahun 1999. Penjelasan pasal ini tidak ada karena dianggap cukup jelas.

pihak lain yang mengetahui pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999.⁷¹¹ Pasal 41 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 mewajibkan pelaku usaha menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan. UU No. 5 Tahun 1999 memberi wewenang KPPU mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan.⁷¹² Apabila pelaku usaha menolak memberikan dokumen atau surat yang dapat dianggap sebagai alat bukti oleh KPPU maka secara hukum tidak ada alasan bagi KPPU untuk menerapkan sanksi berdasarkan ketentuan PP Merger Persaingan 2010 karena UU No. 5 Tahun 1999 sebagai undang-undang pokoknya tidak mengatur ketentuan pidana yang mengatur apabila pelaku usaha menolak memberikan dokumen atau surat kepada KPPU. Dengan demikian, ketentuan Pasal 41 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 bertentangan atau setidaknya tidak sinkron dengan pengaturan wewenang Pasal 36 huruf i UU No. 5 Tahun 1999.

Permasalahan ini tidak dapat dianggap hanya suatu persoalan kecil karena merupakan suatu rangkaian proses acara yang berlaku. Upaya gugatan yang diajukan kuasa hukum terhadap kelemahan yang terdapat pada suatu perundang-undangan tidak dapat dikatakan hal tersebut merupakan kebiasaan konsultan hukum mencari-cari celah demi menyelamatkan atau menguntungkan kliennya, tetapi harus disikapi suatu bentuk penghormatan

⁷¹¹Lihat lebih jauh Pasal 36 huruf a sampai dengan huruf m UU No. 5 Tahun 1999 beserta penjelasannya.

⁷¹² Pasal 36 huruf i UU No. 5 Tahun 1999. Penjelasan pasal ini tidak ada karena dianggap cukup jelas.

dan korektif terhadap hukum itu sendiri. Terlebih lagi saat ini beberapa kali KUHAP dipermasalahkan ke Mahkamah Konstitusi antara lain sebagaimana yang telah diajukan oleh Yusril Ihza Mahendra terhadap ketentuan saksi tidak hanya berdasarkan orang yang mengetahui secara langsung, mendengar langsung tetapi juga merupakan saksi adalah orang yang mengetahui prosesnya suatu peristiwa meskipun tidak hadir atau menyaksikan langsung pada saat peristiwa tersebut terjadi.⁷¹³

Permasalahan lainnya yang cukup serius pada Pasal 41 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999 adalah apabila pelaku usaha dalam hal ini Direksi bank BUMN hasil merger atau BHC BUMN, sebagai contoh, menolak memberikan keterangan atau menolak memberikan dokumen atau surat yang dianggap sebagai alat bukti maka oleh komisi pengawas akan diserahkan kepada penyidik untuk diproses termasuk mengenai pokok perkaranya. Dalam aspek hukum acaranya yang berlaku di komisi pengawas adalah melakukan pemeriksaan kepada pelaku usaha dalam waktu 30 (tiga puluh) hari dan apabila belum selesai maka dapat diperpanjang selama 60 (enam puluh) hari. Apabila dalam proses pemeriksaan oleh KPPU mengumpulkan atau meminta keterangan pihak-pihak yang diduga mengetahui terjadinya pelanggaran Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999

⁷¹³ Lebih lanjut lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-VIII/2010 Senin, tanggal 8 Agustus 2011 tentang Hukum Acara Pidana [Pasal 65, Pasal 116 ayat (3) dan (4)], yang diajukan oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, Penyidik pada Kejaksaan Agung RI menolak memeriksa Presiden RI dengan alasan Presiden RI tidak termasuk kategori saksi sebagaimana dimaksud dalam KUHAP

memasuki tahap pemeriksaan lanjutan dan kemudian pihak direksi selaku terperiksa keberatan memberikan keterangan kepada Komisi Pengawas kemudian oleh KPPU diserahkan kepada penyidik termasuk pokok perkaranya, maka apakah proses waktu yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 tetap berlaku sehingga penyidik mau tidak mau harus menyelesaikan sisa waktu yang ada? Ataukah terserah kepada penyidik menyelesaikannya?.

Prosedur hukum acara yang berlaku dalam pemeriksaan perkara pidana sebagaimana diatur pada KUHAP yaitu pemeriksaan dilakukan terhadap saksi-saksi, kemudian ahli guna merumuskan dan membuktikan unsur-unsur delik pidana yang disangkakan kepada Tersangka kemudian diikuti pemeriksaan tersangka. Pemeriksaan terhadap tindak pidana yang diduga dilakukan tersangka yang pasal-pasal pidananya tidak mengatur ketentuan kewenangan penyidik melakukan penahanan, biasanya proses perkara tersebut lebih lama dibandingkan dengan tersangka yang ditahan. Hal ini dikarenakan apabila tersangka ditahan, maka penyidik memiliki batas waktu penahanan termasuk perpanjangan masa penahanan sebagaimana putusan perkara pidana tersebut berkekuatan hukum tetap adalah tidak boleh melebihi jangka maksimal 70 (tujuh puluh) hari.⁷¹⁴

⁷¹⁴M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan KUHAP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 241-248. Lihat juga H.M.A Kaufal, *Penerapan KUHAP dalam Praktek Hukum*, (UMM Press: 2002), hlm.44-47.

Beberapa permasalahan tersebut di atas mengemuka dikarenakan terdapat ketidakjelasan pengaturan pemberitahuan kepada KPPU terhadap transaksi merger bank yang melebihi batas yang ditentukan. Dengan telah terbentuknya OJK dan OJK sejak 1 Januari 2014 adalah lembaga yang memiliki otoritas menyetujui atau menolak permohonan merger yang dimohonkan oleh peserta merger bank, maka OJK harus mengambil sikap dan peran tegas yaitu membuat peraturan merger bank yang memuat segala ketentuan mengenai tata cara, proses, prosedur termasuk mengenai *threshold*. Peraturan OJK tersebut kemudian harus diadopsi oleh KPPU dengan menerbitkan pedoman merger dan notifikasinya. Mengapa demikian, karena OJK adalah lembaga yang lebih khusus mengatur mengenai perizinan merger bank, sedangkan KPPU mengatur mengenai persaingan usaha tidak hanya perbankan tetapi usaha pada umumnya. UU OJK lebih baru dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1999. Asas dalam ilmu hukum dikenal sebagai *lex specialis derogate legi generali*. Apabila UU No. 5 Tahun 1999 dianggap sama-sama spesialisnya dengan UU OJK maka berlaku asas hukum *lex specialis systematis*, yaitu derivat dari *lex specialis derogate legi generali* dimana ketentuan yang lebih khusus diantara yang khusus yang diberlakukan.⁷¹⁵

Tidak adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang merger dan merger bank dikaitkan dengan keberadaan KPPU sebagai

⁷¹⁵ Lebih lanjut lihat Jan Rammelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana di Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 578, sebagaimana dikutip ulang oleh Eddy O.S. Hiariej, "Perkembangan Hukum Pidana Pajak", dalam Sigit Suseno dan Nella Sumika Putri, et.al, *Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2013), hlm. 193-195.

pelaksana atas UU No. 5 Tahun 1999 sebagaimana peneliti uraikan di atas dapat

dirangkum dalam Tabel 22 di bawah ini:

Tabel 22
Peraturan Merger Bank dan Notifikasinya kepada KPPU

No	Elemen Penting	Merger	Merger Bank	Merger Bank Persaingan Usaha
2	<u>Tatacara/izin</u> (RUPS, korum, rancangan dan akta merger)	UU-PT No. 40/2007: 1. Pasal 123 2. Pasal 87 ayat (1), 89 Jo. Pasal 127 3. Pasal 128, 129	1. Pasal 28 UU No. 10/1998 2. Pasal 69 ayat (1), 55 ayat (2) UU OJK 3. Pasal 3 s/d Pasal 9, Pasal 11 s/d Pasal 22 PP Merger Bank No. 28/1998	
4	<i>Threshold</i>		Pasal 8 huruf b PP No. 28/1999: tidak lebih dari 20% total aktiva perbankan nasional	Pasal 5 ayat (3) PP No. 57/2010 tidak lebih dari Rp. 20 triliun Lampiran Peraturan KPPU No. 10/2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Merger, Bab IV Bagian B, angka 1 huruf a
6	Denda/sanksi pelanggaran notifikasi			UU No. 5/1999 tidak mengatur denda pelanggaran notifikasi 2. Pasal 6 PP No. 57/2010, mengatur denda min Rp. 1 miliar perhari, max denda Rp. 25 miliar

2. kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa;
- b. pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
 1. likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;
 2. laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank;
 3. sistem informasi debitur;
 4. pengujian kredit (*credit testing*); dan
 5. standar akuntansi bank;
 - c. pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi:
 1. manajemen risiko;
 2. tata kelola bank;
 3. prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang; dan
 4. pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan; dan
 - d. pemeriksaan bank.

Pasal 7 huruf a UU OJK tersebut memberikan “mandat” kepada OJK untuk segera mengkaji, atau membuat ketentuan pengaturan baru di bidang perizinan pendirian bank, kepemilikan saham dan mengenai merger bank atau mengusulkan kepada pemerintah untuk menerbitkan peraturan pemerintah yang baru. Peraturan pemerintah dimaksud merupakan pengganti PP Likuidasi Bank 1999, PP Merger Bank 1999, PP Merger Persaingan 2010 sehingga terjadi harmonisasi pengaturan merger bank yang dapat menimbulkan akibat monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Keputusan mengenai pemberian izin usaha, persetujuan melakukan kegiatan usaha, pengesahan, dan persetujuan atau penetapan pembubaran, dan setiap keputusan yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan sebelum beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU OJK, dinyatakan tetap berlaku. Permohonan izin usaha, persetujuan melakukan kegiatan usaha,

pengesahan, dan persetujuan atau penetapan pembubaran, serta permohonan penetapan lainnya yang sedang dalam proses penyelesaian pada Bank Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan, sejak beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU OJK, penyelesaiannya dilanjutkan oleh OJK.⁶⁹⁶

Berdasarkan ketentuan tersebut maka segala proses merger bank yang sedang dalam proses mendapatkan izin dan persetujuan Bank Indonesia dilanjutkan oleh OJK. Permasalahan yang kemudian timbul adalah apakah secara serta merta ketika OJK melanjutkan segala proses yang berjalan dengan berdasarkan atas PP Merger Bank 1999, PP Pembelian Saham Bank 1999, PP Merger Persaingan 2010, maupun Surat Edaran Bank Indonesia? Berdasarkan ketentuan Pasal 70 UU OJK, sejak diundangkannya UU OJK, UU Perbankan tetap berlaku selama belum diganti dan tidak bertentangan dengan UU OJK. UU OJK tidak membahas atau tidak menyebutkan terkait produk hukum lainnya berupa peraturan pemerintah sejauh mengenai sektor perbankan dalam hal ini merger bank maupun pembelian saham bank masih berlaku atau tidak berlaku. Dengan demikian, karena tidak diatur secara tegas dan karena tidak bertentangan dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang OJK maka PP Merger Bank 1999, PP Pembelian Saham Bank 1999 dan PP Merger Persaingan 2010 tetap berlaku sebagai dasar hukum. Dengan kata lain, proses merger bank yang sedang atau telah diajukan permohonan izin atau persetujuan kepada Bank Indonesia sejak 31 Desember 2013 adalah dilanjutkan oleh OJK.

⁶⁹⁶Pasal 67 ayat (1), (2) UU OJK

B. Izin Merger Bank dan Kewajiban Notifikasi Merger Bank Pasca Berlakunya Undang-undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

OJK sejak menerima fungsi, tugas dan wewenang penuh dalam sektor perbankan pada 31 Desember 2013 harus segera membuat dan menerbitkan produk hukum baik berupa peraturan OJK maupun bentuk lainnya terhadap ketentuan merger bank. OJK memiliki kewenangan yang berdimensi luas dalam mengatur merger bank khususnya terkait dalam aspek persaingan usaha. Saat ini masih berlaku 2 (dua) bentuk peraturan pemerintah yang mengatur batas kewenangan yang berbeda sejauh menyangkut ketentuan *threshold* izin merger bank dan notifikasi merger bank.

PP Merger Bank 1999 Pasal 8 huruf a mengatur bahwa pada saat terjadinya merger atau konsolidasi, jumlah aktiva bank hasil merger tidak melebihi 20% (dua puluh per seratus) dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia, sedangkan notifikasi terhadap merger bank sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (3) PP Merger Persaingan 2010 menentukan batas *threshold* yang asset hasil merger banknya mencapai Rp. 20 triliun wajib diberitahukan secara tertulis kepada KPPU. Persyaratan *threshold* yang ditetapkan dalam PP Merger Persaingan 2010 tersebut lebih rendah dari yang ditetapkan oleh Bank Indonesia yaitu pada saat terjadinya merger.

Bank Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 8 huruf b PP Merger Bank 1999 tidak akan mengabulkan izin merger bank apabila asset bank hasil merger melebihi 20% (duapuluh per seratus) dari total asset perbankan nasional. PP

Merger Persaingan 2010 hanya mewajibkan kepada hasil merger bank yang melebihi ketentuan masing-masing *threshold* yang ditetapkan sedangkan apabila tidak melebihi ketentuan *threshold* nya tidak diwajibkan melakukan notifikasi kepada KPPU.

Tabel 23
Perbedaan Pengaturan *Threshold* Merger Bank

8 huruf b	Asset pasca merger tidak lebih dari 20% total asset perbankan Indonesia	Izin Merger Bank dari Bank Indonesia
5 ayat (3)	Asset Bank hasil Merger melebihi Rp. 20 triliun	Wajib Notifikasi kepada KPPU guna dinilai apakah melanggar UU No. 5 Tahun 1999 atau tidak

Perbedaan ketentuan pengaturan *threshold* seharusnya tidak terjadi apabila pemerintah memiliki keseriusan dalam mendukung UU No. 5 Tahun 1999. Peneliti menemukan fakta dalam ranah perundang-undangan ternyata pemerintah dan Bank Indonesia tidak sepenuh hati mendukung tegaknya UU No. 5 Tahun 1999. Hal tersebut dapat dilihat dari pertimbangan hukum peraturan pemerintah atau peraturan Bank Indonesia tidak mempertimbangkan keberadaan UU No. 5 Tahun 1999, antara lain seperti yang diuraikan di bawah ini.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank⁶⁹⁷ (selanjutnya disebut

⁶⁹⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 52

PP Likuidasi Bank 1999) dasar pertimbangan hukumnya hanya mencantumkan

antara lain:

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);
2. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3502);
3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3587)

PP Merger Bank 1999 dasar pertimbangan hukumnya hanya mencantumkan antara lain:

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3587);
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3608);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3741).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum⁶⁹⁸ (selanjutnya disebut PP Pembelian Saham Bank 1999) dasar pertimbangan hukumnya mencantumkan antara lain:

1. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral (Lembaran Negara Tahun 1968 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2865);
2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998

⁶⁹⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 62

(Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);

3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3587);
4. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3608);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3840);

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia⁶⁹⁹ dasar pertimbangan hukumnya mencantumkan antara lain:

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357);

Peraturan Bank Indonesia Nomor: 8/17/PBI/2006 tentang Insentif dalam Rangka Konsolidasi Perbankan⁷⁰⁰ dasar pertimbangan hukumnya mencantumkan antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran

⁶⁹⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 73

⁷⁰⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 74

Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357);

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/ 8 /PBI/2012 tentang Kepemilikan

Saham Bank Umum⁷⁰¹ dasar pertimbangan hukumnya mencantumkan antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962)

Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/ 12 /PBI/2013 tentang Kewajiban

Penyediaan Modal Minimum Bank Umum⁷⁰² dasar pertimbangan hukumnya mencantumkan antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara

⁷⁰¹Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 144

⁷⁰²Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 223

Penyebutan UU No. 5 Tahun 1999 sebagai salah satu pertimbangan hukum pada peraturan hukum tersebut di atas setidaknya menunjukkan bukti bahwa pemerintah dan Bank Indonesia sangat peduli terhadap monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehingga rakyat Indonesia ketika membaca produk peraturan perundang-undangan sejauh menyangkut bank, kepemilikan saham bank, merger bank dan likuidasi bank bahwa UU No. 5 Tahun 1999 juga menjadi bagian pertimbangan sehingga timbul persaingan usaha yang sehat.

OJK sesuai fungsi, tugas, dan wewenangnya segera mengusulkan kepada pemerintah agar menerbitkan peraturan pemerintah yang menggantikan PP Merger Bank 1999 dan PP Merger Persaingan 2010. Hal tersebut sangat penting karena berdasarkan statistik perbankan Indonesia per November 2013⁷⁰³ pertumbuhan asset perbankan nasional adalah lebih dari Rp. 4.817 triliun artinya ketika asset bank hasil merger lebih dari Rp. 50 triliun hal tersebut masih dalam batas *threshold* 20% (duapuluh persen) secara nasional maka izin merger bank tersebut pasti akan diterbitkan oleh OJK akan tetapi jumlah tersebut melebihi batas *threshold* PP Merger Persaingan 2010 yang mewajibkan bank hasil merger melebihi Rp 20 triliun wajib melakukan notifikasi kepada KPPU.

Notifikasi atau pemberitahuan terhadap rencana merger dapat dilakukan baik sebelum maupun setelah merger terjadi. Penerapan ketentuan notifikasi terhadap merger di beberapa negara ada yang diberlakukan sebelum merger dan

⁷⁰³<http://www.bi.go.id/id/statistik/perbankan/indonesia/Documents/SPI%20November%202013.pdf>

ada yang setelah merger. Amerika, Australia, dan Uni Eropa menerapkan kewajiban pra notifikasi dalam merger.⁷⁰⁴

Pemberitahuan pra merger di Amerika diatur berdasarkan ketentuan *the Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement* (selanjutnya disebut HSR) yang merupakan amandemen atas Pasal 7 *Clayton Act*.⁷⁰⁵ HSR mengatur bahwa perusahaan yang menerima merger harus memberitahukan kepada *Federal Trade Commission* (selanjutnya disebut FTC) dan *Department of Justice* (selanjutnya disebut DoJ).⁷⁰⁶ Kemudian terhadap laporan atau pemberitahuan tersebut maka dalam waktu 30 (tigapuluh) hari akan dilakukan pemeriksaan apakah terjadi pelanggaran terhadap HSR atau tidak. Apabila ada perusahaan yang melakukan merger dan tidak melaporkan atau terlambat melaporkan transaksi mergernya kepada *the Pre Merger Notification Officer*, maka akan dikenakan sanksi.

Kesadaran pelaku usaha di Amerika melakukan *pre merger notification* sangat tinggi sekali, hal ini dapat dilihat dari *press release* yang dilakukan oleh FTC maupun DoJ sebagai badan federal antitrust di Amerika. Pada tahun 2007 Badan Antitrust Federal Amerika mempublikasikan data meningkatnya pemberitahuan merger atau yang disebut dengan *HSR filling*. Terjadi peningkatan

⁷⁰⁴ Dipilihnya negara-negara tersebut dengan pertimbangan geografis yaitu mewakili benua Amerika, benua Australia, benua Eropa selain itu alasan lainnya adalah Negara-negara tersebut memiliki pengalaman dalam pengaturan Merger lebih dari 25 (dua puluh lima) tahun.

⁷⁰⁵ Sally Morrison, Jeremy Sina, David B. Mc Ginty, "M&A Supplement," (IBFD, No. 34, Juni 2008), dalam *The International Guide to Merger and Acquisition*, (International Bureau of Fiscal Documentations Publication BV in Co-operation with Deloitte Touche ToHorizontal Mergeratsu International, 2008), hlm. 14-16. Lihat juga Maher M. Dabbah dan K.P.E.Lasok (ed), *Meger Control Woldwide*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), hlm. 1292.

Lihat juga Duncan M. Ross, *History of Banking II: 1844-1959, Bank Failures*,

4% dibandingkan tahun 2006, dan terjadi penurunan pemeriksaan lanjutan sebesar 10%. Pada tahun fiskal 2006, FTC dan DOJ telah memeriksa 1.768 HSR filing, dan permintaan pemeriksaan lanjutan dalam 45 masalah atau meningkat 2,6%.⁷⁰⁷

Tahun 2007 Badan Antitrust Federal mengajukan gugatan terhadap 3 (tiga) kasus. 1 (satu) kasus oleh FTC dan 2 (dua) kasus oleh DOJ, berkenaan dengan *pre notification*. Pada tanggal 21 Mei 2007, FTC mengenakan denda kepada James D. Dondero sebesar US \$ 250.000, sebagai induk perusahaan Highland Capital Management, L.P (Highland). Denda tersebut berkenaan dengan tindakan Highland tidak melaporkan akuisisi saham yang dilakukannya terhadap Motient. Highland pada tahun 2005 dilaporkan telah melanggar HSR berkenaan dengan upaya Highland mengakuisisi 10.000 saham Motient Corporation pada akhir Februari 2005, padahal sebelumnya Highland telah memiliki atau menguasai secara signifikan dimana Dondero menguasai US \$ 90 million voting saham-saham setelah melakukan akuisisi, dan hal tersebut tidak dilaporkan sampai terjadi koreksi laporan *pre merger*nya pada April 2007.⁷⁰⁸

Kasus pelanggaran *pre merger notification* lainnya yaitu ditangani oleh DOJ, dimana pada tanggal 15 Oktober 2007 telah mengumumkan bahwa Iconix Brand Group sepakat untuk membayar denda kepada DOJ sebesar US \$

⁷⁰⁷ <http://www.ftc.gov/os/2007/07/p110014hsrreport.pdf>. Lihat juga Anthony W. Swisher (ed), 2007, "Annual Review of Antitrust Law Developments: Annual Review Series", (*American Bar Association*, 2007), hlm. 87-88.

⁷⁰⁸ Lihat *United States v Dondero*, 2007-1 Trade Cas. (CCH) 75,710 D.D.C.2007 (final judgment); FTC Press Release, FTC obtains US\$ 250,000 Civil Penalty for Pre Merger Violation (May 21, 2007), <http://www.ftc.gov/opa/2007/05/dondero.shtm>.

550,000,00 karena gagal memenuhi ketentuan “4 (c) document”⁷⁰⁹ pada HSR ketika mengakuisisi Rocawear.⁷¹⁰

DOJ pada tanggal 19 Desember 2007, mengumumkan bahwa telah mengenakan denda kepada Value Act Capital Partners L.P., suatu lembaga investasi sebesar US \$ 1.1 million karena tidak melaporkan 3 (tiga) investasi pada perusahaan publik yang dilakukan pada bulan Februari dan April 2005.⁷¹¹

Australia melalui *Trade Practice Act* 1974 dan saat ini telah diperbarui dengan *the Competition and Consumer Act* 2010⁷¹² mengatur tentang merger. Pasal 50 *the Competition and Consumer Act* 2010 melarang suatu perusahaan baik langsung atau tidak langsung, merger atau mengakuisisi saham badan usaha, atau memperoleh aset seseorang apabila merger atau akuisisi tersebut akan memiliki

⁷⁰⁹ Ketentuan 4 (c) HSR form adalah *certain documents prepared or reviewed by the company's officers or directors in connection with their evaluation or analysis of the proposed transaction. A party is subject to a maximum statutory civil penalty of \$11,000 for each day it has been found to be in violating of the HSR Act.*

⁷¹⁰ Lihat DOJ Press Release, *Iconix Brand Group to Pay \$550,000 Civil Penalty for violating Antitrust Pre Merger Notification Requirements: Violation occurred when Iconix acquired Rocwear.* Lihat http://www.usdoj.gov/atr/publicpress_releases/2007/226778.htm. Lihat juga *United States v Iconix Brand Group* 2007-2 Trade Cas (CCH) 75 900 (1) (1) C 2007 www.usdoj

⁷¹¹ Lihat DOJ Press Release, *Investment Fund will Pay Civil Penalty for violating Antitrust Pre Merger Notification Requirement.* http://www.usdoj.gov/opa/pr/2007/December/07_at_1018.html. Nilai 3 (tiga) transaksi tersebut adalah \$ 248 million, \$ 148,000 dan \$ 178 million, dua transaksi terakhir tersebut menyebabkan *ValueAct* mendapatkan 10% lebih hak voting saham pada perusahaan yang diakuisisi. Pada tahun 2003 *ValueAct* juga pernah melakukan hal serupa akan tetapi kemudian telah memperbaiki dengan memasukkan dokumen pemberitahuannya. Lihat juga Anthony W. Swisher, *op.cit.*, hlm. 88.

⁷¹² Gary Christie, Mark Ekkel, “M&A Supplement,” (IBFD, No. 34, Juni 2008), dalam *The International Guide to Merger and Acquisition*, (International Bureau of Fiscal Documentations Publication BV in Co-operation with Deloitte Touche ToHorizontal Mergeratsu

<http://en>
Commission#Roles.

Merger yang dilakukan oleh asing terhadap perusahaan di Australia maka Notifikasi harus ditujukan kepada Foreign Acquisition and Takeovers Act 1975 (FIRB). Lihat Gaire Blunt, Carolyn Oddie, Merger in Australia dalam Merger Control 2001, *Global Competition Review*, (Law Business Research Ltd, 2000), hlm. 18

efek, atau kemungkinan besar akan memiliki efek secara substansial mengurangi kompetisi di pasar manapun.⁷¹³

Notifikasi merger di Australia dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara yaitu:⁷¹⁴

1. *Australian Competition and Consumers Commission* (selanjutnya disebut ACCC)⁷¹⁵ menilai rencana Merger atau Merger secara informal;
2. ACCC menilai permohonan izin resmi Merger yang diusulkan; dan
3. Pengadilan menilai permohonan izin Merger yang diusulkan.

Notifikasi informal tidak mewajibkan pihak-pihak yang melakukan Merger untuk memberitahukan kepada ACCC, tetapi hal tersebut tidak menghalangi ACCC melakukan penilaian terhadap merger yang dilakukan. Pihak ACCC akan melakukan *informal assessment* terhadap notifikasi informal yang diajukan oleh peserta merger. *Informal assessment* dilakukan oleh pihak yang melakukan merger kepada ACCC guna dilihat apakah merger yang dilakukan dapat menimbulkan atau akan mempengaruhi persaingan.⁷¹⁶

Notifikasi formal dilakukan oleh ACCC terhadap pihak-pihak yang melakukan merger dengan melakukan pemberitahuan secara resmi. Pelanggaran

⁷¹³http://www.accc.gov.au/system/files/Merger%20Review%20Process%20Guidelines%20-%2026%20September%202013_0.pdf

⁷¹⁴<http://www.accc.gov.au/system/files/Formal%20Merger%20Review%20Process%20Guidelines%202008.pdf>

⁷¹⁵ *Australian Competition and Consumers Commission* adalah lembaga pengawas persaingan usaha Australia

⁷¹⁶ The ACCC will commonly respond by either:

- a. *requesting the parties not to proceed as it considers the merger would be anti-competitive;*
- b. *making any necessary market inquiries and then either opposing or not opposing the merger; or*
- c. *not making market inquiries and not opposing merger.*

terhadap *Competition and Consumer Act* 2010 dikenakan denda maksimum sebesar US\$ 10,000,000.00⁷¹⁷

Uni Eropa memiliki Undang-undang yang mengatur tentang merger⁷¹⁸ yaitu *Council Regulation* 4064/89 atau dikenal dengan nama *Merger Control*.⁷¹⁹ Ketentuan *Council Regulation* mengatur *pre notification* dengan penyebutan *Prior Notification of Concentrations*. Merger yang dilakukan para pihak harus segera diberitahukan kepada *Commission* tidak lebih dari 1 (satu) minggu sejak disepakatinya perjanjian.⁷²⁰ *Prior Notification of Concentrations* dilakukan oleh pihak-pihak yang melakukan merger apabila:⁷²¹

Article 1

Scope

1. *Without prejudice to Article 22 this Regulation shall apply to all concentrations with a Community dimension as defined in paragraph 2.*
2. *For the purposes of this Regulation, a concentration has a Community*

⁷¹⁷*Companies that do not comply with the restrictive trade practices provisions of CCA may be fined by the Federal Court. There are three ways the maximum fine can be calculated. The maximum possible fine is the larger of A\$10,000,000; or three times the value of the illegal benefit; or (if the value of the benefit cannot be ascertained) 10% of turnover for the preceding 12 months. Individuals may be fined up to \$500,000 and since 2009 certain offences under the Competition and Consumer Act (such as price fixing or participation in a cartel) have been criminalised with executives who engage in conduct which contravenes the relevant provisions liable for a custodial sentence of up to 10 years in prison (44ZZRF and 44ZZRG of the CCA). Companies that do not comply with the consumer protection provisions of CCA may be fined by the Federal Court, up to \$1.1 M for companies and \$220,000 for individuals.*

⁷¹⁸ Maher M. Dabbah dan K.P.E.Lasok (ed), *Op.cit.*, hlm. 383. Syamsul Maarif, *op.cit.*, hlm. 57.

⁷¹⁹ Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the Control of Concentrations Between Undertakings

⁷²⁰ *Article 4*

Prior notification of concentrations

1. *Concentrations with a Community dimension as referred to by this Regulation shall be notified to the Commission not more than one week after the conclusion of the agreement, or the announcement of the public bid, or the acquisition of a controlling interest. That week shall begin when the first of those events occurs.*
2. *A concentration which consists of a merger within the meaning of Article 3 (1) (a) or in the acquisition of joint control within the meaning of Article 3 (1) (b) shall be notified jointly by the parties to the merger or by those acquiring joint control as the case may be. In all other cases, the notification shall be effected by the person or undertaking acquiring control of the whole or parts of one or more undertakings.*

⁷²¹ Lihat juga Syamsul Maarif, *op.cit.*, hlm. 60.

dimension where;

(a) the aggregate worldwide turnover of all the undertakings concerned is more than ECU 5 000 million, and

(b) the aggregate Community-wide turnover of each of at least two of the undertakings concerned is more than ECU 250 million, unless each of the undertakings concerned achieves more than two-thirds of its aggregate Community-wide turnover within one and the same Member State.

Laporan pra notifikasi di Uni Eropa dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah ditandatanganinya perjanjian awal atau merger harus telah dilaporkan kepada *Commission*. Pelanggaran terhadap ketentuan *Pre Notification* tersebut maka *Commission* dapat membatalkan transaksi.⁷²² Pelaku usaha yang transaksi mergernya dibatalkan oleh *Commission* dapat mengajukan keberatan atau banding kepada *Court of First Instance of the EC* terhadap keputusan yang bersifat administratif maupun substantif serta kasus kepada *European Court of Justice*.⁷²³

Berdasarkan notifikasi yang berlaku di beberapa negara tersebut, bagaimana kemudian idealnya bagi merger bank pada masa yang akan datang? Notifikasi terhadap merger bank yang wajib dilakukan kepada KPPU dalam masa yang akan datang adalah sebelum merger tersebut efektif secara yuridis. OJK dapat segera mengeluarkan peraturan OJK yang mengatur tentang ketentuan notifikasi merger bank yang mewajibkan pihak-pihak yang akan melakukan merger sudah melakukan notifikasi kepada KPPU sejak peserta merger telah sepakat membuat dan menandatangani rancangan merger yang telah mendapatkan persetujuan komisaris dan telah mendapatkan pengesahan RUPS.

⁷²²*Ibid.*, hlm. 57

⁷²³*Ibid.*

Notifikasi kepada KPPU sebelum merger bank berlaku efektif secara yuridis dapat menimbulkan permasalahan hukum dan ekonomi secara serius dalam industri perbankan. Industri perbankan sebagai suatu industri yang berbasis kepercayaan masyarakat selaku nasabah penyimpan dana yang pemahaman atas uang yang disimpannya harus aman dan dapat sewaktu-waktu dapat diambil. Persoalan akan adanya penolakan suatu merger bank hampir dipastikan akan memicu sentimen negatif masyarakat atau pasar apabila bank hasil merger tersebut adalah bank suatu perseroan terbatas terbuka. Hal tersebut dikarenakan beberapa alasan antara lain:

1. bank yang bergabung entitas hukumnya berakhir atau bubar dan bubarnya bank yang bergabung tidak dapat dihidupkan lagi dan bubarnya bank yang bergabung tersebut disahkan juga oleh menkumham;
2. hak dan kewajiban bank yang bergabung beralih menjadi hak dan kewajiban bank penerima merger;
3. pemegang saham bank yang bergabung menjadi pemegang saham bank yang menerima merger.

Pengaturan notifikasi merger bank masa yang akan datang harus dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh hari) sejak rencana dan rancangan merger disetujui oleh komisaris dan RUPS masing-masing peserta merger. Notifikasi kepada KPPU terhadap hasil merger bank berlaku terhadap merger bank yang melebihi batas *threshold* yang sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (3) PP Merger Persaingan 2010.

Pemerintah dan OJK harus melakukan revisi terhadap UU No. 5 Tahun

1999, PP Merger Bank 1999 dan PP Merger Persaingan 2010. Pasal 29 ayat (1)

UU No. 5 Tahun 1999 yang semula mengatur yaitu:

Pasal 29

- (1) Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, **wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan tersebut.**

Diubah menjadi

Pasal 29

- (1) Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, **wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham masing-masing pihak terhadap usulan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan tersebut disetujui oleh masing-masing Rapat Pemegang Saham peserta Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham**

Pasal 5 ayat (1) PP Merger Persaingan 2010 yang semula mengatur yaitu:

Pasal 5

- (1) Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu **wajib diberitahukan secara tertulis kepada Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal telah berlaku efektif secara yuridis Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan.**

Diubah menjadi:

- (1) Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu **wajib diberitahukan secara tertulis kepada Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal hari sejak tanggal persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham masing-masing pihak terhadap Penggabungan Badan Usaha,**

Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan.

Prosedur pengajuan izin Merger Bank sebagaimana diatur pada Pasal 16

ayat (1) PP Merger Bank 1999 yang semula mengatur yaitu:

Pasal 16

- (1) Setelah memperoleh persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham untuk melakukan Merger, Direksi masing-masing Bank secara bersama-sama mengajukan permohonan izin Merger kepada Bank Indonesia dengan tembusan kepada Menteri Kehakiman.

Diubah menjadi:

- (1) Setelah memperoleh persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham untuk melakukan Merger, Direksi masing-masing Bank secara bersama-sama mengajukan permohonan izin Merger kepada Otoritas Jasa Keuangan disertai pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha terhadap hasil Merger yang dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ada /atau tidaknya pelanggaran dengan tembusan kepada Menteri Kehakiman.
- (2) Permohonan izin persetujuan Merger Bank tersebut pada ayat (1) yang disertai pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha bahwa Bank hasil Merger tidak berdampak pada praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, Otoritas Jasa Keuangan memberikan persetujuan Merger Bank yang dimohonkan.
- (3) Persetujuan Otoritas Jasa Keuangan terhadap permohonan izin Merger Bank disertai pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha bahwa Bank hasil Merger tidak berdampak pada praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dan akta Notaris Merger Bank diajukan kepada Menteri Hukum dan HAM RI untuk mendapatkan pengesahan.

Perubahan alur permohonan persetujuan merger bank tersebut adalah agar KPPU sebagai penegak UU No. 5 Tahun 1999 diakui keberadaannya dan bukannya dianggap sebelah mata sebagaimana yang berlaku sejak UU No. 5 Tahun 1999 diundangkan. Terbitnya PP Merger Bank 1999 serta peraturan lainnya sebagaimana tersebut di atas tidak pernah mencantumkan dalam pertimbangan hukumnya mengenai UU No. 5 Tahun 1999.

Pelanggaran terhadap ketentuan kewajiban notifikasi dapat dikenakan sanksi administrasi antara lain berupa denda dan pencabutan dan atau pembatalan bank hasil mergernya oleh OJK atas permohonan tertulis dari KPPU disertai dengan pertimbangannya.

Notifikasi kepada KPPU tidak perlu dilakukan sebelum transaksi selesai apabila transaksi tersebut adalah pengambilalihan saham atau akuisisi. Hal ini dikarenakan entitas hukum perusahaan yang diambilalih sahamnya tetap ada dan tidak bubar serta apabila saham bank yang diambilalih 100% (seratus perseratus) maka bank yang diambilalih sahamnya 100% (seratus per seratus) tersebut akan menjadi anak perusahaan yang mengambilalih.

Merger bank dan notifikasinya kepada KPPU akan terlaksana dengan efektif apabila dilakukan revisi beberapa peraturan perundang-undangan tersebut pada Tabel 24 di bawah ini agar terjadi harmonisasi dan tidak tumpang tindih antara institusi OJK dan KPPU.

Tabel 24

Merger Bank dan Notifikasinya kepada KPPU di Masa Yang Akan Datang

No	Revisi	Pre merger bank	Threshold	Denda	Pelaksana
1.	Undang-undang	Revisi Pasal 28 UU No. 5/1999 harus dicantumkan bahwa notifikasi/pemberitahuan dilakukan sebelum merger efektif secara yuridis		Revisi Pasal 48 ayat (b) sehingga pelanggaran terhadap pemberitahuan kepada KPPU merupakan pelanggaran sehingga dikenai sanksi pidana denda.	KPPU
1.	Peraturan Pemerintah	Revisi Pasal 5 ayat (1) PP No. 57/2010, menjadi pemberitahuan kepada KPPU dilakukan sebelum merger efektif secara yuridis	Revisi Pasal 5 ayat (3) PP No. 57/2010: <i>threshold</i> semula Rp. 20 triliun direvisi menyesuaikan ketentuan yang akan diatur oleh OJK, lembaga pemberi izin merger bank	Revisi Pasal 6, besaran denda disesuaikan dengan ketentuan denda yang akan diatur dalam revisi UU No. 5/1999	OJK dan KPPU
2.	KPPU	Revisi Perkom No. 3/2013, sehingga dalam pedoman merger bank dicantumkan pemberitahuan sebelum merger efektif secara yuridis merujuk kepada UU No. 5/1999	Revisi Perkom No. 3/2012, sehingga dalam pedoman merger bank dicantumkan ketentuan <i>threshold</i> yang merujuk ketentuan OJK	Revisi Perkom No. 3/2013, sehingga dalam pedoman merger bank dicantumkan ketentuan denda merujuk ketentuan revisi PP NO. 57/2010	OJK dan KPPU

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Merger Bank yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 sampai dengan 2004 adalah karena terjadi krisis moneter dan keuangan didasarkan atas fakta terjadinya kesulitan likuiditas pada perbankan nasional serta dalam rangka memenuhi dan menyesuaikan perkembangan perbankan secara global dengan disepakatinya Basell Accord oleh para Gubernur Bank Central dari seluruh dunia, baik Basell I, II maupun Basell III yang diadaptasi oleh Bank Indonesia melalui kebijakan API. Bank hasil merger yang memiliki keunggulan finansial, sumber daya manusia dan teknologi akan mampu memimpin, mendominasi atau menguasai pangsa pasar dalam industri perbankan nasional.
2. KPPU sebagai lembaga yang mendapat amanah dari UU NO. 5 Tahun 1999 untuk menegakkan ketentuan hukum dalam bidang persaingan usaha di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut maka pemberitahuan kepada KPPU bagi bank yang akan melakukan merger adalah suatu kewajiban. Pemberitahuan sebelum merger tersebut memiliki arti penting karena dapat menjadi *early warning system* (sistem peringatan dini) guna menghindari terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dimana praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat menghambat terjadinya perilaku persaingan sempurna dalam industri perbankan di Indonesia.

3. Pemberitahuan kepada KPPU oleh bank hasil merger harus dilakukan sebelum bank hasil merger berlaku efektif secara yuridis. Hal ini dilakukan guna menghindari kompleksitas permasalahan hukum, ekonomi dan sosial apabila bank hasil merger ternyata dikemudian hari oleh KPPU dinyatakan melanggar ketentuan merger yang telah diatur dalam undang-undang, peraturan pemerintah maupun oleh peraturan KPPU, sehingga izinya harus dicabut atau dibatalkan.

B. Saran/Rekomendasi

Berdasarkan penelitian ini maka peneliti mensarankan agar OJK harus mampu “memimpin” dalam perbaikan ketentuan merger bank yang kemudian dapat dipedomani oleh KPPU. Guna menghindari bank hasil merger dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, maka perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut:

1. Otoritas Jasa Keuangan harus segera membuat peraturan atau kebijakan dalam suatu *blue print* atau *master plant* industri perbankan nasional yang antara lain di dalamnya mengatur mengenai proses dan permohonan izin merger bank. Hal ini dilakukan guna memberikan kepastian hukum bagi perbankan dalam merencanakan masa depan bisnisnya.
 - a. Penilaian atau pendapat KPPU terhadap rencana merger bank wajib menjadi syarat utama bagi bank yang akan mengajukan izin merger kepada OJK. Notifikasi kepada KPPU oleh bank hasil merger wajib dilakukan sebelum merger bank berlaku efektif secara yuridis. Hal

tersebut dapat dilakukan apabila dilakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan sebagai berikut: Pertama, pemerintah harus segera merevisi UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat khususnya pengaturan Pasal 28 dan Pasal 29 mengenai larangan praktik merger yang dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat serta kewajiban Notifikasi kepada KPPU sebelum merger berlaku efektif secara yuridis. Kedua, pemerintah segera merevisi atau menerbitkan peraturan pemerintah sebagai pengganti PP Merger Persaingan 2010, dengan menambahkan beberapa ketentuan merger bank antara lain yaitu izin merger bank dikabulkan oleh OJK setelah mendapat masukan tertulis dari KPPU. Persetujuan OJK dan pernyataan tertulis dari KPPU menjadi persyaratan wajib terhadap perubahan Anggaran Dasar ataupun persetujuan Menteri Hukum dan HAM RI sehingga merger bank efektif secara yuridis. Ketiga, perlu diterbitkan peraturan pemerintah dan peraturan OJK yang mewajibkan bank yang akan melakukan merger harus menyediakan jaminan denda yang disimpan pada rekening KPPU yang telah disediakan khusus untuk menampung dana sanksi denda. Hal ini guna memudahkan KPPU melaksanakan pengenaan denda bagi merger bank yang tidak melakukan notifikasi atau melanggar ketentuan KPPU mengenai notifikasi, sehingga tidak menimbulkan perdebatan hukum dalam pelaksanaannya. Dengan adanya revisi tersebut di atas maka KPPU harus menyediakan suatu biro atau divisi ekonomi yang terdiri

atas pakar ekonomi dalam berbagai disiplin ilmu ekonomi yang mampu mengukur dengan tepat dan baik tingkat konsentrasi pasar dalam industri perbankan nasional dan atas pendapat biro atau divisi ekonomi tersebut dapat tentukan tingkat konsentrasi yang dilampaui oleh bank hasil merger.

DAFTAR PUSTAKA

A. Artikel, Buku, Makalah

Abercombie, N., et.al. *The Dictionary of Sociology*, Penguin, 1984.

Abidin, Zaenal., "Bank Asing dan Peranan BI", artikel, *Kompas*, 20 Juni 2011.

Adityaswara, Mirza., "Menyoroti Efisiensi Perbankan Indonesia", *Kompas*, edisi 27 September 2010.

Alberto Alesina dan Lawrence Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence," (*Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 25, 1993

Alesina, Alberto dan Lawrence Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence," *Journal of Money, Credit, and Banking*, (Vol. 25, 1993).

Alexandre, Donald., "An Empirical Test of Mutual Forbearance Hypothesis: The Case of the Bank Holding Companies", (*Southern Economic Journal*, Vol. 52, Juli, 1985).

Alhadeff, David A., "The Market Structure of Commercial in United States," (*Quarterly Journal of Economics*, February 1951).

American Banker tanggal 14 September 2011,

Anari, Ali James Kolari, dan Joseph Mason, "Bank Asset Liquidation and the Propagation of the U.S. Great Depression," *Journal of Money, Credit, and Banking*, (Vol. 37, No. 4 August 2005)

Anderson, Thomas J., *Our Competitive System and Policy*, (Cincinnati: South Western Publishing Company, 1958)

Apt, J dan Ernesto. Schargrodsky, "Study of the Bolivian Banking Industry". *Mimeo, Harvard University*, 1996.

Bailey, Samuel, *A Critical Dissertation on the Nature, Measures, and Causes of Value: Chiefly in Reference to Writings of Mr. Ricardo and His Followers*. London: R. Hunter, 1825.

Bain, Joe E., *Barriers to New Competition*. Cambridge. Mass: Harvard University Press, 1956.

Bank for International Settlement (BIS), “Core Principles for Effective Banking Supervision,” Oktober 2006,

Bannock, Graham, R.E. Baxter, Evan Davis, *The Penguin Dictionary of Economic*. London: Penguin Books, seven edition, 2003.

Basel Core Principles for Effective Banking Supervision.

Batunagar, S., r, *Indonesia's Banking Crisis Resolution: Lesson and the Way Forward*, Occasional Internal Paper. Desember 2002.

Berger, Allen N. dan Timothy H. Hannan, The Price-Concentration Relationship in Banking, *Review of Economics and Statistics*, (Vol.71, 1989

Bernanke, Ben S., “Nonmonetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of the Great Depression.” *American Economic Review* 73, (1983)

Blair Michael., Ross Cranston MP, eds, *Blackstone's Guide of Bank of England Act 1998*. Oxford University Press, 1998.

Blunt, Gaire, Carolyn Oddie, Merger in Australia dalam Merger Control 2001, *Global Competition Review*, (Law Business Research Ltd, 2000).

Bork, Robert H., *The Antitrust Paradox, A Policy at War with Itself*. New York: Basic Books, Inc, 1978.

Bowen, H.V., “The Bank of England during the Long Eighteenth Century, 1694-1820,” dalam Richard Roberts, David Kynaston (ed), *The Bank of England: Money, Power and Influence 1694-1994*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Brandenburger, Rache, dan Joseph Matelis, “The 2010 U.S. Horizontal Merger Guidelines: A Historical and International Perspective,” *Antitrust*, (Vol. 23. No. 3, Summer 2011)

Brucker, Eric, “A Microeconomic Approach to Banking Competition,” *The Journal of Finance*, (1970).

Bryant, Coralie & Louise G. White, *Managing Development in The Third World*, Westview Press Inc., dialihbahasakan oleh Rusyanto L., *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES, 1987.

Buchanan, Patrick J., *Will America Survive to 2025?: Suicide of Super Power*. New York: Thomas Dune Books, St. Martin's Press.

Budianto, Agus., *Merger Bank di Indonesia Beserta Akibat-akibat Hukumnya*. Bogor Selatan: Ghalia Indonesia, 2004.

Calem, Paul, dan Gerald Carlino, The Concentration Conduct Relationship in Bank Deposit Market, *Review of Economics and Statistics*, (Vol. 73, 1991)

Caprio, G. and D. Klingebiel. (ed) "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?" (in Annual World Bank Conference on Development Economics, 1997).

Carlton, Dennis W. dan Jeffrey M. Perloff, *Industrial Organization*. Harper Collins College Publisher, 1994,

Cetorelli, Nicola, dan Michele Gambera, "Banking Market Structure, Financial Dependence and Growth: International Evidence from Industry Data.", *Journal of Finance* 56, (2001).

Cetorelli, Nicola., "Real Effects of Bank Concentration and Competition in Europe," (Prepared for The Federal Reserve Bank of Cleveland and *Journal of Money, Credit and Banking* 2003 Annual Conference on Banking Consolidation and Competition, Preliminary version), 21-23 Mei 2003

Chandler, Lester V., "Monopolistic Elements in Commercial Banking," (*Journal of Political Economy*: February 1938).

Chown, John F., *A History of Money From AD 800*. London: Routledge and Institute of Economic Affairs: 1994.

Christic, Gary., Mark Ekkel, "M&A Supplement," (*IBFD*, No. 34, Juni 2008), dalam The International Guide to Merger and Acquisition, (*International Bureau of Fiscal Documentations* Publication BV in Co-operation with Deloitte Touche Tohmatsu International, 2008

Clark, Jeffrey A., (b) "Estimation of Economics of Scale in Banking Using A Generalized Functional Form," (*Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 16, 1994).

Clark, Jeffrey A, (a) Economics of Scale and Scope at Depository Financial Institutions: A Review of Literature", *Economic Review*, (Federal Reserve Bank of Kansas City, Vo. 73, September-Oktober, 1988)

Cohen, Neil B., dan Charles A. Sullivan, "The Herfindahl-Heriscman Index and The New Antitrust Merger Guidelines: Concentrating on Concentration," *62 Texas Law Review*, (November, 1983).

Collins, Michael, "The Banking Crisis of 1878," *Economic History Review*: 2nd ser., XLII, 4, (1989)

Cooper, Kerry and Donald R. Fraser, *Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services*. Ballinger Publishing Company, 1986.

Council Regulation (EC) No. 1310/97 of 30 June 1997 Amending Council Regulation (EC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the Control of Concentration between Undertakings.

Council Regulation (EC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the Control of Concentration between Undertakings,

Cukierman, Alex., *Central Bank Independence: The Evidence*, (Cambridge Massachuset: MIT Press).

Dabbah, Maher M. dan K.P.E.Lasok (ed), *Meger Control Woldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Dansby R., dan R. Willig, "Industry Performance Grandient Indexes", (*American Economic Review*, Vol. 69, Juni, 1979)

Demirgüç, Asli,-Kunt, Luc Laeven and Ross Levine, "Regulations, Market Structure, Institutions, and the Cost of Financial Intermediation," *World Bank Economic Review*, (April 2003),

Dharmasetya, Lani., Vonny Sulaimin, *Merger & Akuisisi: suatu Tinjauan dari Sudut Akuntansi dan Perpajakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009.

DOJ Press Release, Iconix Barnd Group to Pay \$550,000 Civil Penalty for violoating Antitrust Pre Merger Notification Requirements: Violation occurred when Iconix acquired Rocwear. Lihat [http:// www. usdoj. gov/atr/ publicpress_ releases/ 2007/226778.htm](http://www.usdoj.gov/atr/publicpress_releases/2007/226778.htm).

DOJ Press Release, Investment Fund will Pay Civil Penalty for violating Antitrust Pre Merger Notification Requirement. [http:// www. usdoj. gov/ opa/ pr/ 2007/December/07 at 1018.html](http://www.usdoj.gov/opa/pr/2007/December/07_at_1018.html).

Dow, Sheila C., "Why the Banking System Should Be Regulated," *The Economic Journal*, 106, *Royal Economic Society*, (1996).

Dowd, Kevin., "Model in Banking Instability: A Partial Review of the Literature", *Journal of Economic Surveys*, (Vol. 6, 1992).

- Du, Julian dan David D. Li, "Why Banking Regulation? A Theory of Banking Regulation Based on Government Failure", (Working Paper, Chinese University of Hong Kong, 3 November 2008) dapat dilihat juga pada <http://www.cfrn.com.cn/getPaper.do?id=850> Julian Du, David D. Li: Why Banking Regulation? A Theory of Banking Regulation (2008-05-03) [2013-01-01]. CFRN Working Paper, Available at CFRN: <http://www.cfrn.com.cn/getPaper.do?id=850>
- Duncan M. Ross, *History of Banking II: 1844-1959, Bank Failures, Commercial Distress and Limited Liability*, London: Fickering & Chato: Vol. III, 1998.
- Dymski, Gary A., *The Bank Merger Wave: The Economic Causes and Social Consequences of Financial Consolidation*, (Issues in Money Banking and Finance, 1999)
- Echeverri, Lina Maria., *Free Banking in Colombia 1856-1886*. University of Georgia, 1991.
- Eckbo, Espen B., "Horizontal Mergers, Collusion, and Stockholder Wealth", (*Journal of Financial Economics*, Vol. 11, April, 1983).
- Eckbo, Espen B., dan Peggy Wier, "Antimerger Policy under the Hart-Scott-Rodino Act: A Reexamination of the Market Power Hypothesis", (*Journal of Financial Economics*, Vol. 28, April, 1985),
- Edward L. Symons, Jr. dan James J. White, *Banking Law Selected Statutes and Regulations*, (West Publishing Co: St. Paul, Minn, 1991)
- Edward, Franklin R., "Concentration in Banking and its Effect on Business Loan Rates," *The Review of Economic and Statistics*, (August, Vol. 46, 1964),
- Ernesto Schargodsky dan Federico Sturzenegger, *Banking Regulation and Competition with Product Differentiation*, (20 Oktober 1999).
- Evanoff, Douglas D. Evanoff dan Diana L. Fortier, "Reevaluation of Structure-Conduct-Performance Paradigm in Banking", *Journal of Financial Services Research*, (June, Vol 1, 1988)
- Farrell, Joseph., "Fax, or Dangerous Hedgehog? Kayte and Schwartz on the 2010 Horizontal Merger Guidelines", *Antitrust Law Journal*, (Vol. 77. Issue No. 2, 2011)
- Federal Reserve Bank of Kansas City, *Central Banking Issues in Emerging Market-Oriented Economies*. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, 1990.

Gandapradja, Permadi, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Garuda, Abdul Hakim., Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Antimonopoli*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 1999.

Gaughan, Patrick A., *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructuring*. New York: John Wiley & Sons, Inc, 1996.

Gellhorn, Ernest, dan William E. Kovacic, *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1994.

Gilbart, James William., *A Practical Treatise on Banking*. London: Longmans, 1828.

Goeltom, Miranda S., "Indonesia's Banking Industry: Progress to Date", *The Banking System in Emerging Economies: How Much Progress Has Been Made*, (Bank for International Settlement: Agustus 2006).

Gonzales, Maria Victoria Roman ,dan Mario Martinez Guerrero, "New Competitors in Banking Services, *Journal of Financial Services Marketing*, (Vol. 9, 2).

Gotts, Ilene K, editor, *The Merger Review Process, a Stepby step Guide to Federal Merger Review*, USA: ABA Liberty Pursuing Justice-Section of Antitrust Law, (2001).

Greenbaum, Stuart I., "Competition and Efficiency in the Banking System-Empirical Research and its Policy Implication," *The Journal of Political Economy* 75, (August, 1967).

Grilli, Vittorio., Donato dan Guido Tabelini, "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrialized Democracies," *Economic Policy*, (Vol. 10. Oktober, 1991).

Gup, Benton E. (a), *Finacial Intermediaries: An Introduction*. Boston: Houghton-Mifflin, 1980.

Gup, Benton E.,(b) "International Banking Crises: the Real Estate Connection," dalam Benton E. Gup (ed), *International Banking Crises: Large Scale Failure, Massive Government Interventions*, (Westport, Connecticut: Quorumm, 1999.

Gup, Benton E. (c), *The New Basel Capital Accord*. New York: Thomson Corporation, 2004.

- Hadad, Muliawan D., Agus Sugiarto, Wini Purwanti, M.Jony Hermanto, Bambang Irianto, "Kajian Mengenai Struktur Kepemilikan Bank di Indonesia". Jakarta, September 2003.
- Hansen, Knuded. et.al, *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999: Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Usaha Persaingan Tidak Sehat, : Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*. Jakarta: Katalis Publishing-Media Services, 2001.
- Harahap, M. Yahya, *Pembahasan Permasalahan KUHAP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, Jakarta: Sinar Grafika, 2000.
- Harischman, A.O., "The Paternity of an Index", (*American Economic Review*, Vol.54, September 1964),
- Harvard Law Review Association, *Commercial Bank Mergers: The Case For Procedural and Substantive Deregulation*, 95 *Harvard Law Review*, Juni, (1982), hlm. 1915-1916.
- Hawawini, Gabriel dan Itzhak Swary, *Merger and Acquisitions in the U.S. Banking Industry: Evidence from the Capital Market*, North-Holand, New York, Oxford, Tokyo, Israel: 1990
- Hiariej, Eddy O.S., "Perkembangan Hukum Pidana Pajak", dalam Sigit Suseno dan Nella Sumika Putri, et.al, *Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2013.
- Hughes, J.R.T., 'Comment' in M.D. Bordo dan A. Schwartz, eds, *A Retrospective on the Classical Gold Standart, 1821-1931*(Chicago and London, 1984).
- Humas Bank Indonesia, *Dinamika Transformasi Pengawasan Bank di Indonesia*. Jakarta, 2010.
- Husein, Yunus., *Rahasia Bank: Privasi versus Kepentingan Umum*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Hylton, Keith N., *Antitrust Law: Economic Theory and Common Law Evolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Jeremy Bentham dan Kahn Freund dalam Rodolfo Sacco, "Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law," *The American Journal of Comparative Law*, (vol. 39, 1991)

John H. Boyd Gianni De Nicoló, Bruce D. Smith, *Crises in Competitive versus Monopolistic Banking Systems* (Preliminary Draft for World Bank, 10 Maret 2003).

Kaminsky, Graciela L, Carmen M. Reinhart dan Carlos A. Vegh, "The Unholy Trinity of Financial Contagion," *Journal of Economic Perspectives*, (Vol. 17, No. 4)

Kaufal, H.M.A., *Penerapan KUHAP dalam Praktek Hukum*. Malang: UMM Press: 2002.

Kaufman, George G. K, "Bank Market Structure and Performance: the Evidence for Iowa," *Southern Economic Journal*, (April, Vol. 32, 1966).

Keraf, A. Sonny., *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah: telaah Atas Etika Politik Adam Smith*. Yogyakarta: Kanisius, 1996.

Keraf, Sonny *Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah*. Jakarta: Prisma, 9 September 1995.

Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-undang dan Kebijakan Persaingan (Washington D.C, Bank Dunia - OECD, tanpa Tahun, versi Indonesia)

Khairandy, Ridwan *Iktikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.

_____, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*. Yogyakarta: FH UII Press, 2013

Khan, Rahmatullah and Sushil Kumar, *Introduction to The Study of Comparative Law*. Bombay: NM Tripathi Pvt.Ltd.

Khemani, R.S dan D.M. Shapiro, *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*. Paris: OECD Reprinted version, 1996.

Kobayashi, Kciichiro, "A Theory of Banking Crises (Part I): Welfare Cost a Forbearance", (Rieti Discussion Paper Series 03-E-016, 8 September 2003)

Konrad, Zweigert dan Hein Kootz, *Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

Kovaleff, Theodore (ed)., *The Antitrust Impulse Vol. I: an Economic, Historical, and Legal Analysis*, (New York: M.E. Sharpe, Armonk, 1994.

- Kraus, Wladimir., "The Financial Crisis: A Crisis, too, fo law and Economics?"; (*Critical Review: A Journal of Politics and Society*, Vo. 23, Bo. 1-2, 2011)
- Kroppen, Heinz Klaus., Marc Lubker, George Lehmann, "M&A Supplemen," (*IBFD* No. 33, Desember 2007)
- Kurniasih, Apriyani., "Kinerja Bank Asing Belum Memuaskan", <http://www.infobanknews.com/2011/08/kinerja-bank-asing-belum-memuaskan/>, (25 Agustus 2011)
- Lay, Alexander, Soy M. Pardede, et.al, ed, *Efektifitas Regulasi Merger Akuisisi dalam Kerangka Hukum Persaingan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010.
- Leviza, Jelly, *Tanggung Jawab Bank Dunia dan IMF sebagai Subjek Hukum Internasional: Studi tentang Dampak negative Kondisionalitas Pinjaman Bank Dunia dan IMF di Indonesia*. Jakarta: PT Sofmedia, 2009.
- Lieberman, Jethro K., George J. Siedel, *The Legal Environment of Business*, Harcourt Brace Jovanovich. San Diego, New York: Publishers, 1989.
- Lipsey, Richard G., et.al, *Mikroekonomi*, (Harper Row Publishers, 1987), dialihbahasakan oleh Jaka Wasana MBM et.al. Jakarta: PT. Midas Surya Grafindo, 1987.
- Maarif, Syamsul, *Merger dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta Degraf Publishing, 2010.
- MacCormick, Nail., "Adam Smith on Law", *Valparaiso University Law Review*, (Vol. 15, 1981)
- Machmud, T.M.Zakir., "Urgensi Pengaturan Merger dan Akuisisi: sebuah Tinjauan Ekonomi," makalah disampaikan pada seminar "*Efektifitas Regulasi Merger dan Akuisisi dalam rangka Hukum Persaingan Usaha*, (diselenggarakan oleh ASEAN Competition Institute: Jakarta, 1 Oktober 2009)
- Maher M. Dabbah dan K.P.E.Lasok (ed), *Merger Control Woldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Manurung, Mandala, dan Prahatma Rahardja, *Uang, Perbankan dan Ekonomi Moneter: Kajian Kontekstual Indonesia*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004.

- Marshall, Robert H., "Bank Mergers and the Nature Competition in Banking," *(The American Journal of Economics and Sociology, 1982).*
- Martin, Stephen, *Advanced Industrial Economics.*, Massachusetts: Blacwell Publishers, Cambridge, 1993.
- Mason, Edward S., "Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise," *American Economic Review*, (Vol. 29, March 1939)
- Mason, Edward S., "The Current State of Monopoly Problem in the United State," *Harvard Law Review*, (Vol. 62, Juni 1949).
- Messi, Nawir, "Motif Ekonomi dan Peran Regulasi dalam Merger: antara Efisiensi dan Potensi Anti Persaingan", dalam Alexander Lay et.al, ed, *Efektifitas Regulasi merger Akuisisi dalam Kerangka Hukum Persaingan Usaha.* Jakarta: PT Pustaka Sinar Harapan.
- Messori, Marcello., "A Financial Intermediary is Economic Agent Specialized in Selling or Purchasing, Financial Assets," *Dottorato in Economia Internazionale*, (April, 2005).
- Michell, William., "Our Scotch Banks and their Position and Policy, being a Practical Plan for Limited Liability", dalam Duncan M. Ross, ed., *History of Banking II 1844-1959: Bank Failures, Commercial Distress and Limited Liability.* London & Chatto 1998.
- Miller, R.A., "The Herfindahl-HirschHorizontal Merger as a Market Structure Variable: an Exposition for Antitrust Practitioners", (*Antitrust Bulletin*, Vol. 27, Fall, 1982)
- Miskhin, Frederic F.,(ed), *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't.* Chicago, London: The University of Chicago Press, 2001.
- Morgan, E. Victor., *The Theory and Practice of Central Banking: 1797-1913.* Cambridge, 1965.
- Morrison, Sally., Jeremy Sina, David B. Mc Ginty, "M&A Supplement,"(IBFD, No. 34, Juni 2008),
- Muniz, Luiz Arguelles, "A Theory on The Will Theory: Freedom of Contract in Historical and Comparative Perspective", *Revista Juridica De La Universidad De Puerto Rico.*
- Mushet, Rubert., *An Attempt to Explain from Facts the Effect of of the Issues the Bank of London upon Its Own Interests, Public Credit, and Country Banks.* London: Baldwin, Cradock & Joy, 1826.

Nam, Doowo dan Benton E. Gup, "The Economic Crisis of Indonesia," dalam Benton E. Gup (ed), *International Banking Crises: Large Scale Failure, Massive Government Interventions*. Westport, Connecticut: Quorum, 1999.)

Neil Barofsky, *Bail out: An Inside Account of How Washington Abandoned Main Street while Rescuing Wall Street*. New York: Free Press, July, 2012).

Ningrum N. Sirait, *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003.

Oda, Hiroshi, *Japanese Law*. Oxford: University Press, 2009.

Pangestu, Marie Elka, "The Indonesia Bank Crisis and Restructuring: Lesson and Implication for Other Developing Countries", (*G-24 Discussion Paper Series*, No. 23-United Nation Conference on Trade and Development, November 2003)

Parnell, Henry, *Observation on Paper Money, Banking, and Overtrading* London: James Ridgway, 1827.

Pautler, Paul A, "A Guide to Herfindahl Index for Antitrust Attorney," dalam Richard O. Zerbe, Jr. *Research in Law And Economics Anti Trust Regulation*. Greenwich, Connecticut, London, England: Jai Press Inc: 1983.

Peter Asch, *Industrial Organization and Antitrust Policy*. New York: John Wiley & Co, 1982.

Philip, Areeda dan Louis Kaplow, *Antitrust Analysis: Problem, Text, Cases*. Boston, Toronto: Little Brown and Company, 1988.

Phillips, Ronnie J., *The Chicago Plan and New Deal Banking Reform*, Armonk, New York, England, London: M.E. Sharpe Inc, 1995.

Pierce, James L., *The Future Banking*, A Twentieth Century Fund Report: London: Yale University Press, 1991.

Pindyck, Robert S dan Daniel L. Rubinfeld, *Mikroekonom.*, New Jersey: Prentice Hall Inc, 1998, Dialihbahasakan oleh Aldi Jenie. Jakarta: PT. Prenhallindo, 1999.

Prasetyantoko, A., *Bencana Finansial: Stabilitas sebagai Barang Publik*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008.

- Rammelink, Jan, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Ranuhandoko, I.P.M, *Terminologi Hukum: Inggris - Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Realfonzo, Riccardo., *Money and Banking: Theory and Debate 1900-1940*. Cheltenham, UK, Northampton, Mass: E. Elgar, 1998.
- Reinicke, Wolfgang H., *Banking, Politics and Global Finance: American Commercial Banks and Regulatory Change, 1980-1990*. England: Edward Elgar, 1995.
- Richard Pares dan A.J.P. Taylor (ed), *Essays to Sir Lewis Namier (1956)*
- Robert, Richard., David Kynaston (ed), *The Bank of England: Money, Power and Influence 1694-1994*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Rogoff, Kenneth., "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target," *Quartly Jurnal of Economics*, (Vol.100, 1985).
- Ross, Duncan M., *History of Banking II: 1844-1959, Bank Failures, Commercial Distress and Limited Liability*, (Fickering & Chato: London, Vol. III, 1998).
- Salop, Steven C., "Strategic Entry Deterrence", (*American Economic Association*, Vol 69, Mei 1979
- Samsul, Inoscentius, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Scherer, F.M., (a) *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Chicago: Rand McNally&Co, 1980.
- Scherer, F.M., (b) *Competition Policies for an Integrated World Economy*. Washington D.C: The Brooking Institution, 1994.
- Scherer, F.M.S dan David Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston, Dallas: Houghton Mifflin Company, 1990.
- Schlossberg, Robert S., and Clifford H. Aronson, Editors, *Mergers and Acquisitions: Understanding the Antitrust Issue*. America: ABA Section Antitrust Law, 2000.

- Schwartz, A.J., 'Real Pseudo Financial Crises.' dalam F. Capie dan G.E.Wood, eds, *Financial Crises and the World Banking System*. tanpa penerbit, 1986.
- Seung, H. Kim dan Stephen W. Miller, *Competitive Structure of the International Banking Industry*. Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexingtonbooks D.C Heath and Company: 1983.
- Shaffer, Sherril, Bank Competition in Concentrated Market, *Business Review* (March-April, 1994).
- Shapiro, Carl., "The 2010 Horizontal Merger Guidelines: From Hedgehog to Fox in Forty Years", (*Antitrust Law Journal*, Vol. 77. Issue No. 1, 2010)
- Siswanto, Arie, *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Sitompul, Zulkarnain., *Merger, Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan, Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy*, (<http://zulsitompul.wordpress.com/2008/07/09/merger-akuisisi-dan-konsolidasi-perbankan/>)
- Sjöberg, Pål., "Market Power and Performance in Swedish Banking", (*JFI*),
- Smith, Vera C., *The Rationale of Central Banking*. Indianapolis: Liberty Press, 1990.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Soule, George, *Ideas of The Great Economist*, dialihbahasakan oleh T. Gilarso, *Pemikiran Para Pakar Ekonomi Terkemuka*. Yogyakarta: Kanisius, 1994.
- Spivak, Gordon B., "The Economic of Horizontal Restraint: The Chicago School Approach to Single Firm Exercise of Monopoly Power: A Response", *Lexsee 52 Antitrust Journal 651*(1983)
- S.S., Kusumaningtuti, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Stigler, George J., *The Organization of Industry*.Ill: Irwin Homewood, 1968.
- Sugiarto et.al, *Ekonomi Mikro Sebuah Kajian Komprehensif*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Suhardi, Gunarto, *25 Langkah Bijaksana Mengelola Bank Sesuai Basle Committee*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2007.

- Sullivan, E. Thomas dan Jeffrey L., Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*. New York: Matthew Bender & Co, 1994.
- Sullivan, Lawrence A., dan Warren S. Grimes., *The Law of Antitrust: an integrated Handbook*. USA: West Group, 2000.
- Sumardjono, Maria S.W., *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Suta, I.P.G.Ary, "Implikasi Akuisisi Bagi Perusahaan Publik," *Bisnis Indonesia*, 29 Agustus 1992.
- Sutherland, Lucy, "The City of London in Eighteenth Century Politics," dalam Richard Pares dan A.J.P. Taylor (ed), *Essays to Sir Lewis Namier* (1956)
- Swisher, Anthony W., (ed), 2007, "Annual Review of Antitrust Law Developments: Annual Review Series", (*American Bar Association*, 2007)
- Symons, Edward L., Jr. dan James J. White, *Banking Law Selected Statutes and Regulations*. St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1991.
- The International Guide to Merger and Acquisition*, (International Bureau of Fiscal Documentations Publication BV in Co-operation with Deloitte Touche ToHorizontal Mergeratsu International, 2008).
- Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Massachuset, 1960.
- Thonrton, Henry, *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper of Credit of Great Britain*, (NJ: Augustus M Kelley, 1802.
- Thorsten Beck, Asly Demirgüç-Kunt and Vojislav Maksimovic," Bank Competition and Accses to Finance," *World Bank Journal of Economic*, (May 2003).
- Todaro, Michael P., *Economic Development in The Third World*. New York: Longman, 1981.
- Varney, Christine A, " The 2010 Horizontal Merger Guidelines: Evolution, Not Revolution"; *Antitrust Law Journal*, (Vol. 77. Issue No. 2, 2011),
- Viscusi, W. Kip., John M. Vernon., Joseph E. Harrington Jr., *Economic Regulation of Antitrust*. Cambridge, Massachusetts, London, England: the MIT Press, 1998.

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.

Wells, Donald R., "The Free Banking Model Applied to Pre-1914 Canadian Banking," *Studies in Economic Analysis*, (Vol. 12, 1989).

White, Eugene, "Experiments with Free Banking during the French Revolution," in Forrest Capie and Geoffrey E. Wood (eds), *Unregulated Banking: Chaos or Order?* London: Mcmillan, 1991.

White, Horace., *Money and Banking: America History*. New York: Greenwood Press, 1968.

White, Lawrence H., *Free Banking in Britain: Theory, Experience, and Debate, 1800-1845*. Cambridge University Press 1995.

Wibowo, I, "Emoh Negara: Neoliberalisme dan Kampanye Anti Negara", dalam I.Wibowo&Francis Wahono (ed), *Neoliberalisme*. Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, 2003.

Wijaya, Gunawan., *Merger dalam Perspektif Monopoli*. Jakarta: Rajawali Pers, 2002.

Wijaya, Krisna, *Analisis Kebijakan Perbankan Nasional*. Jakarta: Elek Media Komputindo, 2010.

William Bernhard, *Banking on Reform: Political Parties and Central Bank Independence in the Industrial Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

Ziss, Steffen., "Vertical Separation, Intra-Firm Competition and Mergers," (*Laurier Business & Economics*, Wilfrid Laurier University, Waterloo, Juli, 2003.

B. Koran, Majalah

Bisnis Indonesia, 17 Maret 1998.

Bisnis Indonesia, 28 November 2012.

Gold Bank, No. 7/1, edisi 15 Oktober-14 November 2012

Infobank, edisi No.366. September 2009, Vol. XXXI

Infobank, edisi No. 387, Juni 2011, Vol. XXXIII

Infobank, edisi No. 399, Juni 2012, Vol. XXXIV

Kompas Cyber Media, Jum'at 01 Februari 2002.

Kompas, edisi 18 Juni 2012

Republika, 20 Maret 1999

Suara Pembaruan, 13 Juni 2005

Tabloid Kontan Mingguan Bisnis & Investasi, (Kompas Gramedia, No. 09-XVII, 2012)

Tempo, Edisi 3-9 Agustus 2009

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang R.I No. 1 tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing

Undang-Undang R.I. No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan

Undang-Undang R.I. No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang R.I. No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang R.I. No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan

Undang-Undang R.I. No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang R.I.No. 17 Tahun 2003 tentang Kcuangan Negara.

Undang-Undang R.I. No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-Undang R.I.No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang R.I. No. 3 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang R.I. No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-Undang R.I.No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang R.I. No. 24 Tahun 2004, tentang Lembaga Penjamin Simpanan

Undang-Undang R.I.No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang R.I. No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah R.I. No. 20 tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.,

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah R.I. No. 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank

Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Pengelolaan Aset, tanggal 4 September 2008. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 130

Peraturan Pemerintah R.I. No. 57 Tahun 2010 tanggal 20 Juli 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Keputusan Presiden R.I. No. 50 Tahun 1987 tentang Persyaratan Pemilikan Saham Nasional Dalam Perusahaan Penanaman Modal Asing Untuk Diberi Perlakuan Sama Seperti Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri.

Keputusan Presiden R.I. No. 115 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penanaman Modal.

Keputusan Presiden R.I. No. 96 Tahun 1998 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Bagi Penanaman Modal.

Keputusan Presiden R.I. No. 162/M/Tahun 2000 tentang Pengangkatan dalam Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Keputusan Menteri Keuangan No. 278/KMK/01/1989 tanggal 25 Maret 1989
tentang Peleburan Usaha dan Penggabungan Usaha Bank

Keputusan Menteri Keuangan No. 222/KMK.017/1993 tentang Persyaratan Dan
Tata Cara Merger, Konsolidasi Dan Akuisisi Bank

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/ 9 /PBI/2004 Tentang Tindak Lanjut
Pengawasan dan Penetapan Status Bank

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/10/PBI/2004 tanggal 12 April 2004 tentang
Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum. (Lembaran Negara
R.I. tahun 2004 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4382)

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/49/PBI/2005 tentang Giro Wajib Minimum
Bank Umum pada Bank Indonesia tanggal 29 November 2005

Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/9/PBI/2008 tentang Giro Wajib Minimum
Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing
(Lembaran Negara R.I. Tahun 2008 Nomor 145 DPNP/DKM).

Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/15/PBI/2008 tentang Kewajiban Penyediaan
Modal Minimum Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia
Tahun 2008 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik
Indonesia Nomor 4895).

Peraturan Bank Indonesia Nomor: 10/ 27 /PBI/2008 Tentang Perubahan Kedua
Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor: 6/9/PBI/2004 tentang Tindak
Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank

Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/ 7 /PBI/2010 tentang Perubahan Atas
Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/19/PBI/2009 tentang Sertifikasi
Manajemen Risiko Bagi Pengurus Dan Pejabat Bank Umum, tanggal 19
April 2010

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/18/PBI/2012 tentang Kewajiban Penyediaan
Modal Minimum Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia
Tahun 2012 Nomor 261 DPNP 135 tanggal 28 November 2012.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/8/PBI/2012 tentang Kepemilikan Saham
Bank Umum, tanggal 13 Juli 2012. Lembaran Negara R.I. Tahun 2012
Nomor 14 DPNP

Peraturan Bank Indonesia Nomor: 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat
Kesehatan Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun
2011 Nomor 1 DPNP, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5184,
tanggal 5 Januari 2011)

Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 4643 DPNP/DPbS

Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4292),

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 103, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5029)

Peraturan Bank Indonesia No. 8/6/PBI/2006 tentang Penerapan Manajemen Risiko secara Konsolidasi bagi Bank yang Melakukan Pengendalian terhadap Perusahaan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4602),

Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4292)

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 103, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5029)

Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5184)

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/6/PBI/2006 tentang Penerapan Manajemen Risiko secara Konsolidasi bagi Bank yang Melakukan Pengendalian terhadap Perusahaan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4602)

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum (Lembaran Negara R.I. tahun 2006 Nomor 6, Tambahan Berita Negara R.I. Nomor 4600).

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/14/PBI/2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum (Lembaran Negara R.I. Tahun 2006 Nomor 71 DPNP).

Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/ 7 /PBI/2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/19/PBI/2009 tentang Sertifikasi Manajemen Risiko Bagi Pengurus Dan Pejabat Bank Umum, tanggal 19 April 2010.

Surat Keputusan Direksi BI No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.

Surat Keputusan Direksi BI No. 32/50/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum.

Surat Keputusan Direksi BI No. 32/35/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Surat Keputusan Direksi BI No. 32/52/KEP/DIR tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi BPR.

Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) No. 21/15/BPPP tanggal 25 Maret 1989 tentang Peleburan Usaha dan Penggabungan Usaha Bank

Surat Edaran Bank Indonesia No. 30/2/UPPB, tanggal 30 April 1997 tentang Tata Cara Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum

Surat Edaran Bank Indonesia No. 30/23/UPPB, tanggal 19 Maret 1998 perihal Perubahan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 30/11/KEP/DIR/ tanggal 30 April 1997 tentang Tata Cara Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 30/15/UPPB tanggal 27 Februari 1998 tentang Pelaksanaan Prinsip Kehati-hatian Yang Menyangkut Kewajiban Antar Bank, Pengambilalihan Tagihan, Suku Bunga Simpanan, dan Penyediaan Dana

Surat Edaran BI No. 12/13/DPBS Jakarta, 30 April 2010 tentang Pelaksanaan Good Corporate Governance bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum.

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/52/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat.

Surat Edaran Bank Indonesia No. 6/23/DPNP, tanggal 31 Mei 2004 perihal
Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/23/DPNP tanggal 25 Oktober 2011
tentang Perubahan Surat Edaran Nomor 5/21/DPNP tanggal 29
September 2003 perihal Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum.

Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/37/DPNP, tanggal 27 Desember 2012
tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum sesuai Profil Risiko
dan Pemenuhan *Capital Equivalency Maintained Asset (CEMA)*

Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009 tentang Pra
Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 tentang
Pedoman Pasar Bersangkutan

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10 Tahun 2010 tentang
Formulir Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan
Pengambilalihan Saham Perusahaan.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2010 tentang
Konsultasi Penggabungan, Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan
Saham Perusahaan.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang
Pedoman Merger dan Akuisisi.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2011 tentang
Pemilikan Saham

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 8 Tahun 2011 tentang
Penetapan Harga

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 9 Tahun 2011 tentang
Pelaku Usaha yang Tergolong Kecil.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10 tahun 2011 tentang
Perubahan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13
Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan
Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat
Mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak
Sehat

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengenaan Denda Keterlambatan Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2001, dan dengan memperhatikan kebutuhan untuk mengelola kekayaan Negara sebagaimana ditentukan dalam pengakhiran tugas dan pembubaran Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

Keputusan Ketua Bapepam No. 05/PM/2000 (Peraturan No. IX.E.2) tentang Transaksi Material dan Perubahan Kegiatan Usaha Utama.

Keputusan Ketua Bapepam No. 12/PM/1997 (Peraturan No. IX.E.1) tentang Transaksi yang Berbenturan Kepentingan.

Keputusan Ketua Bapepam No. 04/PM/2000 (Peraturan No. IX.H.1) tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka.

Keputusan Ketua Bapepam No. 10/PM/2000 (Peraturan No. IX.F.1) tentang Penawaran Tender

D. Internet

<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Lembaga+Perbankan/Lembaga>.

<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/>

[http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur
+Perbankan/](http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Struktur+Perbankan/)

<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Pengaturan+Perbankan/>

<http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf> dan Bank for International Settlement (BIS),
“Core Principles for Effective Banking Supervision,” Oktober 2006.

[http://www.bi.go.id/web/Id/Perbankan/Implementasi + Basel + II/](http://www.bi.go.id/web/Id/Perbankan/Implementasi+Basel+II/)

[http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Pengawasan + Perbankan/](http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Pengawasan+Perbankan/)

<http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Infrastruktur+Perbankan/>

[http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Perlindungan + Nasabah/](http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Arsitektur+Perbankan+Indonesia/Perlindungan+Nasabah/)

[http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi/pr-notifikasi/](http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi-pra-notifikasi/)

http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi/konsultasi

<http://www.kppu.go.id/id/merger/daftar-notifikasi/publikasi-pemberitahuan/>

<http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/hmg-2010>

<http://www.justice.gov/atr/hmerger/11250.htm>.

<http://www.justice.gov/atr/hmerger/11248.htm>.

<http://www.justice.gov/atr/hmerger/11251.htm>.

<http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/215247.htm>.

<http://www.scribd.com/doc/20525234/Booklet-Perbankan-2009>, diunduh tanggal
12 Oktober 2011.

<http://www.ftc.gov/os/2007/07/p110014hsrreport.pdf>.

<http://www.infobanknews.com/2011/08/kinerja-bank-asing-belum-memuaskan>

E. Putusan Perkara

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-VIII/2010 Senin, tanggal 8 Agustus 2011

United States v Black and Decker Manufacturing Co, and McCulloch Corp, 1976 Trade Cas.61,033.

United States v Dondero, 2007-1 Trade Cas. (CCH) 75,710 D.D.C.2007)(final judgment/ <http://www.ftc.gov/opa/2007/05/dondero.shtm>.

United States v Iconix Brand Group, 2007-2 Trade Cas. (CCH) 75,900 (D.D.C.2007) (No.1:07-CV-01852) (complaint),14. [http:// www.usdoj.gov/atr/cases/f226700/226782.htm](http://www.usdoj.gov/atr/cases/f226700/226782.htm)

*United Stated v Oracle., No. C 4-0807, 2004 WL 2006847, at*11 (N.D. Cal. September 9, 2004).*

United Stated v Gen. Dynamic Corp., 415 US 486, 510 (1974).

United Stated v du Pont & Co., 353 US 586, 593 (1957).