



UNIVERSITAS KATOLIK INDONESIA

ATMA JAYA

Tepercaya Kualitas Lulusannya

PROSIDING SEMINAR NASIONAL

HUKUM BISNIS

DALAM PERSPEKTIF

PEMBANGUNAN

DI INDONESIA

HAK KONSTITUSIONAL PESERTA JAMINAN KESEHATAN

Keterikatan Investasi Dengan Penyerapan Tenaga Kerja Di Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang Penanaman Modal (Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007) <i>Utji Sri WulanWuryandari</i>	197
Keadilan Berkontrak <i>Richardus Handojo Wiwoho</i>	215
Praktik Transfer Price Dalam Hubungan Istimewa Transaksi Bisnis Antar Anggota Perusahaan Multinasional Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha <i>Dessy Sunarsi</i>	239
Pengaturan Merger Bank Di Indonesia Dikaitkan Dengan Qualified ASEAN Banking (QAB) Dalam Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) <i>Stella Delarosa dan Wurianalya Maria Novenanty</i>	255

Pengaturan Merger Bank di Indonesia Menuju *Qualified ASEAN Bank* (QAB) dalam Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)

Oleh

Stella Delarosa¹ dan Wurianalya Maria Novenanty²

Universitas Katolik Parahyangan

email: delarosa_stella@yahoo.com

email: wurianalya_maria@yahoo.com

Memasuki Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), Indonesia harus meninjau kembali aturan-aturan yang berlaku saat ini. Tujuan peninjauan tersebut adalah untuk mengakomodir kebutuhan negara guna bersaing dalam MEA, termasuk sektor perbankan. Karena jasa perbankan merupakan sektor yang akan terintegrasi dalam MEA. Istilah *Qualified ASEAN Bank* (QAB) muncul untuk mewujudkan integrasi jasa perbankan. Apabila suatu bank memenuhi kualifikasi sebagai QAB, maka bank tersebut dapat menjalankan usaha di Negara Anggota ASEAN dan mendapatkan perlakuan yang sama dengan bank domestik di negara tersebut. Saat ini belum ada bank di Indonesia, baik bank BUMN maupun bank swasta, yang memenuhi persyaratan QAB. Salah satu persyaratan untuk dikategorikan sebagai QAB adalah jumlah aset. Namun bank-bank dengan aset terbesar di Indonesia, antara lain Bank Mandiri, BRI, BCA dan BNI masih kalah dari bank-bank ASEAN lainnya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk menjadi QAB adalah dengan penguatan modal melalui merger. Tidak menutup kemungkinan bank BUMN ingin melakukan merger dengan bank swasta untuk menjadi QAB. Namun, perlu dianalisis peraturan perundangan-undangan terkait merger Bank antara lain Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank, kemudian apabila bank tersebut berbentuk BUMN harus dikaji pula Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara serta Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Negara. Selain itu, apabila bank tersebut berbentuk Perseroan Terbatas, maka Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 pun wajib dipatuhi.

Key words: Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), *Qualified ASEAN Bank* (QAB), Merger, Bank

Entering the ASEAN Economic Community (AEC), Indonesia has to review the prevailing regulations. The objective of such review is to accommodate the country's needs so it can be able to compete in AEC, including the banking sector which will be integrated in AEC. Qualified ASEAN Bank (QAB) terminology arises to form the integration. If a bank is qualified as QAB, the bank can run its business in ASEAN member's countries and gain an equal treatment as a domestic bank in such countries. Currently, there are no banks in Indonesia, neither stated owned banks nor private banks, which are qualified as QAB. One of the requirements to be qualified as QAB is the bank's total asset. Yet, banks with large assets such as Bank Mandiri, BRI, BCA, and BNI still can't compete with the others ASEAN Banks. One of the efforts which can be done to be a QAB is to strengthen the capital through merger. There is a possibility that state owned bank wants to merge with the private banks to be a QAB. Therefore, the analysis of the laws related to Bank Merger must be done, the laws such as the Government Regulation Number 28, 1999 Regarding Bank Merger, Consolidation, and Acquisition, moreover if the status of the bank is stated owned bank, not only the Law Number 19, 2003, but also the Government Regulation Number 43, 2005 Regarding Stated Owned Corporation Merger, Consolidation, Acquisition, and Restructuring must be reviewed. Besides, if the bank is a limited liability company, the Law Number 40, 2007 must be obeyed.

Key Words: ASEAN Economic Community (AEC), *Qualified ASEAN Bank* (QAB), Merger, Bank

Pendahuluan

ASEAN mengawali perdagangan bebas atau *free trade* di bidang perdagangan barang dengan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) pada tahun 1992 dan di bidang perdagangan jasa dengan AFAS (*ASEAN Framework Agreement on Services*) pada tahun 1995. Namun tetap saja terdapat restriksi-restriksi yang menghambat

¹Universitas Katolik Parahyangan, email: delarosa_stella@yahoo.com, No. HP: 082310300700

²Universitas Katolik Parahyangan, email: wurianalya_maria@yahoo.com, No. HP: 081328209990

terciptanya perdagangan bebas. Solusi yang diberikan oleh Adam Smith dan Tom Paine adalah dengan adanya pergerakan bebas barang, modal dan tenaga kerja.³

Pada November 2007, KTT ASEAN ke-13 menyepakati Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN (*AEC Blueprint*) sebagai dokumen rencana yang komprehensif untuk memandu terwujudnya Komunitas Keamanan ASEAN pada tahun 2015. *AEC Blueprint* mendambakan 4 (empat) karakteristik utama, yaitu: pasar tunggal dan basis produksi (*a single market and production base*), kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi (*a highly competitive economic region*), kawasan dengan pembangunan ekonomi yang berkeadilan (*a region of equitable economic development*), dan kawasan yang sepenuhnya terintegrasi dengan ekonomi global (*a region fully integrated into the global economy*).⁴

ASEAN berusaha untuk mewujudkan sistem keuangan regional yang terintegrasi melalui liberalisasi *capital account*, pembentukan *inter-linked financial markets* dan penguatan koordinasi kebijakan makro ekonomi di antara Negara Anggota ASEAN.⁵ AFIF (*ASEAN Financial Integration Framework*), yang disepakati pada tahun 2011, menjadi *general approach* untuk liberalisasi dan inisiatif integrasi sistem keuangan dalam MEA. Diharapkan ASEAN telah memiliki kawasan ekonomi semi terintegrasi pada tahun 2020.⁶

Agenda integrasi keuangan ASEAN mencakup 4 (empat) inisiatif utama, yaitu:⁷

- a. *Financial Services Liberalization and Banking Integration* (FSL) ;
- b. *Capital Account Liberalization* (CAL) ;
- c. *Capital Market Development* ; dan
- d. *Harmonized Payments and Settlement Systems* (PSS).

Indonesia mendukung integrasi keuangan ASEAN, salah satunya dengan menyetujui ABIF (*ASEAN Banking Integration Framework*) pada tanggal 31 Desember 2014.⁸ ABIF memungkinkan bank-bank yang telah memenuhi kriteria tertentu untuk menjadi QAB (*Qualified ASEAN Bank*).⁹ QAB merupakan upaya untuk mewujudkan terciptanya FSL.¹⁰ Bank yang menjadi kandidat QAB adalah bank-bank milik ASEAN memiliki permodalan yang kuat, berdaya tahan tinggi dan dikelola dengan baik, serta memenuhi ketentuan kehati-hatian sesuai standar internasional yang berlaku,¹¹ walaupun saat ini belum ada ketentuan detail perihal persyaratan modal untuk menjadi QAB ini.

Berikut 20 bank di ASEAN dengan aset terbesar 2014:¹²

No.	Bank	Kantor Pusat	Aset (dalam juta dolar AS)
1.	DBS Group	Singapura	332.653
2.	Oversea-Chinese Banking Corp.	Singapura	302.881
3.	United Overseas Bank	Singapura	231.551
4.	Malayan Banking	Malaysia	182.864
5.	CIMB Group	Malaysia	118.280
6.	Public Bank	Malaysia	98.735
7.	Bangkok Bank	Thailand	83.862
8.	Krung Thai Bank	Thailand	83.238
9.	Siam Commercial Bank	Thailand	82.033
10.	Kasikorn Bank	Thailand	72.596

³Scott Burchill, et. al., *Theories of International Relations*, New York: Palgrave, 2001, hlm. 38.

⁴ASEAN Sekretariat, *ASEAN Economic Community Blueprint*, Jakarta: ASEAN Sekretariat, 2008, hlm. 6.

⁵Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, ASEAN Financial Integration, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8163, ditelusuri pada tanggal 4 Januari 2017.

⁶Dezan Shira & Associates, *Understanding Financial Integration in ASEAN*, <http://www.aseanbriefing.com/news/2016/04/27/financial-integration-in-asean.html>, ditelusuri pada tanggal 4 Januari 2017.

⁷Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, op. cit.

⁸Bank Indonesia, *Indonesia Sepakat Mendukung Integrasi Perbankan ASEAN*, http://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/sp_1610314.aspx, ditelusuri pada tanggal 4 Januari 2017.

⁹ASEAN, *ASEAN Banking Integration: Stronger Regional Banks, More Robust and Inclusive Growth*, <http://www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-document/Edited%20ASEAN%20Banking%20Integration%20Framework-1.pdf>, ditelusuri pada tanggal 4 Januari 2017,

¹⁰Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, op. cit.

¹¹Bank Indonesia, op. cit.

¹²Hendra Gunawan, *Singapura-Malaysia Besar di Aset, Bank Asal RI Harus Efisien*, <http://lipsus.kontan.co.id/v2/mea/read/296/Singapura-Malaysia-besar-di-aset-bank-asal-RI-harus-efisien>, ditelusuri pada tanggal 4 Januari 2017.

11.	Bank Mandiri	Indonesia	68.788
12.	Bank Rakyat Indonesia	Indonesia	64.518
13.	RHB Capital	Malaysia	62.646
14.	Hong Leong Financial Group	Malaysia	59.256
15.	Hong Leong Bank	Malaysia	53.079
16.	Bank Central Asia	Indonesia	44.443
17.	BDO Unibank	Filipina	41.655
18.	AMMB Holdings	Malaysia	40.643
19.	Metropolitan Bank and Trust	Filipina	35.864
20.	Bank Negara Indonesia	Indonesia	33.514

Sementara dari sisi modal, 3 (tiga) bank asal Singapura memiliki modal paling besar di ASEAN, yaitu DBS dengan jumlah modal 26,4 milyar dolar AS, UOB dengan jumlah modal 19,2 milyar dolar AS dan OCBC dengan jumlah modal 18 milyar dolar AS. Sementara bank asal Indonesia berada di peringkat ke-8 (Bank Mandiri) dengan modal 7,3 milyar dolar AS, peringkat ke-10 (BRI) dengan modal 6,5 milyar dolar AS dan peringkat ke-13 (BCA) dengan modal 5,3 milyar dolar AS.¹³ Pada Februari 2016, BCA mengungguli DBS sebagai bank pemberi pinjaman terbesar di ASEAN, dengan kapitalisasi pasar mencapai 14,5 milyar dolar AS.¹⁴

Jika dilihat dari sisi aset dan modal, maka bank-bank Indonesia belum dapat menjadi bank terbesar di ASEAN. 3 (tiga) bank terbesar di ASEAN semuanya berasal dari Singapura. Salah satu cara ekspansi yang dapat dilakukan oleh bank Indonesia adalah dengan merger. Dalam penelitian ini, merger bank yang akan dibahas adalah merger bank umum konvensional. Bahkan jika dilakukan merger antara 2 (dua) bank terbesar Indonesia, yaitu Bank Mandiri dan BRI yang keduanya merupakan BUMN, dari sisi aset dan modal belum dapat melebihi DBS. Karena itu tidak menutup kemungkinan untuk menjadi QAB dan bersaing dalam MEA, merger dilakukan oleh lebih dari 2 (dua) bank. Dengan adanya BCA sebagai salah satu bank terbesar di Indonesia, tidak menutup kemungkinan bahwa bank BUMN ingin melakukan merger dengan bank swasta untuk menjadi QAB. Namun untuk melakukan hal tersebut perlu ditinjau aturan hukum terkait merger bank di Indonesia.

Pembahasan

1. Aturan Hukum Terkait Merger Bank di Indonesia

a. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Dalam Pasal 1 angka (9) UU Perseroan Terbatas dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan merger atau “Penggabungan” adalah suatu 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 kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.

Merger yang diatur dalam UU Perseroan Terbatas dapat terjadi tanpa dilakukan likuidasi terlebih dahulu. Pengaturan ini sejalan dengan peraturan tentang merger bank yang secara lebih spesifik diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. Sehingga merger antara 2 (dua) bank atau lebih akan tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank di antara bank yang melakukan merger tersebut.

Pasal 122 UU Perseroan Terbatas mengatur akibat hukum yang terjadi karena merger adalah sebagai berikut:

1. Aktiva dan pasiva Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan ;
2. Pemegang saham Perseroan yang menggabungkan diri karena hukum menjadi pemegang saham Perseroan yang menerima penggabungan ; dan

¹³Detik Finance, CT: *Harusnya Bank Terbesar ASEAN Milik RI, Bukan Singapura*, <http://m.detik.com/finance/moneter/2637453/ct-harusnya-bank-terbesar-asean-milik-ri-bukan-singapura>, ditelusuri pada tanggal 4 Januari 2017.

¹⁴Aprillia Ika, *Salib DBS, BCA Kini Bank Terbesar di Asia Tenggara*, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/02/12/124247226/Salip.DBs.BCA.Kini.Bank.Terbbesar.di.Asia.Tenggara>, ditelusuri pada tanggal 4 Januari 2017.

3. Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum terhitung sejak tanggal penggabungan mulai berlaku.

Sebelum dilaksanakan merger, Perseroan harus dilaksanakan rapat umum pemegang saham (RUPS) terlebih dahulu. UU Perseroan Terbatas menganut prinsip *one share one vote*. Berdasarkan ketentuan Pasal 89 UU Perseroan Terbatas, maka kuorum kehadiran RUPS tersebut adalah paling sedikit 3/4 dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan kuorum keputusan adalah paling sedikit 3/4 bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum yang lebih besar.

Pasal 126 ayat (1) UU Perseroan Terbatas mengatur pihak-pihak yang harus diperhatikan kepentingannya dalam melakukan merger, yaitu:

- a) Perseroan, pemegang saham minoritas, dan karyawan Perseroan ;
- b) Kreditor dan mitra usaha lainnya dari Perseroan ; dan
- c) Masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Di samping itu, UU Perseroan Terbatas mengatur mengenai kewajiban *disclosure* (keterbukaan informasi) melalui pengumuman di surat kabar supaya pihak ketiga yang berkepentingan mengetahui bahwa merger yang dilakukan oleh perseroan-perseroan yang bersangkutan baik sebelum maupun setelah merger dilakukan.

Baik UU Perseroan Terbatas maupun peraturan pelaksanaannya (Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas) tidak mengatur tentang pihak mana yang dapat memiliki inisiatif untuk melakukan merger. Namun perlu diingat bahwa bagi Perseroan Terbatas yang berlaku tidak hanya UU Perseroan Terbatas saja melainkan berlaku juga anggaran dasar dan ketentuan perundang-undangan lainnya. Dalam hal Perseroan adalah Bank perlu diperhatikan Pasal 3 PP Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi, maka merger dapat dilakukan atas inisiatif Bank yang bersangkutan, permintaan Bank Indonesia atau inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan. Lebih lanjut, merger yang dilakukan atas inisiatif Bank yang bersangkutan wajib memperoleh izin dari Pimpinan Bank Indonesia. Sedangkan bagi perusahaan terbuka diatur dengan Peraturan Nomor IX.G.1, Lampiran Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor: KEP-52/PM/1997 tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten.

b. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, Bank didefinisikan sebagai badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Terkait perubahan kepemilikan bank, yang salah satunya dilakukan dengan cara merger, menurut Pasal 27 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, wajib memenuhi ketentuan dalam pasal 16 ayat (3), pasal 22, pasal 23, pasal 24, pasal 25, dan pasal 26, serta dilaporkan ke Bank Indonesia. Lebih lanjut di dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 dinyatakan “Merger, konsolidasi, dan akuisisi wajib terlebih dahulu mendapat izin pimpinan Bank Indonesia”.

Merujuk pada pasal Pasal 34 Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia:

- (1) Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawas sektor keuangan yang independen, dan akan dibentuk dengan undang-undang
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan yang dimaksud akan dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2012.”

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa, pelaporan dan pemberian izin perihal perubahan kepemilikan Bank saat ini sudah beralih ke lembaga yang dimaksud dalam Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia tersebut, yaitu Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang N0.21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

c. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi Bank

Pada bagian menimbang Peraturan Pemerintah tentang Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi dijelaskan bahwa pembentukan Peraturan Pemerintah tersebut adalah sebagai upaya yang dapat mendorong bank untuk memperkuat dirinya guna menciptakan sistem perbankan yang sehat, efisien, tangguh, dan mampu bersaing dalam era globalisasi dan perdagangan bebas.

Definisi merger dalam Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah tersebut 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. Akibat merger sebagaimana diatur dalam Pasal 2 adalah pemegang saham Bank yang melakukan Merger menjadi pemegang saham Bank hasil Merger, selain itu aktiva dan pasiva Bank yang melakukan Merger, beralih karena hukum kepada Bank hasil Merger.

Bagaimana agar bank dapat melakukan merger? Syarat-syarat merger diatur di dalam Pasal 3 sampai 8, antara lain:

- a. Merger dapat dilakukan atas inisiatif Bank yang bersangkutan atau permintaan Bank Indonesia atau inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan;
- b. Merger yang dilakukan berdasarkan inisiatif sendiri serta inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan, wajib memperoleh izin dari Bank Indonesia (saat ini OJK);
- c. Merger Bank dilakukan dengan memperhatikan kepentingan bank, kreditor, pemegang saham minoritas dan karyawan bank, serta kepentingan rakyat banyak dan persaingan yang sehat dalam melakukan usaha Bank;
- d. Merger tidak mengurangi hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya dengan harga yang wajar;
- e. Merger hanya dapat dilakukan berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) bagi perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas atau rapat sejenis bagi bank yang berbentuk badan hukum lainnya, di mana RUPS tersebut dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ pemegang saham dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah, dan yang menyetujui merger tersebut sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah pemegang saham yang hadir;

Pasal 8 mengatur bahwa untuk memperoleh izin merger tersebut, persyaratan yang harus dipenuhi adalah adanya persetujuan dari RUPS untuk perseroan terbatas atau rapat sejenis untuk badan hukum lainnya, kemudian pada saat merger terjadi jumlah aktiva Bank hasil Merger tidak melebihi 20% (dua puluh persen) dari jumlah total aktiva bank yang ada di Indonesia, permodalan Bank hasil merger harus memenuhi kecukupan rasio modal yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, serta calon Direksi dan Komisaris yang ditunjuk tidak masuk ke dalam daftar orang yang melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan. Selain itu, berdasarkan pasal 11, Direksi Bank yang akan menggabungkan diri dan menerima penggabungan masing-masing menyusun usulan rencana merger, usulan tersebut wajib mendapatkan persetujuan Komisaris dan sekurang-kurangnya memuat hal-hal sebagaimana telah diatur dalam Pasal 11 ayat 2.

d. Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Definisi Badan Usaha Milik Negara sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 angka 1 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Adapun tujuan didirikannya BUMN menurut Pasal 2 ayat (1) adalah:

- a. “Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi, koperasi, dan masyarakat.”

Selanjutnya ayat (2) menjelaskan bahwa kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

Ketentuan khusus mengenai merger terdapat dalam Pasal 63 yang berbunyi:

- (1) “Penggabungan atau peleburan suatu BUMN dapat dilakukan dengan BUMN lain yang telah ada.
- (2) Suatu BUMN dapat mengambil alih BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMN, diatur di dalam Peraturan Pemerintah. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMN haruslah memperhatikan kepentingan BUMN, pemegang saham/pemilik modal, pihak ketiga, dan karyawan BUMN sebagaimana disebutkan dalam Pasal 65 ayat (2).

e. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk BUMN

Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan perubahan bentuk BUMN adalah Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005. Pasal 2 mengatur mengenai maksud dan tujuan dari penggabungan, peleburan dan pengambilalihan BUMN adalah untuk:

- a. “Meningkatkan efisiensi, transparansi dan profesionalisme guna menyetatkan BUMN;
- b. Meningkatkan kinerja dan nilai BUMN;
- c. Memberikan manfaat yang optimal kepada negara berupa dividen dan pajak; dan
- d. Menghasilkan produk dan layanan dengan kualitas dan harga yang kompetitif kepada konsumen.”

Syarat-syarat penggabungan BUMN adalah sebagai berikut:

- a. Penggabungan dapat dilakukan tanpa mengadakan likuidasi terlebih dahulu (Pasal 3);
- b. Penggabungan ditetapkan dengan peraturan pemerintah (Pasal 4);
- c. Penggabungan tersebut dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut, penggabungan yang dilakukan antara Perum dengan Perum lainnya, atau Persero dengan Persero lainnya (Pasal 5);
- d. Penggabungan yang dimaksud dalam Pasal 5 di atas hanya dapat dilakukan dengan persetujuan RUPS untuk Persero dan Menteri untuk Perum. (Pasal 6);
- e. Penggabungan BUMN dilakukan dengan memperhatikan kepentingan Persero dan/atau Perum yang bersangkutan, pemegang saham minoritas, karyawan Persero dan/atau Perum yang bersangkutan, kemudian asas persaingan usaha dan asas kepentingan masyarakat. Selain itu, harus memperhatikan juga kepentingan kreditor (Pasal 7).

Pasal 8 menyatakan bahwa penggabungan BUMN bagi Persero, diberlakukan pula ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang perseroan terbatas, dalam hal ini adalah Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

2. Pengaturan Merger Bank di Indonesia dikaitkan dengan *Qualified ASEAN Banking (QAB)* dalam Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)

Berdasarkan aturan-aturan merger di atas, dapat disimpulkan bahwa merger antara bank swasta dengan bank BUMN dan bank BUMN dengan bank BUMN dapat dilakukan. Tetapi apabila bank BUMN ingin melakukan merger dengan bank swasta saat ini masih terganjal oleh peraturan Pasal 63 UU BUMN yang berbunyi “Penggabungan atau peleburan suatu BUMN dapat dilakukan dengan BUMN lain yang telah ada”. Kata ‘dengan BUMN lain yang telah ada’ menutup kemungkinan BUMN untuk melakukan merger dengan badan usaha lain selain BUMN.

Bank-bank BUMN di Indonesia dari sisi aset dan modal tergolong besar, namun hal tersebut baru mencakup perbankan domestik. Sedangkan apabila dibandingkan dengan bank-bank kuat lain di ASEAN, misalnya bank-bank di Singapura, masih kalah jauh. Pentingnya modal bagi bank juga disadari oleh Muliawan D. Hadad yang berpendapat bahwa tanpa modal, bank tidak bisa melakukan apa-apa seperti untuk memberikan

kredit, membangun jaringan ke daerah-daerah, membeli IT dan mendidik SDM. Oleh karena itu, jika bank ingin melakukan apa-apa pun tetap harus ditentukan oleh modal.¹⁵

Untuk memperkuat aset dan modal tersebut, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah merger, namun regulasi merger di Indonesia masih tidak membuka kesempatan bagi BUMN dan bank swasta untuk bersatu. Dalam MEA, untuk dapat bersaing maka Indonesia harus mempunyai kesiapan industri perbankan yang kuat dan berdaya saing tinggi, serta regulasi perbankan nasional yang menguntungkan karena kerangka kerja integrasi industri perbankan ASEAN dirancang untuk tidak menghapuskan kebijakan negara anggota ASEAN.¹⁶ Oleh karena itu, perlulah dipikirkan apakah peraturan yang membatasi merger bank BUMN dan bank swasta masih relevan?

Berdasarkan Penjelasan UU BUMN, BUMN merupakan salah satu perwujudan upaya negara untuk melaksanakan tugas konstitusional yang diatur dalam Pembukaan dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu meningkatkan penguasaan seluruh ekonomi nasional untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.¹⁷ Dalam penjelasan tersebut pun, sudah disadari adanya perkembangan ekonomi dunia yang dinamis dan adanya tuntutan agar BUMN dapat bertahan dan mengoptimalkan perannya. Saat ini posisi bank BUMN di Indonesia sudah kuat, terbukti dengan posisi aset dan modal dibandingkan dengan bank swasta.

Mengapa merger dalam hal ini harus dilakukan? Menurut Munir Fuady, merger tidak harus dilakukan antara bank-bank yang tidak sehat (dalam rangka *Roscoe Program*), tetapi dapat juga dilakukan antara bank-bank besar untuk menjadi lebih besar lagi atau untuk mencapai sinergi (dalam rangka *Improving Business*).¹⁸ Sinergi bank-bank yang melakukan merger dapat dilihat dari penghematan yang diperoleh dari penggunaan pusat-pusat pelayanan bersama. Pusat-pusat pelayanan bersama dapat berupa manajemen kantor dan akunting, pengawasan keuangan, pengembangan eksekutif, dan manajemen tingkat atas. Nilai lebih merger yang lain adalah dapat mengkombinasikan sumberdaya yang saling melengkapi. Bank juga dapat mengeliminasi inefisiensi karena ada manajemen keuangan atau operasi yang lebih baik sehingga pada akhirnya, pendapatan bank dapat ditingkatkan.¹⁹

Setelah menelaah tujuan, Penulis kembali ke masalah pokok yaitu apakah peraturan yang membatasi merger bank BUMN dan bank swasta masih relevan. Pemerintah harus menyadari bahwa dalam memasuki era QAB, industri perbankan dan pemerintah sama-sama memiliki peran yang penting. Peran pemerintah menjadi penting karena regulasi atau kebijakan domestik ada di tangannya. Perlu diingat, integrasi sektor perbankan ASEAN tidak mengesampingkan kebijakan domestik.

Pasal 63 UU BUMN adalah salah satu ketentuan yang dapat menghalangi merger bank BUMN dan bank swasta. Industri perbankan di Indonesia termasuk *very highly concentrated* karena terdapat lebih dari seratus bank, dan 80% *market share* dikuasai hanya oleh 15 bank saja. Yang berarti sebagian besar jumlah bank di Indonesia ada bank-bank kecil saja.²⁰ Hal ini berbeda dengan Singapura yang hanya mempunyai 3 (tiga) bank dan ketiganya berhasil menjadi bank dengan aset dan modal terbesar di ASEAN. Apabila Indonesia dapat melakukan restrukturisasi perbankan dan menyatukan bank-bank kecil dengan bank-bank besar, termasuk bank BUMN, bukan tidak mungkin bank-bank Indonesia nantinya akan menjadi bank-bank terbesar di ASEAN dan dapat bersaing atau bahkan menjadi kiblat perbankan di ASEAN. Hal demikian dapat terealisasi dengan adanya deregulasi yang membuka kemungkinan dilakukannya merger bank BUMN dengan bank swasta. Pengaturan merger BUMN, dalam hal ini bank BUMN, diharapkan dapat lebih *flexible* untuk mengikuti liberalisasi dalam menghadapi MEA.

Milestone kebijakan merger di Indonesia pernah terjadi ketika krisis ekonomi 1998. Saat itu, negara mengambil kebijakan untuk melakukan merger 4 (empat) bank pemerintah yakni Bank Bumi Daya (BBD), Bank Expor Impor (Exim), Bank Dagang Negara (BDN), dan Bank Pembangunan Indonesia (BPI) menjadi Bank Mandiri. Kemudian, pada tahun 2004, Bank Indonesia mengeluarkan kebijakan Arsitektur Perbankan

¹⁵Muliaman D. Hadad, *Structure-Conduct-Performance: Pertimbangan untuk Menilai Manfaat Merger dan Akuisisi di Bidang Perbankan*, dalam Alexander Lay, et. Al., *Efektifitas Regulasi Merger & Akuisisi dalam Kerangka Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: PT Pustaka Sinar Harapan, 2010, hlm. 23.

¹⁶Rismawati, "Menghadapi Qualified Asean Bank, Indonesia: Berekspansi atau Bertahan di Dalam Negeri?", dalam jurnal hukum veritas et justitia Vol.2 No.1 Juni 2016, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, hlm.164

¹⁷Penjelasan Umum Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹⁸Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008, hlm. 165-166.

¹⁹Agnes Sawir, *Kebijakan Pendanaan dan Restrukturisasi Perusahaan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm. 189-191.

²⁰Muliaman D. Hadad, *op. cit.*, hlm. 21-22.

Indonesia (API) untuk mencegah terulangnya kembali krisis ekonomi serta meningkatkan daya saing perbankan. API mengharapkan terciptanya budaya merger dan akuisisi sehingga dapat terwujud suatu struktur perbankan nasional yang sehat. Selanjutnya, Bank Indonesia mengeluarkan PBI Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kebijakan Kepemilikan Tunggal atau *Single Presence Policy* (SPP). SPP adalah kebijakan yang mengatur agar perusahaan atau seseorang yang memiliki beberapa bank melakukan merger terhadap bank-bank yang dimilikinya.²¹

Sejarah kebijakan merger di atas membuktikan bahwa politik hukum merger dapat mengikuti dinamika situasi ekonomi suatu negara. Pada saat krisis ekonomi, merger dilakukan untuk menyelamatkan bank-bank yang kurang sehat. Kemudian, kebijakan merger juga dapat dilakukan untuk mengefektifkan kepemilikan bank-bank di Indonesia. Memasuki era MEA, kebijakan merger dapat diarahkan untuk memperkuat posisi bank-bank di Indonesia. Jika melihat kasus merger bank-bank BUMN yang menjadi Bank Mandiri, Bank Mandiri berhasil bertahan menghadapi krisis ekonomi dan menjadi bank terbesar di Indonesia, bukan tidak mungkin hal seperti keberhasilan merger Bank Mandiri dapat terulang kembali apabila kita melakukan merger bank-bank di Indonesia menghadapi QAB.

Bank BUMN biasanya berbentuk persero. Tujuan persero dan perseroan terbatas memiliki beberapa kesamaan dan perbedaan. Walaupun persero ini didirikan dengan tujuan untuk mengejar keuntungan layaknya sebuah perseroan terbatas pada umumnya, namun ada tujuan-tujuan persero yang tidak dimiliki oleh perseroan terbatas pada umumnya. Tujuan seperti memberi sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, dan turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi, koperasi, dan masyarakat. Sedangkan apabila tujuan-tujuan tersebut tidak lagi dimiliki oleh sebuah persero, persero akan kehilangan esensinya sebagai sebuah BUMN.

Mengingat bahwa tujuan dibentuknya BUMN adalah untuk mencapai tujuan Negara yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum, maka merger BUMN pun harus dikembalikan pada tujuan tersebut. Kemudian cara konkret untuk mencapai tujuan tersebut diuraikan dalam Pasal 33, di mana dalam ayat 2 disebutkan “cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Perbankan merupakan salah satu cabang produksi yang penting bagi negara karena perbankan merupakan salah satu pilar perekonomian suatu negara. Bank sebagai lembaga intermediasi memegang peranan penting untuk menghimpun dana dari masyarakat, kemudian menyalurkan dana tersebut pada masyarakat yang membutuhkan guna meningkatkan taraf hidup.

Sebenarnya tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum tidaklah dapat dibaca secara sempit, dalam arti hanya BUMN atau lembaga-lembaga negara yang memegang tugas itu. Bank-bank swasta pun sebenarnya mengemban tugas tersebut selama mereka dibangun di atas dan untuk Negara Indonesia. Oleh karena itu merger antara BUMN dan bank swasta pada akhirnya merupakan salah satu jalan untuk sampai pada perwujudan kesejahteraan masyarakat.

Akan tetapi tentu saja BUMN mempunyai peranan yang lebih konkrit terhadap tujuan negara dalam UUD 1945, karena adanya negara sebagai pemegang saham mayoritas, sehingga apabila merger antara bank BUMN dan bank swasta dilakukan dengan mempertahankan bentuk BUMN sebagai bank hasil merger. Hal ini dilakukan supaya negara tetap dapat berperan aktif dalam mencapai cita-cita konstitusi. Dengan adanya merger antara bank BUMN dan bank swasta, diharapkan kinerja BUMN dapat dioptimalisasi sehingga pada akhirnya *conduct*-nya akan baik, dan secara *size* akan lebih efisien, yang akan berujung pada peningkatan peran dalam pembangunan ekonomi secara keseluruhan.²²

Merger yang dilakukan tidak dapat mengesampingkan persaingan usaha yang sehat. Jumlah aktiva bank hasil merger tidak boleh lebih dari 20% dari jumlah total aktiva bank yang ada di Indonesia. Dengan adanya aturan tersebut, merger bank yang lebih *visible* adalah apabila satu bank besar melakukan merger dengan beberapa bank yang lebih kecil sehingga tidak menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat. Aturan tersebut juga secara tidak langsung membatasi bahwa Indonesia setidaknya-setidaknya harus memiliki 5 (lima)

²¹Susanti Adi Nugroho, *Efektifitas Regulasi Merger & Akuisisi (Tinjauan dari Segi Peraturan)*, dalam Alexander Lay, et. Al., *Efektifitas Regulasi Merger & Akuisisi dalam Kerangka Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: PT Pustaka Sinar Harapan, 2010, hlm. 258-259.

²²Muliaman D. Hadad, *op. cit.*, hlm. 24.

bank besar. Apabila diinginkan merger antar beberapa bank besar sehingga jumlah aktivasnya melebihi 20% dari jumlah total aktiva bank yang ada di Indonesia, maka diperlukan pembaruan mengenai Pasal 8 PP Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi Bank.

Penutup

Pengaturan merger bank di Indonesia belum membuka kesempatan bagi Bank BUMN dan Bank swasta untuk melakukan merger berdasarkan Pasal 63 UU BUMN. Pengaturan ini patutlah dikaji kembali mengingat kita telah memasuki era MEA yang membuka persaingan bagi bank-bank di wilayah Asia Tenggara melalui adanya *Qualified ASEAN Bank* (QAB). Saat ini bank-bank terbesar di Indonesia, beberapa di antaranya adalah BUMN, masih kalah dari segi aset dan modal. Merger dapat menjadi salah satu cara untuk memperkuat modal guna mempersiapkan bank-bank tersebut untuk menjadi QAB.

Perubahan kebijakan merger sebenarnya dimungkinkan melihat *milestones* kebijakan merger di Indonesia. Pada tahun 1998, merger beberapa bank menjadi solusi untuk mempertahankan industri perbankan di Indonesia, bahkan bank hasil merger saat itu menjadi bank terbesar di Indonesia saat ini. Namun, tentu saja merger BUMN dan bank swasta dilakukan, maka bentuk BUMN tetap harus dipertahankan karena BUMN ini merupakan salah satu upaya negara untuk mencapai cita-cita Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemen. Selain itu, merger harus memperhatikan iklim persaingan usaha yang sehat, jangan sampai merger yang dilakukan oleh BUMN dan bank swasta malah mematikan bank-bank lain, terutama bank-bank kecil.

Daftar Pustaka

- ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community Blueprint*, Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.
- Burchill, Scott, et. al., *Theories of International Relations*, New York: Palgrave, 2001.
- Fuady, Munir, *Hukum Tentang Merger (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Lay, Alexander, et. Al., *Efektifitas Regulasi Merger & Akuisisi dalam Kerangka Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: PT Pustaka Sinar Harapan, 2010.
- Rismawati, "Menghadapi *Qualified Asean Bank*, Indonesia: *Bereksistensi atau Bertahan di Dalam Negeri?*", *veritas et justitia* Vol.2 No.1 Juni 2016, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
- Sawir, Agnes, *Kebijakan Pendanaan dan Restrukturisasi Perusahaan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3843.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4756.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5253.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3741.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3840.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4554.

- ASEAN, *ASEAN Banking Integration: Stronger Regional Banks, More Robust and Inclusive Growth*, <http://www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-document/Edited%20ASEAN%20Banking%20Integration%20Framework-1.pdf>. Ditelusuri 4 Januari 2017.
- Bank Indonesia, *Indonesia Sepakat Mendukung Integrasi Perbankan ASEAN*, http://www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/sp_1610314.aspx. Ditelusuri 4 Januari 2017.
- Detik Finance, *CT: Harusnya Bank Terbesar ASEAN Milik RI, Bukan Singapura*, <http://m.detik.com/finance/moneter/2637453/ct-harusnya-bank-terbesar-asean-milik-ri-bukan-singapura>. Ditelusuri 4 Januari 2017.
- Dezan Shira & Associates, *Understanding Financial Integration in ASEAN*, <http://www.aseanbriefing.com/news/2016/04/27/financial-integration-in-asean.html>. Ditelusuri 4 Januari 2017.
- Gunawan, Hendra, *Singapura-Malaysia Besar di Aset, Bank Asal RI Harus Efisien*, <http://lipsus.kontan.co.id/v2/mea/read/296/Singapura-Malaysia-besar-di-aset-bank-asal-RI-harus-efisien>. Ditelusuri 4 Januari 2017.
- Ika, Aprillia, *Salib DBS, BCA Kini Bank Terbesar di Asia Tenggara*, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/02/12/124247226/Salip.DBS.BCA.Kini.Bank.Terbesar.di.Asia.Tenggara>. Ditelusuri 4 Januari 2017.
- Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *ASEAN Financial Integration*, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8163. Ditelusuri 4 Januari 2017