

**AKIBAT HUKUM DIRECTIVE MERGER
TERHADAP BANK UMUM
(Dalam Hubungannya Dengan Persaingan Usaha)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan
Memenuhi Syarat Guna Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum**

Dosen Pembimbing ,



**L. Budi K., S.H., M.H., M.M.
NIP. 131878385**

Penyusun,



**Raymond S. Tampubolon
NIM. 030115210**

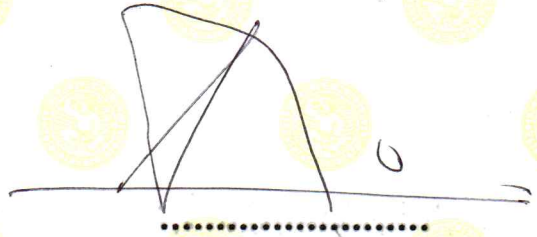
**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA**

2005

**Skripsi Ini Telah Diuji Dan Dipertahankan di Hadapan Panitia Penguji
Pada Hari Selasa, Tanggal 2 Agustus 2005**

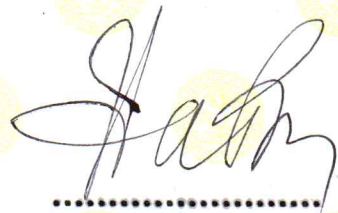
Panitia Penguji Skripsi :

Ketua : H.A. Oemar Wongsodiwardjo, S.H.



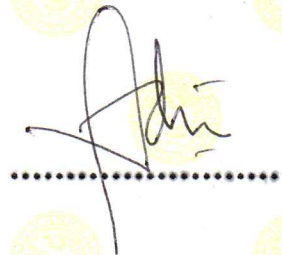
.....

Anggota : 1. Dra. Hj. Soendari Kabat, S.H., M.Hum.



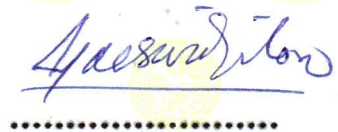
.....

2. Budi Kagramanto, S.H., M.H.MM



.....

3. Agus Widyantoro, S.H., M.H.



.....

*Skripsi ini kupersembahkan untuk kedua Orang
Tuaku, Kakak, Ompung yang kukasihi dan
Wanita yang selama ini mengerti aku.*

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah Bapa di Surga, yang tiada pernah hentinya memberikan hikmat dan kekuatan pada ciptaanNya yang penuh dengan kekurangan dalam menjalani hidup ini. Terima kasih pada Jehovah anak Allah yang memberikan ampun kepada ciptaanNya yang tidak sempurna ini sehingga dengan adanya penulisan ini nantinya diharapkan akan memberikan warna dalam dunia. Dengan adanya penulisan skripsi yang berjudul **“Akibat Hukum Directive Merger Terhadap Bank Umum (Dalam Hubungannya Dengan Persaingan Usaha)”** yang mengulas tentang akibat hukum dengan adanya pelaksanaan kebijakan perbankan yang diterapkan oleh Bank Indonesia yaitu konsolidasi perbankan yang dipercepat agar jangan sampai merugikan kepentingan pelaku usaha perbankan pada khususnya dan masyarakat luas pada umumnya. Saya sangat berterima kasih atas bantuan dan bimbingan yang diberikan oleh Bapak Lucianus Budi Kagramanto, SH, MH, MM selaku dosen pembimbing sehingga memungkinkan saya menyelesaikan penulisan ini tepat waktu.

Oleh karena itu, perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih kepada mereka yang telah membantu di dalam penulisan skripsi ini :

1. Bapak H. A. Oemar Wongsodiwardjo, SH selaku ketua penguji, Ibu Dra. Hj. Soendari Kabat, SH, M.Hum dan Bapak Agus Widyanoro, SH, MH selaku anggota penguji dalam pengujian penulisan ini.
2. Ibu Lina Hastuti, SH, MH selaku dosen wali saya selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

3. Bapak dan Ibu dosen pengajar Fakultas Hukum yang telah menurunkan ilmu dan pesan moral yang bisa saya petik selama saya menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
4. Petugas Koleksi Khusus Fakultas Hukum yang super buaeceek mau ngijinin aku masuk padahal masih jam istirahat (huehuehue...) dan ga lupa si oom petugas fotokopi yang ternyata doyan juga ma BOKEY (ada barang baru oom!!! Lokal punya nehh..) = P
5. Bapakku yang menjadi darah dalam nadiku Sahat Partogi Halomoan Tampubolon dan Ibuku yang menjadi nafas dalam tingkah lakuku Elly Tiurma Ida Hutauruk dan tak lupa bu dokter yang menyemangati aku terus kak Valerina Yogi Buana Tampubolon... Inilah karyaku, Perjuangan kalian takkan kubuat percuma, doakan aku terus...
6. Wanita yang memberikan warna dalam kanvas hidupku selama ini, Shally Lydia Julyanti Nainggolan, SSos memang benar bahwa hanya kamulah yang mampu melukis cintaku dan kerinduanku di tiap gelap dan dinginnya malam. Holong do Rohaku tu Ho Hasianki..
7. Wanita yang kecantikannya takkan dimakan jaman, Ompungku Boru Simorangkir dan Atlet serba bisa yang masih tetap kuat sampai saat ini, Ompung Hutauruk (Mauliate da Pung, nga gabe mister in de rechten au bah!!! Hehehe) serta keluarga besar Tampubolon dan Ginting Suka (WE ARE THE GREAT FAMILY OF TAMPUBOLON)
8. Anak-anak Kandang Ayam yang telah bersatu dalam suka dan duka, di dalam susah maupun senang : Ayib, Afidz, Andina, Catur, Damang, Dini “lemoooot”,

Triman, Putu dan Delta (ikatan mahasiswa long distance nya boleh ikutan gak?), Dyah, Hentai, Heri “sungengek”, Imam, Jacky, Komting, Kethu, Lia, Manto, Mayoh, Nouvel, Reza, Susi, Tazkiyah (mbok yah), Wira... ternyata kita semua bisa gila juga....

9. Saudara-saudaraku yang telah bersama-sama merasakan pahitnya dunia dan manisnya cinta : Wasistyo Adi (Vice President), Santoso Wahyudi (C.E.O.), Doan Hakim Yonanta (cute Secretary).... Saatnya regenerasi yuk!!! ya yuuuuuu?
10. Teman, keluarga, abang dan adikku Cupez dan Ceper....we are the band of brothers.
11. Supir bemo Lyn JTK, RT, KIP 2, GS dan P yang jasanya tak terlupakan....
12. Katana L 1305 dan blalang tempurku L 3884 CZ yang mengabdikan dirinya padaku....

Serta kepada semua pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu, trima kasih atas semua bantuan dan semangat yang diberikan kepadaku dalam penulisan skripsi ini. Kiranya Tuhan Yesus Kristus yang membalasnya.

Surabaya, 2 Agustus 2005

Raymond Sondang Tampubolon, SH

MOTTO

*Ujian bagi seseorang yang sukses bukanlah pada kemampuannya untuk
mencegah munculnya masalah, tetapi pada waktu menghadapi
dan menyelesaikan setiap kesulitan saat masalah
itu terjadi*

*Satu aja ga' abis-abis
masih cari yang lain
(S n R)*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
MOTTO.....	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah	1
2. Penjelasan Judul	12
3. Pemilihan Judul	14
4. Tujuan Penulisan	15
5. Metode Penulisan	16
6. Pertanggungjawaban Sistematika	17
BAB II AKIBAT HUKUM DIRECTIVE MERGER TERHADAP BANK UMUM	
1. Definisi, Bentuk dan Metode Merger	19
2. Akibat Hukum Pelaksanaan Directive Terhadap Bank Umum	28
3. Tata Cara Merger dan Kepentingan Para Pihak yang Timbul Dalam Pelaksanaan Merger	33
BAB III DIRECTIVE MERGER BANK DALAM KAITANNYA DENGAN PERSAINGAN USAHA	
1. Hubungan Directive Merger dengan Persaingan Usaha Tidak Sehat	50
2. Monopoli Pasar Perbankan dan Hambatan Persaingan Pasar	

Dalam Pelaksanaan Directive Merger	54
3. Prinsip-prinsip Hukum Merger dan Anti Monopoli di Negara	
Lain	61
BAB IV · PENUTUP	
1. Kesimpulan	64
2. Saran	65
DAFTAR BACAAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah dan Rumusan Masalah

Sebagaimana telah diketahui, industri perbankan akhir-akhir ini memegang peranan penting dan strategis dalam pembangunan perekonomian nasional. Hal itu nampak pada semakin beragamnya jumlah kegiatan usaha maupun produk-produk pelayanan yang dihasilkan.

Berbicara mengenai pembangunan, berarti berbicara mengenai pembiayaan yang merupakan salah satu faktor menentukan bagi pelaksanaan pembangunan itu sendiri. Di beberapa negara termasuk Indonesia, sumber pembiayaan dari sektor perbankan bersama-sama dengan anggaran pembangunan yang telah ditetapkan menjadi sumber pembiayaan kegiatan ekonomi yang sangat dominan. Berkembangnya Industri perbankan akan mendorong berkembangnya ekonomi nasional sehingga dapat dikatakan bahwa peranan dan pengaruh industri perbankan dalam pembangunan ekonomi nasional cukup besar.

Dalam Tap MPR RI No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dinyatakan bahwa lembaga keuangan, baik bank maupun lembaga keuangan bukan bank seperti lembaga pembiayaan dan investasi, pasar modal, koperasi simpan pinjam, lembaga amal, zakat, infak dan sedekah serta lembaga keuangan lain yang berakar di masyarakat, asuransi, dana pensiun, pegadaian, sewa guna modal ventura giro pos dan pasar uang, lebih ditingkatkan fungsi dan peranannya agar makin mampu menampung dan menyalurkan aspirasi dan minat

masyarakat untuk berperan aktif dalam pembangunan. Lembaga keuangan tersebut harus mampu berperan sebagai penggerak dan sarana mobilisasi dana masyarakat yang efektif dan sebagai penyalur yang cermat dari dana tersebut untuk kegiatan yang produktif dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Lembaga keuangan yang handal dan dipercaya masyarakat dengan jaringan pelayanan dan jasa perantara ini diharapkan mampu menjangkau seluruh pelosok tanah air dan segenap lapisan masyarakat sehingga mampu mendorong, merangsang dan menumbuhkan motivasi masyarakat sekaligus meningkatkan efisiensi, produktifitas serta keandalannya.¹

Sebagaimana diketahui, fungsi bank adalah mengumpulkan dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat, di samping memberikan jasa-jasa keuangan lainnya. Sebagai suatu lembaga yang menghimpun dana masyarakat, maka bank wajib menggunakan dana tersebut secara hati-hati dan penuh tanggung jawab.²

Pada prinsipnya, bank wajib menjaga kepercayaan masyarakat, dengan dilandasi oleh pertimbangan bahwa masyarakat ingin memperoleh keyakinan bahwa dana yang disimpannya pada bank dapat dikelola secara baik dan aman. Keinginan masyarakat untuk memperoleh rasa aman tersebut cukup beralasan mengingat dalam menyimpan uangnya pada bank deposan tidak memperoleh jaminan yang bersifat materiil dari bank, sehingga hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan akan menyebabkan ditariknya dana yang

¹ Tap MPR RI No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Bab IV Tentang Pembangunan Lima Tahun Keenam, Bagian F Kebijakan Pelita Keenam Sektor Ekonomi, Sub Sektor Keuangan, butir H.

² Munir Fuady, "*Hukum Perbankan Modern*" (Bandung, 2003), Hlm. 8

disimpan pada bank. Apabila penarikan dana dilakukan oleh sebagian besar nasabah bank pada saat yang bersamaan, maka hal tersebut akan membahayakan sistem perbankan secara keseluruhan.

Bank-bank yang mampu memelihara kepercayaan masyarakat yang dilimpahkan kepadanya dan bank-bank yang mampu mendukung perkembangan ekonomi nasional, tentunya harus merupakan bank-bank dalam kegiatan operasionalnya bekerja atas dasar praktek-praktek bank yang sehat, yang keadaan keuangannya sehat, mengindahkan ketentuan-ketentuan yang berlaku dan yang senantiasa berusaha mengembangkan dirinya kearah bank yang bekerja secara efisien serta menumbuhkan profesionalisme. Dalam usaha untuk mendorong dan menjaga agar setiap bank menjadi sehat maka diperlukan adanya pengawasan dan pembinaan.³ Di Indonesia, kewenangan untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap bank diberikan pada Bank Indonesia oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perubahan Ketentuan Perbankan (selanjutnya disebut UU PKP) serta Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia (selanjutnya disebut UU BI)

Bank yang sehat mengandung pengertian bahwa bank harus dapat tumbuh dan berkembang secara wajar, dalam arti berkembang sesuai dengan kemampuannya sehingga dapat memenuhi tuntutan masyarakat yang memerlukan jasa perbankan secara efisien. Sedangkan yang dimaksud dengan perbankan yang sehat disini adalah kondisi bank, baik secara individu maupun secara sistem, yang

³ Marjanto Danoesapetro, "*Kebijakan Pengawasan dan Pembinaan Bank-Bank*," *Majalah Pengembangan Perbankan*, No 3 (Juli-Agustus, 1996), Hlm. 20.

dapat berfungsi optimal dalam memenuhi kriteria yang dimaksud. Apabila pembinaan dan pengawasan bank secara individu berhasil, dalam arti bank mematuhi dan melaksanakan ketentuan-ketentuan serta tidak menemui kesulitan dalam menjalankan usahanya, maka diharapkan sistem perbankan secara keseluruhan akan menjadi sehat sehingga dapat pula menjamin kepentingan masyarakat dalam arti luas. Selanjutnya, bank akan tumbuh dan berkembang dengan baik serta mampu memenuhi tugas pokoknya, yakni mengerahkan dana yang terhimpun dari masyarakat ke bidang-bidang yang mempertinggi taraf hidup masyarakat.

Namun pada kenyataannya, kondisi bank-bank umum di Indonesia, melalui laporan tahunan Bank Indonesia, mencapai titik terburuknya pada periode 1996-1997 dimana telah tercatat setidaknya 19 bank umum yang tidak mengeluarkan laporan keuangannya dan diperkirakan bank-bank itu sedang bermasalah.⁴ Bertolak dari kenyataan tersebut tidak dapat dipungkiri lagi bahwa perbankan di Indonesia mengalami keadaan yang memprihatinkan. Terhadap kondisi tersebut maka pemerintah telah mengambil kebijakan dengan mencabut ijin usaha bagi 16 bank-bank umum tersebut dengan alasan bahwa keputusan tersebut sengaja diambil sebagai upaya penyelamatan dan penyehatan perbankan sekaligus meningkatkan efisiensi perbankan.

Dunia perbankan di Indonesia sendiri dihiasi dengan ragam warna dan pasang surut di dunia perbankan ketika berbagai deregulasi⁵ mulai dilakukan pemerintah, kemudian bisnis perbankan berkembang dengan pesat pada kurun

⁴ Bank Indonesia, "**Laporan Tahunan Bank Indonesia Tahun 1996-1997.**" (Jakarta, 1997), hlm.73.

⁵ Deregulasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti penghapusan atau pembatalan suatu peraturan.

waktu 1988-1996. Pada pertengahan tahun 1997, dunia perbankan Indonesia akhirnya terpukul dan terpuruk sebagai dampak dari terjadinya krisis moneter dan krisis ekonomi yang saat itu berpengaruh besar terhadap pelaku usaha perekonomian Indonesia. Dengan adanya gejolak yang melanda terhadap lingkungan perbankan tersebut membuat *regulation*, *deregulation*, dan *reregulation* menjadi suatu mata rantai yang telah memberikan suatu warna yang begitu kental.⁶ Pemahaman seperti ini menunjukkan bahwa faktor kebijakan (*policy*) memegang peranan vital untuk melihat seberapa besar dampak dari pelaksanaan kebijakan itu sendiri terhadap jatuh banggunya perbankan di Indonesia.⁷ Secara garis besar, perkembangan dunia perbankan di Indonesia dapat diuraikan ke dalam tiga kelompok berikut ini, yaitu :

1. Perkembangan deregulasi perbankan sebelum Paket Oktober 1988.
2. Paket kebijakan Oktober 1988 sampai dikeluarkannya UU Perbankan tahun 1992.
3. Undang-Undang Perbankan tahun 1992 sampai kebijakan Rekapitalisasi Perbankan.

Dengan adanya deregulasi perbankan Paket Kebijakan tanggal 1 Juni 1983 atau yang lebih dikenal dengan PAKJUN 1983 yang dikeluarkan oleh pemerintah, yang mana substansi dari paket kebijakan tersebut memberikan kebebasan pada bank-bank umum untuk berlomba-lomba menarik nasabah khususnya dari golongan menengah ke bawah, seperti petani, pedagang pasar dan

⁶ Alan Gart, *Regulation, Deregulation, Reregulation: The Future of The Banking, Insurance, and Securities Industries*, John Wiley & Sons, Canada, 1994.

⁷ Agus Budianto, "*Merger Bank di Indonesia beserta akibat-akibat hukumnya*" Ghalia Indonesia (Juli 2004), hlm. 4.

pelajar. Paket Juni ini juga memberikan landasan-landasan yang kokoh bagi perkembangan perbankan yang sehat bagi masa mendatang. Dalam bidang pemupukan dana, pelaksanaan PAKJUN 1983 tersebut ternyata memberi dampak positif sebagaimana terlihat pada peningkatan mobilisasi dana perbankan sebesar 125% pada akhir Maret 1984, dibandingkan dengan posisinya pada akhir Maret 1983. Ditambahkan pula, bahwa kebijakan PAKJUN 1983 tersebut telah merubah dana jangka panjang dan menengah ke dalam bentuk dana dalam waktu pendek. Bisa ditarik kesimpulan bahwa kebijakan deregulasi tersebut telah mengubah ekspektasi masyarakat.⁸

Pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan baru pada tanggal 27 Oktober 1988 yang kemudian dikenal dengan PAKTO 1988. Dengan dikeluarkannya PAKTO 1988 tersebut, hasil menggembirakan telah dirasakan dalam hal pengadaan dana masyarakat, yang selama periode Oktober 1988 sampai dengan Desember 1989, dana masyarakat meningkat pesat sebesar 40,4 % sehingga mencapai Rp. 51,8 triliun. Hal serupa juga dirasakan dalam bidang pasar modal dimana perusahaan yang go public semula menunjukkan angka 40 perusahaan meningkat pesat menjadi 76 perusahaan dengan jumlah dana yang terkumpul 2.154 miliar menjadi 3.260 miliar pada akhir 1989. Dengan bertumbuhnya jumlah bank, persaingan untuk menarik dana dari masyarakat akan semakin bertambah. Bank-bank baru maupun bank-bank lain yang sudah lebih dulu ada akan memperoleh kebebasan sendiri untuk menciptakan berbagai produk perbankan.

⁸ *Ibid*

Layaknya mata uang logam yang memiliki dua sisi berlainan, maka kebijakan PAKTO 1988 ini memiliki dua sisi positif dan negatif. Sisi positif dari PAKTO 1988 tersebut adalah bahwa dengan diadakannya kebijakan ini, akan merubah gaya hidup masyarakat yang membutuhkan jasa-jasa dari produk jasa baru ciptaan bank umum tersebut, yang mana bertujuan untuk menyediakan kebutuhan masyarakat yang produktif maupun konsumtif.⁹

Sedangkan sisi negatif daripada kebijakan deregulasi perbankan tersebut akan memicu tingginya tingkat inflasi. Keadaan ini disebabkan penambahan uang yang beredar telah disalurkan perbankan menjadi kredit yang tidak disalurkan sepenuhnya untuk kepentingan produktif. Kredit tersebut akan memicu percepatan perubahan menjadi permintaan efektif yang tidak disertai kenaikan tingkat produksi barang dan jasa sehingga menjadi pendorong naiknya tingkat inflasi. Selain itu, pendirian bank-bank umum yang sebagian besar berpusat di Jakarta, yang akan menyebabkan ketidakseimbangan antara jumlah bank umum dengan penyebaran jumlah penduduk kota Jakarta. Hal ini berarti bahwa fungsi perbankan sebagai penghimpun dan penyalur dana-dana masyarakat tidak akan berjalan efektif.

Warna-warni dunia perbankan Indonesia tidak hanya berhenti pada periode itu saja. Bank Indonesia selaku bank sentral dalam kapasitasnya sebagai "*lender of the last resort*", pada awal tahun 2005 telah berani mengambil suatu kebijakan perbankan yang diwujudkan dalam delapan bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI) mengenai Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), Kualitas Aktiva,

⁹ *Ibid* Hlm. 29

Sistem Informasi Debitur, Sekuritas Aset, Perlakuan Khusus terhadap Bank Umum di Nanggroe Aceh Darussalam dan Kabupaten Nias, Pinjaman Luar Negeri, Penyelesaian Pengaduan nasabah dan Transparansi Informasi Produk Perbankan. Dengan diterbitkannya delapan peraturan ini, diharapkan konsolidasi perbankan akan tercipta dan terwujud menjadi kondisi perbankan yang sehat dan kuat di dalam persaingan regional maupun internasional, serta lebih responsif terutama dalam kaitannya dengan Basel II¹⁰, mengingat pada akhir tahun 2010 bank-bank umum di Indonesia sudah menerapkan ketentuan-ketentuan pada Basel II. Atas konsekuensi tersebut, Bank Indonesia pada tiga tahun ke depan ini akan mengambil dan menyusun suatu action plan agar setiap agenda yang sudah direncanakan oleh Bank Indonesia, perbankan serta pihak lain yang terkait didalamnya dapat terfokus dalam ketentuan-ketentuan yang sudah diatur dalam Basel II tersebut.¹¹ Upaya tersebut salah satunya adalah konsolidasi perbankan yang dipercepat (*Directive Merger*). Bank Indonesia akan mengidentifikasi bank-bank skala menengah dan menengah-besar dengan sumber daya memadai untuk diharapkan menjadi bank jangkar (*Anchor Bank*), dan juga bank-bank umum lainnya yang diperkirakan akan kehilangan daya saing karena keterbatasan sumber daya yang dimilikinya. Langkah ini juga tidak lepas dari pertimbangan atas perkembangan situasi dan tantangan serta berbagai peristiwa yang terjadi pada tahun 2004 yang mana menuntut penyesuaian *time frame* konsolidasi perbankan

¹⁰ Basel II adalah komite internasional di bidang perbankan yang didirikan di Basel, Belgia dengan negara pendiri: Belgia, Kanada, Perancis, Republik Federasi Jerman, Luksemburg, Belanda, Italia, Jepang dan Amerika Serikat yang mana membicarakan masalah seputar perbankan internasional serta memberikan formula penyehatan terhadap perbankan dari negara pesertanya.

¹¹ Internet "*Sosialisasi Kebijakan Perbankan Januari 2005*" diambil dari www.bi.go.id dikunjungi tanggal 17 Maret 2005.

kearah yang lebih cepat daripada sebelumnya.¹² Agenda kebijakan konsolidasi perbankan ini sengaja diambil untuk mengiringi upaya mempertahankan stabilitas makro ekonomi yang telah tercipta pada tahun 2004 dengan indikator terkendalinya inflasi pada level yang cukup rendah yakni 6,4 % dan ekonomi domestic tumbuh sekitar 5%. Menurut beliau, langkah konsolidasi perbankan tersebut akan diberikan melalui tiga opsi yang diajukan kepada pihak bank, yakni:

1. Akuisisi yang pelaksanaannya dilakukan oleh Bank Jangkar (*Anchor Bank*).
2. Merger yang dilakukan oleh kelompok bank lainnya
3. Kombinasi dari upaya pertama dan kedua, yakni dengan cara merger antar beberapa bank dengan bank jangkar.

Sehubungan dengan itu, dalam beberapa waktu kedepan maka Bank Indonesia akan memberikan perhatian lebih mendalam kepada bank-bank yang diperkirakan harus mulai terlibat secara intensif dalam proses konsolidasi.¹³

Atas kebijakan yang dikeluarkan tersebut, timbul pro-kontra yang dikeluarkan dari pihak pelaku usaha lembaga keuangan khususnya perbankan. Atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia tersebut, membuat pelaku usaha bank umum dengan modal aset yang kecil patut untuk mengkhawatirkan nasib daripada usahanya mengingat konsep Merger, Akuisisi dan Konsolidasi pada saat ini sudah berbeda dengan konsep terdahulu. Bilamana pada masa lalu, pelaksanaan Merger, Akuisisi dan Konsolidasi lebih kepada upaya penyehatan bank. Maka saat ini pelaksanaannya akan cenderung mematikan ruang gerak bank-bank umum dengan modal aset yang relatif kecil namun masih mampu

¹² Pidato Pertemuan Tahunan Perbankan Januari 2005 oleh gubernur BI, Burhanudin Abdulllah.

¹³ Internet "2005, BI lebih perkuat industri perbankan" diambil dari www.astaga.com dikunjungi tanggal 15 Maret 2005.

“bergulat” di dunia keuangan perbankan. Kebalikan daripada situasi yang dialami oleh bank-bank umum dengan modal aset yang kecil, maka bank-bank umum dengan modal aset besar akan semakin menancapkan taring dan giginya dalam dunia perbankan mengingat dengan digabungkannya bank-bank dengan modal kecil tersebut kedalam tubuh bank-bank dengan modal aset yang lebih besar akan semakin menyuburkan kondisi daripada bank-bank dengan modal aset yang besar tersebut. Bahkan bukan tidak mungkin akan timbul suatu issue hukum baru dari pelaksanaan Merger ini yaitu monopoli pasar dan persaingan usaha yang tidak sehat. Seringkali Pemilik bank dengan modal aset yang kecil tersebut lebih memilih untuk menjadi “raja kecil” daripada tidak menjadi apa-apa dengan menggabungkan diri kedalam bank yang memiliki modal yang lebih besar.

Arsitektur Perbankan Indonesia sendiri memang pelaksanaannya baru akan berjalan pada tahun 2011. Pada nantinya, bank-bank nasional, yang saat ini berjumlah 134 buah, akan digolongkan berdasarkan permodalan ke dalam empat kategori,¹⁴ yakni:

1. Bank dengan kegiatan usaha terbatas dan BPR dengan permodalan tidak lebih dari Rp 100 Milyar. Bank dengan kategori ini hanya menjalankan basic bank services.
2. Bank dengan modal antara Rp 1-10 Trilyun, yaitu bank dengan fokus tertentu seperti ritel, korporasi dan lainnya.
3. Bank nasional dengan modal antara Rp 11-50 Trilyun. Bank jenis ini melakukan pelayanan universal banking, dimana ruang lingkup dan usahanya

¹⁴ Internet “**Kala Merger Bukan Sekedar Sembuh**” diambil dari www.surabayapost.info dikunjungi tanggal 15 maret 2005.

bersifat nasional dan menerapkan Good Corporate Governance (selanjutnya disebut GCG) secara penuh.

4. Bank dengan modal minimal Rp 50 Trilyun, yang mana ruang lingkungnya bersifat internasional ditambah dengan pelayanan universal dan pelaksanaan GCG secara penuh.

Banyak pelaku usaha di bidang perbankan yang memiliki modal asset kecil yang mana memiliki kantor pusat berkedudukan di Surabaya mengungkapkan isi hatinya dengan ketidakpuasan dan kekhawatiran yang dalam atas sinyal-sinyal yang tidak jelas daripada Bank Indonesia menyingkapi action plan daripada kebijakan perbankan 2005 yang justru baru akan dilaksanakan pada tahun 2010¹⁵. Selama ini, baru tiga puluh empat persen saja yang mampu memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh Bank Indonesia yang mana enam puluh enam persen nya belum mampu untuk memenuhi persyaratan tersebut. Hal ini yang menyebabkan para pelaku usaha bank umum dengan modal kecil merasa tidak efektif yang mana mereka harus mengeluarkan tenaga lagi untuk merevisi program yang sudah terlanjur dilaksanakan. Bahkan bukan tidak mungkin, dalam pelaksanaannya ke depan, di dalam penunjukan bank jangkar (*Anchor Bank*), Bank Indonesia bisa saja menunjuk bank yang memiliki rasio kecukupan modal yang tinggi sekaligus juga risiko kredit, pasar dan risiko operasional yang tinggi.

Memperhatikan uraian di atas, sungguh sangat bertolak belakang dari apa yang telah diatur dalam Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah yang berkaitan erat dengan masalah Merger, Akuisisi dan Konsolidasi. Bila kita

¹⁵ Internet “ **Bank Surabaya Pertanyakan Kebijakan BI**” diambil dari www.surabayapost.info dikunjungi tanggal 15 maret 2005.

perhatikan secara mendalam pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1999 Tentang Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi Bank (selanjutnya disebut PP MAK) disebutkan disana bahwa merger, konsolidasi, dan akuisisi dapat dilakukan atas inisiatif dari bank yang bersangkutan, permintaan Bank Indonesia, dan atas inisiatif badan khusus sementara yang bertugas dalam rangka penyehatan perbankan. Sedangkan pada pasal 7 PP MAK juga mengatur bahwa pelaksanaan merger hanya dapat dilakukan apabila telah memperoleh izin dari pemegang saham meskipun telah memperoleh izin dari Direksi Bank Indonesia untuk melaksanakan merger. Sehingga secara normatif, Undang-Undang tidak mengenal pengertian daripada merger yang dipaksakan (*Directive Merger*) tersebut. Dalam Surat Keputusan Direktur Bank Indonesia Nomor 32/51/KEP/DIR tanggal 14 mei 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum pada pasal 4 juga menyatakan bahwa izin atas pelaksanaan merger hanya dapat diberikan apabila telah memperoleh persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Dari hal-hal yang sudah diuraikan diatas, maka yang menjadi permasalahan pokok adalah:

1. Apakah akibat hukum pelaksanaan Directive Merger terhadap Bank Umum?
2. Apakah kaitan antara pelaksanaan Directive Merger dengan Persaingan Usaha?

2. Penjelasan Judul

Dalam Penulisan Skripsi ini, saya mengambil judul “ Akibat Hukum Directive Merger terhadap Bank Umum”. Agar tidak terjadi beda penafsiran dengan yang saya maksudkan dalam skripsi ini, kiranya perlu saya jelaskan

mengenai maksud judul skripsi ini. Merger menurut pasal 1 angka (25) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan dinyatakan sebagai penggabungan dari dua bank atau lebih, dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank-bank tersebut dengan atau tanpa melikuidasi. Sedangkan Merger menurut Pasal 1 angka (2) PP MAK Jo Pasal 1 huruf b SK Direktur BI Nomor 32/51/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 tentang Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi terhadap Bank Umum adalah penggabungan antara 2 (dua) bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya tanpa melikuidasinya terlebih dahulu. Bank Umum menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan 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 banyak. Dalam penulisan skripsi ini, disadari bahwa meskipun dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan mengatur berbagai bentuk hukum dari suatu bank umum yang dapat berupa Perseroan Terbatas (PT), Koperasi dan Perusahaan Daerah, namun tidak semua bentuk hukum dari bank umum tersebut dibahas dalam skripsi ini. Bank umum yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah bank umum yang bentuk hukumnya berupa Perseroan Terbatas (PT). Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa secara keseluruhan dari maksud skripsi ini adalah upaya untuk mengkaji

mengenai directive merger beserta permasalahan dan akibat hukum yang mungkin timbul di dalam pelaksanaannya nanti serta upaya-upaya yang dapat dilakukan pihak pelaku usaha perbankan dengan modal kecil yang diharuskan mengikuti pelaksanaan directive merger tersebut untuk dapat bertahan hidup tanpa harus mengikuti ketentuan daripada yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia.

3. Alasan Pemilihan Judul

Salah satu strategi untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat adalah dengan merger. Bagi Bankir, merger juga dapat dilihat sebagai strategi penyiasatan peraturan modal minimum yang dinaikkan menjadi Rp 100 Milyar.

Keputusan untuk melakukan merger umumnya berakar pada mainstream dalam jasa perbankan, bahwa ukuran aset dan modal merupakan faktor penentu daya saing. Dengan cara penggabungan (merger), skala aset dan daya jangkau usaha perbankan menjadi lebih luas. Manajemen bank lebih leluasa menciptakan produk-produk inovatif, karena average cost yang mengecil. Pelaksanaan merger tidak secara otomatis meningkatkan efisiensi dan profitabilitas. Salah satu faktor yang dapat mengurangi peluang pencapaian efisiensi adalah menurunnya motivasi kerja karena alih tugas atau banyaknya pergantian tenaga kerja.

Merger memang diperlukan demi upaya untuk meningkatkan daya saing melalui penurunan biaya per unit. Namun perlu diwaspadai bahwa ketidakefektifitas itu sendiri justru timbul akibat peleburan aset dan sumber daya dalam skala terlalu besar. Bagaimanapun juga pelaksanaan merger membutuhkan biaya tersendiri yang tidak terduga. Bank Indonesia dalam menyingkapi situasi

dunia keuangan nasional serta berkaca dari pengalaman yang terjadi pada tahun sebelumnya telah membuat kebijakan yang dirasa cukup riskan bagi dunia perbankan nasional pada tahun 2005 ini. Dengan ditetapkannya batas modal minimum berjumlah 100 milyar ini membuat pihak bank dengan modal kecil namun sehat patut was-was mengingat masa depan dari perusahaan terletak di tangan Bank Indonesia atas dikeluarkannya kebijakan tersebut. Bukan tidak mungkin nantinya bank kecil dengan keadaan sehat tersebut akan bergabung dengan bank lain yang tidak sehat yang akan merusak stabilitas kondisi perusahaan yang telah tercipta. Bank umum dengan modal kecil dan status tidak sehat tentunya patut merasa lega akibat kebijakan ini yang mana nantinya bank tersebut akan bergabung dengan bank lain yang kondisinya jauh lebih baik.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, perlu untuk dipahami lebih dalam mengenai akibat hukum yang nantinya muncul akibat pelaksanaan directive merger terhadap bank umum terutama mengenai ketentuannya di dalam bidang perbankan beserta contoh permasalahan yang mungkin timbul di dalamnya.

4. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui secara jelas mengenai pelaksanaan directive merger yang ditetapkan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral sehingga dapat meminimalisasi eksese-eksese negatif yang timbul akibat pelaksanaan daripada directive merger tersebut di kemudian hari.

5. Metode Penulisan

a. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan yuridis normative. Hal ini berarti bahwa pendekatan masalah dalam skripsi ini adalah pendekatan yang ditinjau dari aspek hukumnya melalui Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas yaitu Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan merger bagi bank umum.

b. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum didalam penulisan skripsi ini dibagi menjadi dua bagian, yakni sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Sumber bahan hukum primer didapat dari studi kepustakaan antara lain buku-buku dan literatur-literatur, Peraturan Perundang-undangan seperti Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang Bank Indonesia, Tap MPR RI No II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, PP No 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Akuisisi, Konsolidasi serta PP No 70 Tahun 1992 Tentang Bank Umum. Sedangkan sumber bahan hukum sekunder didapat dari media cetak berupa artikel majalah, dan surat kabar serta media elektronik yaitu internet.

c. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum di dalam skripsi ini saya peroleh melalui studi kepustakaan. Perolehan bahan hukum melalui studi kepustakaan ini saya kumpulkan dengan cara mencari, mempelajari, serta memahami bahan hukum

yang memuat informasi dan erat kaitannya dengan pembahasan skripsi ini. Kemudian semua bahan hukum tersebut saya olah dengan melakukan seleksi berdasarkan klasifikasi prioritas hubungan dengan masalah yang akan saya bahas agar dapat memperoleh data yang akurat, yaitu dengan mengaitkan antara permasalahan dengan bahan hukum yang memuat informasi dan erat kaitannya dengan pembahasan skripsi ini.

d. Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum skripsi ini dilakukan dengan metode deskriptif analisis. Metode deskriptif analisis ini merupakan metode yang memusatkan perhatian pada rumusan masalah. Setiap rumusan masalah yang ada saya uraikan kemudian saya analisa satu persatu dengan menggunakan bahan hukum yang telah saya kumpulkan dan saya olah sebelumnya untuk mendapatkan jawaban dari rumusan masalah yang ada dalam penulisan skripsi ini.

6. Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini terdiri atas empat bab. Bab pertama dalam skripsi ini adalah bab pendahuluan. Pada bab ini dapat diketahui secara garis besar tentang latar belakang dari penulisan skripsi ini dan sekaligus dapat diketahui permasalahan-permasalahan apa yang akan dibahas di dalamnya. Selain itu juga terdapat penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan skripsi, metode penelitian serta pertanggungjawaban sistematika.

Bab kedua dalam skripsi ini akan membahas permasalahan pertama yang dikemukakan dari rumusan permasalahan yaitu mengenai akibat hukum dari

pelaksanaan directive merger terhadap bank umum. Dalam bab ini juga dibahas mengenai konsep merger menurut hukum perbankan, prinsip pelaksanaan directive merger, peran Bank Indonesia sebagai bank sentral dalam pelaksanaan directive merger, dan penunjukan bank jangkar dalam directive merger.

Dalam Bab ketiga pada penulisan skripsi ini akan membahas mengenai fungsi dan kedudukan RUPS sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam bank umum yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Selain itu juga dibahas mengenai eksistensi atau keberadaan RUPS, fungsi RUPS dalam directive merger, serta kuorum dan hak suara RUPS dalam directive merger, perlindungan hukum terhadap pihak lemah dalam directive merger, dan kewenangan RUPS dalam menolak putusan pelaksanaan directive merger

Bab keempat dalam skripsi ini adalah bab penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari penulis atas hal-hal yang telah diuraikan dalam bab kedua dan ketiga pada skripsi ini. Selain itu juga disertai dengan saran yang merupakan tanggapan saya mengenai permasalahan yang ada sehingga saya harap dapat membantu dalam memecahkan masalah terutama yang berkaitan dengan skripsi ini.

BAB II

AKIBAT HUKUM DIRECTIVE MERGER

TERHADAP BANK UMUM

1. Definisi, Bentuk dan Metode Merger

Merger menurut Black's Law Dictionary adalah "*the fusion of absorption of one thing or right into another, generally spoken of a case where one of the subjects is of less dignity or importance than the other. Here the less important ceases to have independent existence*".¹⁶ Sedangkan Suad Husnan berpendapat bahwa merger adalah suatu kombinasi penggabungan dari 2 (dua) perusahaan yang mana salah satu perusahaan tersebut akan hilang dan hanya 1 (satu) yang tetap hidup¹⁷.

Di dalam Pasal 102 Undang-Undang Perseroan Terbatas memberikan pengaturan bahwa satu perseroan atau lebih dapat menggabungkan diri menjadi satu dengan perseroan lain yang telah lebih dulu ada atau meleburkan diri dengan perseroan lain dan membentuk suatu perseroan baru. UU Perbankan juga memberikan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan merger di dalam Pasal 1 angka (25) sebagai suatu penggabungan dari dua bank atau lebih, dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya dengan atau tanpa melikuidasi. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas juga memberikan pengertian mengenai merger , atau dikenal dengan

¹⁶ Black's Law Dictionary, Sixth Edition, West Publishing Co, h. 988.

¹⁷ Suad Husnan, **Manajemen Keuangan (teori & penerapan) Keputusan Jangka Pendek**, BPFE. Jogjakarta, 1985, h.140.

penggabungan, pada Bab I mengenai Ketentuan Umum dalam Pasal 1 butir kesatu yakni penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 sebagai tindak lanjut daripada pengaturan dari Undang-Undang Perbankan juga memberikan pengertian mengenai merger yang dapat ditemukan dalam Bab I tentang Ketentuan Umum pada Pasal 1 butir kedua dimana 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. Dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/51/KEP/DIR Tanggal 14 Mei Tahun 1999 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, Dan Akuisisi Bank Umum, yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999, juga memberikan definisi mengenai merger yang dapat ditemukan pada Bab I Tentang Ketentuan Umum Pasal 1 huruf b 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. Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor 52-Kep/PM/1997 Tentang Penggabungan Usaha Atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik Atau Emiten, juga mengatur tentang merger atau penggabungan didalam Pasal 1 huruf a yakni perbuatan hukum yang dilakukan oleh 1 (satu) perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan lain yang menggabungkan diri menjadi bubar.

Adapun bentuk-bentuk merger ditinjau dari segi jenis usaha, dibagi ke dalam empat kategori, yakni sebagai berikut :¹⁸

1. Merger Horizontal
2. Merger Vertikal
3. Merger Kon-Generik
4. Merger Konglomerat.

Adapun penjelasan dari jenis-jenis merger di atas adalah sebagai berikut :

1. Merger Horizontal

Merger horizontal merupakan merger diantara dua atau lebih perusahaan dimana semua perusahaan tersebut bergerak pada bidang bisnis (*line of business*) yang sama. Contoh daripada merger ini dapat kita temukan di tahun 1984 antara *Gulf Oil* dengan *Chevron Corporation*. Merger ini khusus jika dilakukan dalam satu kelompok usaha, terdapat dua perusahaan dalam satu kelompok yang disebut dengan *sister company*. Saham-saham mereka sama-sama dipegang oleh satu perusahaan holding. Tetapi kemudian, setelah merger horizontal, maka perusahaan holding memegang saham pada anak perusahaan hasil merger yang telah bersatu. Dan pada proses merger horizontal tersebut, jika dipilih merger tanpa mengadakan likuidasi, maka tindakan-tindakan yuridis minimal yang harus dilakukan adalah sebagai berikut:

- (a). Semua aktiva dan pasiva dialihkan dari anak perusahaan yang satu kepada anak perusahaan yang lain (kecuali aktiva yang harus dibayar

¹⁸ Munir Fuady, **Hukum Tentang Merger**, Citra Aditya Bakti, 2002, h. 85

kepada pemegang saham minoritas yang tidak setuju merger). Kecuali jika dipilih model merger dengan likuidasi.

- (b). Anak perusahaan yang satu menghentikan kegiatannya, kemudian dibubarkan tanpa dilikuidasi.
- (c). Pemegang saham minoritas yang tidak setuju merger dapat memilih antara menjadi pemegang saham dalam anak perusahaan atau meminta kompensasi harga saham yang sedang dipegangnya tanpa menjadi pemegang saham di anak perusahaan hasil merger.

Berbeda dengan merger horizontal dalam satu kelompok usaha, maka jika dilakukan konsolidasi perusahaan dalam satu kelompok perusahaan, maka sebelum konsolidasi dilakukan, perusahaan holding memegang saham pada dua anak perusahaan. Kemudian, kedua anak perusahaan tersebut dibubarkan (dengan likuidasi atau tidak)

2. Merger Vertikal

Merger vertikal adalah suatu gabungan diantara dua perusahaan atau lebih dengan mana yang satu bertindak sebagai supplier bagi yang lainnya. Jadi, hubungan bisnis mereka merupakan hubungan *produser-supplier*, atau hubungan dari hulu ke hilir. Merger ini pernah terjadi antara *Du Pond* dengan perusahaan minyak bumi *Conoco*, karena *Du Pond* membutuhkan minyak bumi untuk proses kimianya.

3. Merger Kon-Generik

Dengan merger kon-generik, perusahaan-perusahaan yang bergabung saling berhubungan satu dengan yang lain, yang memiliki kesamaan sifat

produksinya, tapi belum dapat dikatakan sebagai produsen terhadap produk yang sama (horizontal), dan bukan juga hubungan antara *produser-supplier* (vertikal). Merger ini pernah terjadi antara *Backe & Company* dengan perusahaan asuransi *Prudential*.

4. Merger Konglomerat

Merger konglomerat ini merupakan gabungan antara dua perusahaan atau lebih yang sama sekali tidak punya keterkaitan bidang usaha satu sama lain. Merger konglomerat ini pernah terjadi antara perusahaan minyak dan gas bumi *Mobil Oil* dengan perusahaan *Montgomery Ward*.

Bila dilihat dari tata cara bagaimana merger dilakukan, maka merger dapat diklasifikasikan sebagai berikut :¹⁹

- (1). Merger dengan likuidasi dan jual beli aset.
- (2). Merger dengan jual beli aset dan likuidasi.
- (3). Merger dengan jual beli saham dan likuidasi.

Adapun penjelasan dari ketiga klasifikasi diatas adalah sebagai berikut :

1. Merger dengan likuidasi dan jual beli aset

Perusahaan target terlebih dahulu dilikuidasi, kemudian aset-asetnya yang masih tertinggal dibagi-bagikan kepada pemegang saham menurut porsinya masing-masing. Selanjutnya secara individual pemegang saham tersebut menjual aset itu kepada perusahaan merger yang akan membelinya.

¹⁹ Munir Fuady, *Ibid*, h. 89

2. Merger dengan jual beli aset dan likuidasi

Dengan metode seperti ini, justru jual beli aset perusahaan target yang terlebih dahulu dilakukan. Selanjutnya baru dilakukan likuidasi terhadap perusahaan target tersebut.

3. Merger dengan jual beli saham dan likuidasi

Merger ini dapat dilakukan dengan membeli semua saham perusahaan target dari masing-masing individual pemegang saham. Setelah itu, perusahaan target dilikuidasi dan asetnya dialihkan kepada perusahaan pembeli. Dalam hal ini, ada negara yang tidak mengharuskan pembeli membeli semua saham, tapi cukup sebagian besarnya saja. Misalnya dengan pembelian 90% (persen) saham.

Jika dilihat dari segi variasinya, terdapat beberapa macam merger, yakni sebagai berikut :²⁰

- (1). Merger Sederhana
- (2). Merger Praktis
- (3). Merger Segitiga
- (4). Merger Segitiga Terbalik
- (5). Merger Anak Induk
- (6). Merger Kepanjangangan Tangan
- (7). Merger De Facto

Adapun penjelasan dari klasifikasi merger diatas adalah sebagai berikut :

²⁰ Munir Fuady, *Ibid*, h. 90

1. Merger sederhana

Merger ini dilakukan dengan prosedur sederhana, dimana suatu perusahaan merger dengan perusahaan lain dan salah satu diantaranya melebur, sementara seluruh aktiva dan pasiva perusahaan yang melebur tersebut beralih ke perusahaan yang bertahan.

2. Merger praktis

Merupakan variasi dari merger sederhana, yang mana terjadi bila pembayaran atas merger tidak dengan pembayaran tunai tapi ditukar dengan saham pengambil alih.

3. Merger segitiga

Merger ini terjadi dimana perusahaan pengambil alih membentuk anak perusahaan penuh (100 % saham), dan terhadap anak perusahaan tersebut perusahaan target dileburkan. Akan tetapi, dalam hal ini, pemegang saham perusahaan yang melebur menerima saham dari perusahaan induk.

4. Merger segitiga terbalik

Pada merger ini, anak perusahaan penuh yang baru terbentuk justru dileburkan ke dalam perusahaan target. Merger ini dilakukan karena perusahaan target tersebut sudah memiliki nama, dan keadaan perusahaan target tersebut sulit untuk dibubarkan.

5. Merger anak induk

Pada merger ini, yang melakukan merger adalah antara anak perusahaan dengan induknya, dimana salah satu diantaranya akan menjadi lenyap.

6. Merger kepanjangan tangan

Merger ini terjadi jika yang akan meleburkan diri adalah anak perusahaan yang merupakan subsidiary penuh dari perusahaan induk. Artinya, induk perusahaan dapat mengontrol penuh anak perusahaannya. Dalam hal ini, sekalipun ada pihak lain sebagai pemegang saham minoritas, tapi pemegang saham minoritas tidak dapat melakukan apa-apa.

7. Merger de facto

Kadangkala suatu transaksi dilakukan dengan tidak menyebutkan bahwa yang sedang dilakukan tersebut adalah merger, tapi dalam kenyataannya, transaksi tersebut membawa akibat seperti halnya merger. Maka menurut doktrin de facto, transaksi yang bersangkutan selayaknya juga oleh hukum dianggap merger, sehingga hukum merger diberlakukan terhadapnya.

Metode Merger terbagi atas tiga bagian, yakni :²¹

1. Merger perseroan
2. Merger saham
3. Merger yuridis

Berikut ini adalah penjelasan dari ketiga metode merger yang disebut di atas :

1. Merger perseroan

Merger ini dapat terjadi apabila salah satu dari dua perseroan yang ada mengambil alih perseroan lain. Merger ini dapat terjadi sesudah perseroan tersebut secara keseluruhan diserahkan. Agar hutang-hutang dari kedua

²¹ Emmy Pangaribuan Simanjuntak, **Hukum Konzern**, Penataan Hukum Konzern, FH UGM, Yogyakarta, 14 – 24 Januari 1991, Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, H.11. Lihat juga, L. Budi Kagramanto, **Implikasi Ketentuan-Ketentuan Merger pada Bank Umum**, Tesis S-2 Program Pascasarjana Ilmu Hukum UNAIR, Surabaya, 199b, h. 58 – 64.

perseroan yang bergabung juga diserahkan perlu adanya kerjasama dengan penagih. Selain itu, seringkali pelaku bisnis melihat begitu banyaknya perbuatan yang harus dilakukan sebelum merger perseroan tersebut dilaksanakan secara tuntas. Oleh karena mekanismenya demikian, maka dalam praktek merger perseroan ini tidak begitu disukai oleh kalangan pelaku usaha.

2. Merger Saham

Merger saham dapat terjadi, apabila perseroan A mengambil alih saham-saham dari perseroan B terhadap penyerahan tunai atau dengan penyerahan saham-saham di perseroan A. Atau dapat dikatakan, bahwa merger saham dapat terjadi melalui jual beli saham antara perseroan A yang menggabungkan diri dengan pemegang saham dari perseroan B yang akan digabung atau dengan cara penukaran saham, dimana perseroan A mengeluarkan saham baru yang disetor secara "inbrens" saham ke dalam perseroan B, sehingga perseroan B menjadi anak perseroan A. Bentuk merger saham ini lebih sederhana dari bentuk merger perseroan.

3. Merger yuridis

Merger secara yuridis seringkali ditujukan untuk suatu perbuatan dari dua atau lebih perusahaan yang melakukan peleburan secara yuridis, dimana ada perusahaan yang memperoleh atau menerima dan ada yang lenyap atau menghilang. Perusahaan yang memperoleh atau menerima selalu hanya satu dan perusahaan inilah yang bersama-sama dengan satu atau lebih perusahaan yang lenyap melaksanakan perbuatan merger. Dalam merger yuridis ada dua bentuk yang perlu diperhatikan yakni suatu perusahaan A yang tetap tinggal

dan ada pula perusahaan B yang bubar karena hukum dan perusahaan A dan perusahaan B yang dipersatukan ke dalam perusahaan baru (perusahaan C) melalui konsolidasi (peleburan). Sedangkan yang dimaksud dengan “*directive*” pada *directive merger* adalah suatu paksaan dari pemerintah (dalam hal ini Bank Indonesia) kepada bank-bank umum yang tidak memenuhi ketentuan yang ditetapkan perihal modal minimum yakni sebesar Rp 100 Milyar. Adapun bentuk daripada *directive merger* tersebut dibagi menjadi tiga, yakni diambil alih oleh bank jangkar (*anchor bank*), melaksanakan merger dengan bank lain, dan kombinasi dari kedua langkah sebelumnya, yakni merger antar beberapa bank dengan bank jangkar.²²

2. Akibat Hukum Pelaksanaan Directive Merger Terhadap Bank Umum.

Dengan dilaksanakannya suatu perbuatan hukum tertentu, maka sudah tentu akan timbul suatu akibat hukum tertentu pula. Demikian halnya dengan adanya pelaksanaan merger perseroan, maka akan menyebabkan konsekuensi hukum dimana akan timbul peralihan secara yuridis segala aktiva, hak-hak dan kewajiban-kewajiban perseroan yang menggabungkan diri ke dalam hasil perseroan hasil penggabungan. Segala hak dan kewajiban yang dialihkan tersebut termasuk didalamnya segala hak dan kewajiban perseroan yang menggabungkan diri terhadap pihak ketiga atau pihak lain, terutama mengenai segala hak dan kewajiban perseroan yang menggabungkan diri terhadap pemegang saham, para kreditur dan karyawan dari perseroan yang menggabungkan diri pada perseroan

²² Internet “ **Konsolidasi Perbankan Dipercepat** ” diambil dari www.yahoo.com dikunjungi pada tanggal 15 Maret 2005.

lainnya²³. Berdasarkan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang PT, maka akan timbul berbagai akibat hukum, antara lain :

1. Dalam hal terjadi penggabungan atau peleburan, maka perseroan yang akan menggabungkan diri atau meleburkan diri menjadi bubar ;
2. Pembubaran perseroan tersebut dapat dilakukan dengan atau tanpa terlebih dahulu dilakukan likuidasi ;
3. Dalam hal pembubaran perseroan tidak didahului dengan adanya likuidasi, maka :
 - a. Aktiva serta pasiva dari perseroan yang menggabungkan diri akan beralih karena hukum kepada perseroan hasil penggabungan ;
 - b. Pemegang saham dari perseroan yang digabungkan akan menjadi pemegang saham perseroan hasil penggabungan.

Ketentuan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tersebut memberikan dua alternatif, yakni bahwa pembubaran tersebut dapat didahului dengan likuidasi atau tanpa didahului dengan likuidasi. Namun apabila pembubaran perseroan didahului likuidasi, maka seluruh harta kekayaan (aktiva dan pasiva) perseroan dapat dicairkan secepatnya atau segala hutang-hutang perseroan dibayar (dilunasi) dan segala piutang-piutang perseroan juga segera ditagih. Kemudian segala stock barang dan inventaris perseroan yang ada dapat dijual, sehingga semuanya dapat dijadikan uang tunai yang pada gilirannya akan

²³ Pasal 105 UU No. 1/1995

dijadikan masukkan (inbreng) bagi perseroan²⁴. Di dalam penggabungan atau merger, terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan, yakni :

1. Sejak terjadinya merger, maka segala aktiva, hak dan kewajiban dari perseroan yang menggabungkan diri beralih menurut hukum kepada perseroan hasil penggabungan (merger);
2. Sejak terjadinya merger, secara hukum para pemegang saham dari perseroan yang menggabungkan diri, berubah status menjadi pemegang saham perseroan hasil merger; dan
3. Secara hukum, sejak terjadinya merger perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar.

Ternyata, di dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 hanya mengatur mengenai penggabungan maupun peleburan perseroan yang dilakukan tanpa mengadakan likuidasi terlebih dahulu. Sedangkan penggabungan maupun peleburan perseroan yang dilakukan dengan likuidasi terlebih dahulu tidak diatur sama sekali. Terhadap penggabungan yang dilakukan tanpa likuidasi ini akan berakibat yakni :²⁵

1. Pemegang saham perseroan yang menggabungkan diri atau yang meleburkan diri menjadi pemegang saham perseroan yang menerima penggabungan atau hasil peleburan; dan
2. Aktiva dan pasiva perseroan yang menggabungkan diri atau yang meleburkan diri, beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima penggabungan atau perseroan hasil peleburan.

²⁴ Rudhi Prasetya, **Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas**; disertai ulasan menurut UU No. 1/1995; Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h.198.

²⁵ Pasal 3 PP No 27/1998

Oleh karena di dalam Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 1998 tidak memberikan opsi (pilihan) alternatif perlu tidaknya dilakukan likuidasi terlebih dahulu, maka tindakan likuidasi semata-mata dilakukan untuk menghentikan segala aktifitas atau kegiatan usaha dari perseroan yang menggabungkan diri serta ada upaya untuk menyelesaikan segala aset yang dimiliki dan kewajiban yang harus diselesaikan secepatnya oleh perseroan yang menggabungkan diri, termasuk di dalamnya mengenai kewajiban pembayaran perseroan yang menggabungkan diri kepada pihak ketiga atau pihak lain. Demikian halnya pada directive merger, dimana akibat hukum yang terjadi akibat pelaksanaannya relatif sama dengan merger pada umumnya, dimana perbedaannya hanya terletak pada upaya yang dapat dilakukan oleh pemegang saham atau pemilik bank yang bersangkutan. Pemilik modal atau bank tersebut diharuskan untuk melaksanakan sesuai ketentuan yang ditetapkan dikarenakan bank yang dikelola atau dimiliki tidak memenuhi ketentuan batas modal minimum yang telah ditetapkan. Bila melihat ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas pada Bab IX mengenai Pembubaran Perseroan dan Likuidasi dan dihubungkan dalam pelaksanaan directive merger tersebut ternyata Pasal 117 dalam Undang-Undang tersebut dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melanggengkan paket kebijakan penyehatan perbankan tersebut dimana disebutkan disana bahwa Pengadilan Negeri dapat membubarkan perseroan atas dasar :

1. Permohonan kejaksaan berdasar alasan kuat perseroan melanggar kepentingan umum;

2. Permohonan 1 (satu) orang pemegang saham atau lebih yang mewakili paling sedikit $1/10$ (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah;
3. Permohonan kreditor berdasarkan alasan :
 - a. Perseroan tidak mampu membayar hutangnya setelah dinyatakan pailit;
 - b. Harta kekayaan perseroan tidak cukup untuk melunasi seluruh hutangnya setelah pernyataan pailit dicabut;
4. Permohonan pihak yang berkepentingan berdasarkan alasan adanya cacat hukum dalam akta pendirian perseroan.

Sehingga, Bank Indonesia dapat meminta penetapan Pengadilan Negeri untuk membubarkan bank tersebut walaupun di dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) telah mencapai kesepakatan untuk menolak dilaksanakannya merger antara bank bersangkutan dengan bank lain. Bank Indonesia memiliki dasar kewenangan di dalam pelaksanaan directive merger tersebut melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia yakni pada Pasal 33 yang mana apabila timbul suatu keadaan yang menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, maka Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku. Pasal 33 Undang-Undang Bank Indonesia berhubungan erat dengan Pasal 37 Undang-Undang Perbankan dimana terdapat 7 (tujuh) langkah yang dapat dilakukan oleh Bank Indonesia yakni :

1. Meminta pemegang saham untuk menambah modal;
2. Meminta pemegang saham untuk mengganti Dewan Komisari dan atau Direksi bank;
3. Menghapuskan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip Syariah yang macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
4. Bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
5. Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambilalih semua kewajiban;
6. Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain;
7. Bank menjual sebagian atau seluruhnya harta dan atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.

3. Tata Cara Merger Dan Kepentingan Para Pihak Yang Timbul Dalam Pelaksanaan Merger

Di dalam pelaksanaan merger atau penggabungan perusahaan atau perbankan, harus memperhatikan tata cara dan persyaratan yang telah dituangkan di dalam Undang-Undang atau Peraturan khusus. Pada Pasal 102 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 disebutkan bahwa di dalam penggabungan perseroan harus terlebih dahulu dituangkan ke dalam suatu Rancangan Penggabungan atau Peleburan yang disusun bersama oleh direksi dari perseroan yang akan melakukan penggabungan atau peleburan yang memuat sekurang-kurangnya .²⁶

²⁶ Pasal 102 ayat (2) UU No. 1/1995

1. Nama perseroan yang akan melakukan penggabungan atau peleburan
2. Alasan serta penjelasan masing-masing direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan atau peleburan
3. Tata cara konversi saham dari masing-masing perseroan yang akan melakukan penggabungan atau peleburan terhadap saham perseroan hasil penggabungan atau peleburan.
4. Rancangan perubahan anggaran dasar hasil penggabungan apabila ada, atau rancangan akta pendirian perseroan baru hasil perseroan.
5. Neraca, perhitungan rugi laba yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir dari semua perseroan yang akan melakukan penggabungan atau peleburan
6. Hal-hal lain yang perlu diketahui oleh pemegang saham masing-masing perseroan.

Rancangan Penggabungan atau Peleburan tersebut harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dari masing-masing perseroan.²⁷ Direksi diwajibkan untuk mengumumkan dalam 2 (dua) surat kabar harian mengenai rencana penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum pemanggilan RUPS.²⁸ Keputusan dari RUPS mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tersebut dianggap sah apabila memenuhi ketentuan dalam pemungutan suara atau voting sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.²⁹ Kemudian, rancangan penggabungan tersebut yang telah mendapat persetujuan dari RUPS tersebut dilampirkan pada permohonan

²⁷ Pasal 102 ayat (3) UU No 1/1995

²⁸ Pasal 105 ayat (2) UUPT.

²⁹ Pasal 105 ayat (1) jo Pasal 75 & Pasal 76 UUPT.

perubahan Anggaran Dasar (maupun yang tidak disertai perubahan Anggaran Dasar) perseroan untuk mendapat persetujuan dari Menteri Kehakiman.³⁰ Pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 mengatur mengenai tata cara penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan di dalam Bab III Pasal 7 yaitu :

1. Direksi perseroan yang akan menggabungkan diri dan menerima penggabungan masing-masing menyusun usulan rencana penggabungan.
2. Usulan tersebut wajib mendapat persetujuan Komisaris dan sekurang-kurangnya memuat :
 - a. Nama dan tempat kedudukan perseroan yang akan melakukan penggabungan.
 - b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan dari persyaratan penggabungan.
 - c. Tata cara konversi saham dari masing-masing perseroan yang akan melakukan penggabungan terhadap saham perseroan hasil penggabungan
 - d. Rancangan perubahan Anggaran Dasar perseroan hasil penggabungan
 - e. Neraca, perhitungan rugi laba yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir dari semua perseroan yang akan melakukan penggabungan
 - f. Hal-hal lain yang perlu diketahui seperti neraca performa hasil penggabungan sesuai dengan standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan perseroan yang dapat diperoleh dari penggabungan, cara

³⁰ Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) UUP.

penyelesaian status karyawan, cara penyelesaian hak dan kewajiban perseroan terhadap pihak ketiga, cara penyelesaian hak-hak pemegang saham yang tidak setuju dengan penggabungan perseroan, susunan, gaji dan tunjangan lain bagi direksi dan komisaris perseroan hasil penggabungan, perkiraan jangka waktu penggabungan, laporan mengenai keadaan dan jalannya perseroan serta hasil yang telah dicapai, kegiatan utama perseroan dan perubahan selama tahun buku yang sedang berjalan, rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi kegiatan perseroan, nama anggota direksi dan komisaris serta gaji dan tunjangan lain bagi anggota direksi dan komisaris.

Rancangan penggabungan tersebut harus memuat penegasan dari perseroan yang akan menerima penggabungan mengenai penerimaan peralihan segala hak dan kewajiban dari perseroan yang akan menggabungkan diri.³¹ Ringkasan atas rancangan penggabungan tersebut wajib diumumkan oleh Direksi dalam 2 (dua) surat kabar harian serta diumumkan secara tertulis kepada karyawan perseroan yang akan melakukan penggabungan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum pemanggilan RUPS dari masing-masing perseroan.³² Kemudian rancangan tersebut wajib dimintai persetujuan dari RUPS masing-masing perseroan untuk didaftarkan kepada Menteri Kehakiman dilampiri akta penggabungan dan akta perubahan Anggaran Dasar perseroan yang akan digabung

³¹ Pasal 11 PP No 27/1998

³² Pasal 12 PP No 27/1998

tersebut.³³ Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 juga mengatur mengenai tata cara merger di dalam Bab III pada Pasal 11 yaitu :

1. Direksi bank yang akan menggabungkan diri dan menerima penggabungan masing-masing menyusun usulan rencana penggabungan.
2. Usulan tersebut wajib mendapat persetujuan Komisaris dan sekurang-kurangnya memuat :
 - a. Nama dan tempat kedudukan bank yang akan melakukan merger.
 - b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi bank yang akan melakukan merger dari persyaratan merger.
 - c. Tata cara konversi saham dari masing-masing bank yang akan melakukan penggabungan terhadap saham bank hasil merger.
 - d. Rancangan perubahan Anggaran Dasar bank hasil merger.
 - e. Neraca, perhitungan rugi laba yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir dari semua perseroan yang akan melakukan penggabungan
 - f. Hal-hal lain yang perlu diketahui seperti neraca performa 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, cara penyelesaian status karyawan, dan cara penyelesaian hak dan kewajiban perseroan terhadap pihak ketiga. cara penyelesaian hak-hak pemegang saham minoritas, susunan, gaji dan tunjangan lain bagi direksi dan komisaris bank hasil merger, perkiraan jangka waktu pelaksanaan merger , laporan mengenai keadaan dan jalannya

³³ Pasal 14 dan Pasal 15 PP No 27/1998.

bank serta hasil yang telah dicapai, kegiatan utama bank dan perubahan selama tahun buku yang sedang berjalan, rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi kegiatan bank, nama anggota direksi dan komisaris serta gaji dan tunjangan lain bagi anggota direksi dan komisaris.

Usulan rencana merger tersebut menjadi bahan untuk menyusun rancangan merger yang disusun bersama oleh direksi bank yang akan melakukan merger. Rancangan merger tersebut harus memuat penegasan dari bank yang akan menerima penggabungan mengenai penerimaan peralihan hak dan kewajiban dari bank yang akan melakukan penggabungan diri. Sebelum dilakukan pemanggilan RUPS, direksi berkewajiban untuk mengumumkan ringkasan rancangan merger selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sebelum RUPS dalam 2 (dua) surat kabar harian yang berperedaran luas, dan 14 (empat belas) hari sebelum RUPS kepada karyawan bank secara tertulis. Rancangan merger beserta akta merger yang telah mendapat persetujuan dari RUPS, maka direksi dari masing-masing bank secara bersama-sama mengajukan permohonan izin merger kepada Bank Indonesia dengan tembusan yang ditujukan kepada Menteri Kehakima. Permohonan tersebut harus disertai akta perubahan Anggaran Dasar beserta Akta Merger. Persetujuan atau penolakan atas permohonan izin merger tersebut diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan diterima secara lengkap. Apabila dalam waktu tersebut Bank Indonesia tidak memberikan tanggapan atas permohonan izin merger, maka Bank Indonesia dianggap telah menyetujui permohonan izin merger tersebut. Bilamana

permohonan tersebut ditolak, maka penolakan tersebut harus diberitakan kepada pemohon secara tertulis beserta alasan-alasannya. Dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 juga mengatur mengenai tata cara merger bank umum secara spesifik pada Bab II Pasal 4 dimana izin merger atau konsolidasi yang diajukan dapat diberikan apabila memenuhi persyaratan yakni :

1. Adanya persetujuan dari RUPS.
2. Pada saat terjadinya merger atau konsolidasi jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi setinggi-tingginya 20% (dua puluh perseratus) dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia
3. Permodalan bank hasil merger atau konsolidasi memenuhi ketentuan rasio kewajiban pemenuhan modal minimum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia
4. Calon dewan komisaris dan direksi bank hasil merger atau konsolidasi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia yang mengatur tentang kepengurusan bank.

Direksi masing-masing bank yang akan melakukan merger atau konsolidasi wajib menyusun usulan rencana merger atau konsolidasi yang sekurang-kurangnya memuat :

- a. Nama dan tempat kedudukan bank yang akan melakukan merger.
- b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi bank yang akan melakukan merger dari persyaratan merger.
- c. Tata cara konversi saham dari masing-masing bank yang akan melakukan penggabungan terhadap saham bank hasil merger.

- d. Rancangan perubahan Anggaran Dasar bank hasil merger.
- e. Neraca, perhitungan rugi laba yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir dari semua perseroan yang akan melakukan penggabungan
- f. Laporan keuangan 3 (tiga) tahun buku terakhir dari seluruh bank yang akan melakukan merger atau konsolidasi.
- g. Proyeksi tingkat kesehatan bank hasil merger atau konsolidasi selama 12 (dua belas) bulan dan rencana perbaikannya
- h. Rencana status kantor-kantor bank hasil merger atau konsolidasi
- i. Nama pemegang saham, calon anggota dewan komisaris dan direksi bank hasil merger atau konsolidasi
- j. Hal-hal lain yang perlu diketahui oleh pemegang saham masing-masing bank yaitu neraca performa bank hasil merger atau konsolidasi sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang berlaku, cara penyelesaian status karyawan bank yang akan melakukan merger atau konsolidasi, cara penyelesaian hak dan kewajiban bank terhadap pihak ketiga, cara penyelesaian hak-hak pemegang saham minoritas, gaji dan tunjangan lain bagi dewan komisaris dan direksi bank hasil merger atau konsolidasi, perkiraan jangka waktu pelaksanaan merger atau konsolidasi, laporan mengenai keadaan dan jalannya bank serta hasil laporan yang telah dicapai, kegiatan utama bank dan perubahan selama satu tahun buku yang sedang berjalan, rincian permasalahan yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang memenuhi kegiatan bank.

Usulan rencana tersebut diatas harus mendapat persetujuan dari dewan komisaris masing-masing bank, yang mana usulan tersebut menjadi bahan

rancangan merger atau konsolidasi yang disusun bersama-sama oleh direksi bank yang akan melakukan merger atau konsolidasi. Rancangan merger beserta konsep akta merger tersebut wajib dimintai persetujuan dari RUPS dari masing-masing bank. Permohonan untuk memperoleh izin merger tersebut diajukan oleh direksi masing-masing bank secara bersama-sama kepada direksi Bank Indonesia selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah RUPS dengan tembusan kepada Menteri Kehakiman. Permohonan izin merger tersebut diajukan sesuai dengan format dalam lampiran 1 dan wajib dilampiri notulen RUPS, akta merger dan akta perubahan Anggaran Dasar bank hasil merger, bukti pelaporan kepada Badan Pengawas Pasar Modal dan pengumuman kepada investor, bagi bank yang terdaftar di pasar modal, dan bukti pengumuman mengenai ringkasan rancangan merger. Setelah bank memperoleh izin merger maka diwajibkan untuk menyusun neraca penutupan masing-masing bank yang melakukan merger, membuat neraca pembukaan bank hasil merger dan mengumumkan hasil merger di dalam 2 (dua) surat kabar harian yang mempunyai peredaran luas selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal berlakunya izin merger dan menyampaikan laporan pelaksanaan merger kepada Bank Indonesia selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari setelah tanggal pengumuman.

Dengan adanya merger, maka harus diperhatikan pula kepentingan-kepentingan yang timbul yakni kepentingan perseroan, kepentingan pemegang saham dan kepentingan karyawan. Dengan dilaksanakannya merger, jangan sampai timbul anggapan bahwa merger perseroan hanya akan membesarkan perseroan yang terlanjur besar dan akan mengecilkan perseroan yang kecil. Perlu

dipikirkan pula oleh masing-masing perseroan yang akan melakukan merger, bahwa merger tidak ditujukan untuk mengerahkan kepemilikan lembaga-lembaga bisnis pada sekelompok kecil pengusaha semata. Setiap manajemen dari masing-masing perseroan harus memberikan penjelasan secara transparan mengenai maksud dan tujuan serta tata cara merger serta kapan merger akan dilaksanakan, baik kepada pemegang saham minoritas, karyawan dan masyarakat maupun mitra usaha masing-masing perseroan. Perbuatan hukum penggabungan atau merger tersebut harus memperhatikan kepentingan perseroan itu sendiri dikarenakan perseroan tersebut memiliki misi yang majemuk, yakni melayani karyawan, kepentingan masyarakat, dunia usaha dan kepentingan pemegang saham maupun pengurus perseroan itu sendiri.³⁴ Di dalam Pasal 104 ayat (2) UUPT disebutkan bahwa penggabungan perseroan tidak mengurangi hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya sesuai dengan harga yang wajar. Di dalam perbuatan hukum merger, perseroan secara jelas telah memberikan kebebasan penuh kepada pemegang saham minoritas untuk menentukan pilihan antara menyetujui adanya penggabungan atau ingin menjual sahamnya saja.³⁵ Pemegang saham sebagaimana diatur di dalam Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Perseroan Terbatas berhak untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri apabila ia dirugikan karena tindakan yang tidak adil dari PT (Perseroan Terbatas) dan tanpa alasan yang wajar sebagai akibat keputusan RUPS, direksi atau komisaris. Dalam Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas mengatur tentang

³⁴ L. Budi Kagramanto, *Op.Cit*, h. 70

³⁵ Annie Waworuntu, **Merger, Akuisisi dan Konsolidasi Serta Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Saham Minoritas dengan Berlakunya UU No. 1/1995**, Makalah Seminar Sehari tentang Antisipasi Berlakunya UU No. 1/1995 terhadap perkembangan dunia usaha, penyelenggaraan FP UNPAD, Bandung, 22 Mei 1995, h. 11 – 12.

ketentuan dimana pemegang saham berhak untuk meminta kepada PT agar saham yang dimiliki dapat dibeli dengan harga wajar, apabila tindakan PT yang merugikan pemegang saham yang berupa :

- a. Perubahan anggaran dasar ;
- b. Penjualan, penjaminan, pertukaran sebagian besar atau seluruh kekayaan PT ;
- c. Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan PT.

Selain itu PT juga memberikan hak derivatif kepada pemegang saham minoritas untuk mewakili PT dalam melakukan perbuatan hukum tertentu yang semuanya diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas antara lain berupa :³⁶

- a. Hak untuk meminta penyelenggaraan RUPS (Pasal 65 ayat (2))
- b. Hak untuk menuntut direksi atau komisaris yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian bagi PT (Pasal 85 ayat (3) dan Pasal 98 ayat (2))
- c. Hak untuk meminta dilakukannya pemeriksaan terhadap PT (Pasal 110 ayat (3 a)) ; dan
- d. Hak untuk meminta pembubaran PT kepada Pengadilan Negeri (Pasal 117 ayat (1b))

Beberapa hak derivatif tersebut dapat diberikan kepada satu orang pemegang saham atau lebih yang bersama-sama mewakili minimal 1/10 bagian dari jumlah saham dengan hak suara yang sah. Terhadap kepentingan karyawan, baik pada merger perusahaan, merger saham maupun merger yuridis patut mendapatkan perhatian. Hal ini dikarenakan adanya perubahan status dan

³⁶ Mariam Darus badruzaman, **Aneka Hukum Bisnis**, Alumni Bandung, 1994, h. 125

kedudukan karyawan di dalamnya. Dengan adanya merger, maka pihak manajemen perseroan tidak dapat membiarkan agar karyawan tetap dapat bekerja pada perseroan hasil merger. Karyawan sebagai salah satu sumber daya potensial harus ikut diajak bicara mengenai bagaimana seharusnya pelaksanaan merger perseroan tersebut dilaksanakan. Pihak manajemen perseroan harus memberikan jaminan kepada karyawan bahwa segala kepentingan mereka tidak diabaikan begitu saja, sehingga karyawan dapat kembali bekerja dengan tenang, sedangkan proses merger perseroan pun dapat dilaksanakan dengan lancar. Pihak manajemen dari tiap-tiap perseroan harus memikirkan aspek budaya dan etos kerja yang berbeda dari tiap-tiap perseroan demi meminimalisasikan dan mengantisipasi kemungkinan adanya gejolak diantara para karyawan itu sendiri. Pihak manajemen harus mengakomodir dua kepentingan yang berbeda dari dua perseroan yang mempunyai kepentingan yang sama untuk melakukan perbuatan hukum merger. Dalam pelaksanaan merger, juga harus memperhatikan kepentingan kreditur. Kepentingan yang melekat pada diri kreditur pada umumnya mencakup seluruh pihak yang telah memberikan pinjaman maupun tagihan perseroan-perseroan yang melakukan merger, baik itu lembaga perbankan, lembaga keuangan bukan bank, perusahaan pembiayaan, badan pribadi maupun lembaga lainnya yang berada di luar negeri. Kreditur ini harus dilindungi kepentingannya yakni dengan memasukkan klausula-klausula dalam perjanjian kredit mereka. Pada directive merger, tata cara pelaksanaannya terbagi dalam 4 (empat) tahap yakni :³⁷

³⁷ Internet “ **Konsolidasi Perbankan** ” diambil dari www.bi.go.id dikunjungi tanggal 1 July 2005.

1. Periode 2004-2005 :

Pada periode ini konsolidasi dilakukan dengan mengedepankan pendekatan pasar (*market driven approach*). Bank Indonesia masih dirasa perlu untuk memberikan arahan di dalam pencapaian bank meraih batas modal inti minimum.

2. Periode 2005-2007 :**a) Bagi Bank dengan modal inti dibawah Rp 100 Milyar**

1. Adanya kewajiban bagi tiap bank untuk memiliki modal inti minimum sebesar Rp 80 Milyar pada akhir tahun 2007.
2. Bank yang memiliki modal inti jauh di bawah Rp 80 Milyar dapat melakukan merger dengan bank lain atau bank jangkar dan atau menambah modal dengan target mencapai modal inti minimum Rp 80 Milyar pada akhir tahun 2007.
3. Bank yang memiliki modal inti minimum mendekati Rp 80 Milyar dapat melakukan penambahan modal dengan target mencapai modal inti minimum Rp 80 Milyar pada akhir tahun 2007.

b) Bagi Bank dengan modal inti diatas Rp 100 Milyar

1. Bank Indonesia mengarahkan agar bank melakukan peningkatan kinerja dengan menetapkan kriteria Bank Kinerja Baik (BKB) yang harus dicapai selambat-lambatnya pada akhir tahun 2007.
2. Bagi bank yang telah memenuhi kriteria sebagai Bank Kinerja Baik dan memenuhi kriteria tertentu dapat digolongkan dalam kelompok bank yang berpotensi menjadi bank jangkar.

3. Bagi bank yang berpotensi menjadi bank jangkar dapat menjadi bank jangkar apabila memenuhi keinginan dan strategi bisnis untuk menjadi konsolidator.
4. Bagi bank yang belum memenuhi kriteria Bank Kinerja Baik diberikan kesempatan untuk memenuhi kriteria tersebut paling lambat pada akhir tahun 2007.
5. Bagi bank yang sudah tergolong Bank Kinerja Baik pada akhir tahun 2005 diharapkan untuk terus mempertahankan status tersebut dan mengembangkan kegiatan usahanya dengan fokus yang telah ditetapkan masing-masing bank.
6. Untuk keperluan pengawasan, Bank Indonesia akan melakukan pengujian untuk menetapkan kategori Bank Kinerja Baik, Non Bank Kinerja Baik, dan Bank Jangkar pada tiap akhir tahun.

3. Periode 2008-2010 :

a) Bagi Bank yang sebelumnya memiliki modal inti minimum di bawah Rp 100 Milyar

1. Bank tidak memiliki modal inti Rp 80 Milyar pada akhir tahun 2007.
Bank dimaksud dikenakan sanksi pembatasan kegiatan usaha dan diberi masa transisi selama satu tahun untuk menyesuaikan dengan pembatasan kegiatan usaha tersebut. Sanksi akan terus berlaku walaupun bank dapat memenuhi modal inti minimum pada akhir tahun 2010. sanksi tersebut berupa:
 - a. Tidak melakukan kegiatan sebagai bank umum devisa

- b. Membatasi penyediaan dana per debitur dan atau per kelompok peminjam dengan plafon atau baki debit paling tinggi Rp 500 juta kepada seluruh pihak ketiga tidak termasuk Sertifikat Bank Indonesia, penyediaan dana kepada pemerintah dan bank.
 - c. Membatasi jumlah maksimum dana pihak ketiga yang dapat dihimpun bank sebesar sepuluh kali modal inti dan atau
 - d. Menutup seluruh jaringan kantor bank yang berada di luar wilayah provinsi kantor pusat bank.
2. Bank telah mencapai modal inti Rp 80 Milyar pada akhir tahun 2007
Bank dimaksud wajib meneruskan upaya peningkatan modal dengan target mencapai modal inti minimum Rp 100 Milyar selambat-lambatnya pada akhir tahun 2010.
 3. Bank telah mencapai modal inti Rp 100 Milyar pada akhir tahun 2007
Bank dimaksud wajib melakukan upaya peningkatan kinerja agar dapat memenuhi kriteria menjadi Bank Kinerja Baik selambat-lambatnya pada akhir tahun 2010.
- b) Bagi Bank yang sebelumnya memiliki modal inti minimum diatas Rp 100 Milyar.**
1. Bank telah menjadi Bank Kinerja Baik sebelum atau pada akhir tahun 2007
Bank wajib mempertahankan kinerja sebagai Bank Kinerja Baik dan tau melakukan upaya penguatan pemodalannya sesuai dengan strata bank yang diinginkan dan dicapai selambat-lambatnya pada akhir tahun 2010.

2. Bank telah menjadi Bank Jangkar sebelum atau pada akhir tahun 2007.

Bank wajib mempertahankan status sebagai bank jangkar dan melakukan fungsinya sebagai konsolidator sesuai dengan rencana bisnis yang disepakati dengan Bank Indonesia dengan hasil akhir dicapai selambat-lambatnya pada akhir tahun 2010.

3. Bank Non Bank Kinerja Baik (BKB)

Selama tenggang waktu tersebut, Bank Indonesia akan melakukan pengujian terhadap pemenuhan kriteria BKB dan apabila belum memenuhi kriteria BKB maka akan dikenakan disincentive berupa pengetatan proses perizinan untuk perluasan aktivitas usaha yang dinilai lebih beresiko.

4. Periode 2010 dan seterusnya

- a) **Bank yang pada akhir tahun 2007 telah memiliki modal inti minimum Rp 80 Milyar dan tidak berhasil mencapai Rp 100 Milyar pada akhir tahun 2010.**

Bank dimaksud dikenakan sanksi pembatasan kegiatan usaha dan diberi masa transisi selama satu tahun untuk menyesuaikan dengan pembatasan kegiatan usaha.

- b). **Bank yang sebelumnya memiliki modal inti minimum diatas Rp 100 Milyar pada akhir tahun 2007.**

1. Sebagai hasil dari seluruh proses konsolidasi perbankan maka setelah tahun 2010 semua bank telah memenuhi kriteria BKB.

2. Apabila masih terdapat bank yang non BKB maka bank yang dimaksud akan menjadi target merger dan akuisisi.
3. Selanjutnya perbankan nasional telah terbentuk sesuai dengan strata yang ada didalam Arsitektur Perbankan Indonesia.

BAB III

DIRECTIVE MERGER BANK

DALAM KAITANNYA DENGAN PERSAINGAN USAHA

1. Hubungan Directive Merger dengan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Penggabungan usaha bank (merger, konsolidasi, dan akuisisi) dan persaingan usaha ibarat dua sisi mata uang yang berbeda, di mana ada penggabungan usaha di dalamnya pasti ada usaha menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. Oleh karena itu, untuk menjaga kondisi persaingan usaha yang tetap terkendali serta terhindar dari pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, maka dirasakan perlu untuk dibentuk suatu perundangan baru, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang dimaksudkan untuk menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi tiap pelaku usaha di dalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat.³⁸

Ketentuan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan dalam keterkaitan antara merger bank dengan persaingan usaha tidak sehat adalah Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas juncto Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1998 Tentang Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi bank yang mana menyatakan bahwa merger, akuisisi dan konsolidasi bank dilakukan dengan memperhatikan kepentingan perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan perseroan, kepentingan rakyat banyak, serta persaingan sehat

³⁸ Penjelasan Umum UU No 5/1999

dalam melakukan usaha bank. Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antara 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. Pada umumnya, persaingan usaha yang tidak jujur tersebut dilakukan dengan cara monopoli, yakni dengan cara menguasai atas produks dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku atau satu kelompok pelaku usaha.

Bila kita melihat substansi yang diatur dalam Clayton Act³⁹ yang mana mengatur tentang penggabungan usaha yang menyebabkan pemusatan ekonomi diatur dalam satu bagian tersendiri, yaitu Section 7, yang mengatakan :

“No corporation engaged in commerce shall aquired, directly or indirectly, the whole or any part of the stock or other share capital and no corporation subject to the jurisdiction of the Federal Trade Commision shall aquired the whole or any part of the assets of section of the country, the effect of such acquisition may be substansially to lessern competition, or to trend to create a monopoly“.

Kalimat dalam Section 7 Clayton Act tersebut sangat berlawanan dengan penggunaan bahasa yang terdapat dalam Sherman Act. Secara umum, ketentuan batasan perdagangan dalam Section 1 memperbolehkan pengadilan untuk menerima setiap transaksi yang berbeda antara mereka dalam menggunakan price-

³⁹ Clayton Act adalah peraturan anti monopoli yang merupakan amandemen dari Sherman Act atas inisiatif FTC (The Federal Trade Commission Act). Sherman Act sendiri terbentuk atas dasar pertimbangan Amerika Serikat terhadap keadaan di negara Jepang setelah kalah dalam Perang Dunia II.

fixing antara competitor dan patent licences. Selain itu, terminologi merger yang digunakan juga berbeda dengan praktek perdagangan dan legal practice termasuk transfer aset secara tunai atau saham dalam suatu pembelian perusahaan; transfer saham secara tunai atau untuk saham dalam pembelian perusahaan dan pengaturan merger atau konsolidasi di bawah hukum perusahaan negara.⁴⁰ Dalam Section 7 Clayton Act tersebut juga dikemukakan bahwa perusahaan yang terlibat dalam bisnis tidak boleh memperoleh seluruh atau sebagian dari saham atau modal ataupun aset dari perusahaan lain yang juga terlibat dalam bisnis jika penggabungan usaha tersebut secara substansial dapat memperkecil kompetisi atau menimbulkan kecenderungan monopoli pasar. Dalam teori ilmu hukum antimonopoli dikenal suatu cara menghitung konsentrasi pasar yang terkonsentrasi dengan menghitung semua pelaku pasar bersama pangsa pasar yang dikuasainya. Teori ini dikenal dengan sebutan Herfindahl-Hirschman Index (atau disebut HHI). Untuk mengetahui tingkat graduasi konsentrasi pasar dapat dikategorikan sebagai berikut⁴¹ :

1. Jika hasil suatu merger menunjukkan HHI masih dibawah 1000, maka merger ini tidak perlu ditolak karena tidak akan ada konsentrasi baru dalam pasar yang bersangkutan.
2. Jika setelah merger HHI berada pada 1000 sampai dengan 1800 dengan peningkatan HHI yang nilainya kurang daripada 100 poin, maka usulan atas merger masih dapat diterima dan dilaksanakan. Namun apabila terjadi penambahan HHI yang melebihi 100 poin, maka usulan merger tersebut perlu

⁴⁰ Agus Budiando, *Ibid*, Hlm. 195.

⁴¹ Agus Budiando, *Ibid*, Hlm 196-197

mendapatkan perhatian karena adanya pasar yang sedikit terkonsentrasi (*moderately concentrated*).

3. Jika setelah terlaksananya merger HHI berada diatas 1800, yakni berada pada pasar dengan konsentrasi tinggi (*highly concentrated*), dan merger ini meningkatkan HHI melebihi 50 poin, maka terhadap merger ini perlu mendapatkan perhatian. Selanjutnya, apabila terjadi penambahan HHI yang menyebabkan kenaikan lebih dari 100 poin, maka merger ini dianggap “berbahaya” karena akan mempertinggi kekuatan dalam pasar yang bersangkutan. Sedangkan untuk mengetahui tingkat konsentasi pasar dapat diketahui dengan rumus :

$$C^2 = A^2 + B^2 + C^2 + D^2$$

Dimana C = Tingkat konsentrasi pasar

Dengan demikian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan pelaksanaan merger, maka konsentrasi pasar akan semakin tinggi. Apabila nantinya Bank Indonesia akan menerapkan langkah directive merger sebagai upaya untuk menciptakan kestabilan perekonomian nasional, bukan tidak mungkin bahwa dengan digabungkannya bank-bank umum dengan kepemilikan modal yang kecil dengan bank lain akan menyebabkan timbulnya pelaku usaha tunggal didalam dunia usaha perbankan nasional.

2. Monopoli Pasar Perbankan dan Hambatan Persaingan Pasar Dalam Pelaksanaan Directive Merger

Sehubungan dengan adanya kebijakan Bank Indonesia pada awal tahun 2005, yang mana salah satu pelaksanaannya adalah dengan melaksanakan penggabungan bank umum yang dinilai tidak produktif dalam kegiatan usahanya, maka besar keterkaitannya dengan kondisi pasar perbankan nantinya. Setidaknya, dalam praktek penggabungan usaha bank, baik yang terjadi di Indonesia maupun di luar negeri, paling tidak telah memenuhi unsur-unsur kegiatan yang dilarang menurut undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kegiatan yang dilarang tersebut diatur dalam Pasal 17 sampai Pasal 24, antara lain monopoli; monopsoni; penguasaan pasar; dumping; manipulasi biaya; dan persengkongkolan. Selain itu, dengan adanya penggabungan tersebut, juga akan dapat menyebabkan penciptaan posisi dominant yang dilarang oleh Pasal 25 sampai dengan Pasal 29 undang-undang tersebut. Penciptaan posisi dominan yang dilarang adalah penguasaan pangsa pasar lebih dari 50 % (persen) dan lebih dari 75 % (persen); jabatan rangkap; pemilikan saham dan penggabungan; peleburan dan pengambilalihan usaha lain yang menyebabkan usaha dominan.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dijelaskan bahwa monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau penguasaan barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Pada dasarnya, ada 4 (empat) unsur suatu perbuatan dikatakan sebagai praktek monopoli, yakni :

1. Adanya pemusatan kekuatan ekonomi.
2. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut berada pada satu atau lebih pelaku usaha ekonomi.
3. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut dapat menimbulkan persaingan tidak sehat.
4. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut dapat merugikan kepentingan umum.

Pemusatan kekuatan ekonomi itu sendiri adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar barang dan atau jasa tertentu oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mana dengan penguasaan itu pelaku usaha tersebut dapat menentukan harga barang atau jasa (price fixing).⁴² Dengan adanya praktek monopoli tersebut, akan berdampak negative pada pasar yakni terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar, dan menyebabkan kekuatan pasar (market power) menjadi semakin besar, yang mana akan membahayakan atau mengancam kedudukan pelaku usaha yang kecil. Suatu konsentrasi pasar dapat dilihat dari dua faktor, yakni :⁴³

1. Berapa banyak pelaku pasar untuk produk yang bersangkutan.
2. Berapa besar pangsa pasar yang dikuasainya.

Teori tentang konsentrasi pasar ini dibagi menjadi 3 (tiga) kategori, yakni :⁴⁴

1. Pasar yang bersifat atomistis.
2. Pasar yang bersifat monopolistis.
3. Pasar yang bersifat oligopolistis.

Penjelasan daripada ketiga jenis konsentrasi pasar di atas adalah sebagai berikut :

⁴² Agus Budianto, *ibid*, Hlm 199

⁴³ Fuady, Munir, **Hukum Tentang Merger**, Hlm 143.

⁴⁴ Fuady, Munir, *Ibid*, Hlm 144.

ad 1. Pasar Yang Bersifat Atomistis.

Pada pasar atomistis, sangat banyak pelaku pasar yang menguasai pangsa pasar yang kecil-kecil. Dapat dikatakan bahwa dalam hal ini tidak terjadi suatu konsentrasi pasar.

ad.2. Pasar Yang Bersifat Monopolistis.

Pada pasar monopolistis, hanya ditemukan satu pelaku pasar saja yang ada di pasar. Sehingga pelaku usaha tersebut menguasai sepenuhnya pangsa pasar. Dengan demikian nilai konsentrasi pasar sangat tinggi (100%). Walaupun ada pelaku pasar lain, mereka hanya menguasai pangsa pasar yang kecil-kecil saja.

ad.3. Pasar Yang Bersifat Oligopolistis.

Pada pasar yang bersifat oligopolistis, terdapat dua atau tiga pelaku pasar yang menguasai bagian terbesar daripada pangsa pasar, sedangkan pelaku pasar lainnya, meskipun ada, hanya menguasai sebagian kecil daripada pangsa pasar tersebut.

Di dalam monopoli, terdapat beberapa bentuk merger yang memberikan warna tersendiri yaitu :

- (1). Merger Horizontal.
- (2). Merger Vertikal.
- (3). Merger Konglomerat.

Adapun penjelasan daripada ketiga bentuk merger tersebut adalah sebagai berikut :

ad.1. Merger Horizontal

Pada merger horizontal, perusahaan-perusahaan atau pelaku usaha lainnya menjual produk yang sama. Sehingga apabila merger dilakukan, persaingan diantara perusahaan tersebut tidak terjadi dan pangsa pasar yang dikuasai tentu akan menjadi lebih besar.

ad.2. Merger Vertikal.

Pada merger vertikal tidak membawa pengaruh secara langsung kepada persaingan pasar, yang berbeda dengan merger horizontal dimana nantinya ada kompetitor yang akan hilang karena melakukan merger dengan perusahaan lain. Meski demikian, merger vertikal ini dapat memberikan pengaruh yang tidak baik dalam persaingan dimana merger ini dapat menyebabkan perusahaan itu menguasai produksi dari hulu ke hilir, halangan bagi pendatang baru dalam bisnis yang bersangkutan, menimbulkan kolusi dan sebagainya.

ad.3. Merger Konglomerat.

Merger ini dapat terjadi dimana masing-masing perusahaan yang melakukan merger itu tidak mempunyai hubungan bisnis, sehingga bukan supplier atau bukan konsumen. Bagi dunia persaingan, merger konglomerat ini membawa efek negatif karena akan menyebabkan hilangnya kompetitor potensial.

Kata “ monopoli “ dalam Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat disini memiliki makna yang luas dimana tidak saja dapat membahayakan konsentrasi pasar tetapi dapat juga menggambarkan penguasaan pasar. Sebab pihak yang mampu menguasai produksi dan distribusi

dari barang dan atau jasa tidak perlu memperdulikan pesaing yang lain dan pasti memperoleh posisi kekuasaan yang besar di pasar.⁴⁵ Untuk dapat mengetahui apakah suatu penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan dapat mengarah kepada terciptanya suatu monopoli pasar dan atau persaingan usaha tidak sehat maka ada tiga parameter dasar yang bisa dijadikan acuan penilaian untuk dipakai, yakni :⁴⁶

1. Penentuan mengenai pasar yang bersangkutan
2. Penilaian terhadap tingkat kompetisi pasar bersangkutan yang ada.
3. Adanya muatan perjanjian yang dilarang.

Adapun penjelasan dari tiga parameter diatas adalah sebagai berikut :

ad.1. Penentuan Mengenai Pasar Bersangkutan

Untuk menentukan pasar bersangkutan harus memperhatikan beberapa hal yaitu karakteristik khusus dari masing-masing produk, fasilitas pengadaan produk yang spesifik dari masing-masing produk, harga dari masing-masing produk yang berlaku di masyarakat, sensitifitas dari masing-masing produk terhadap harga di masyarakat, adanya vendor-vendor atau pemasok-pemasok khusus bagi masing-masing produk, dan pengakuan atas masing-masing produk tersebut oleh masyarakat luas pengguna dari produk tersebut.

ad.2. Penilaian Terhadap Tingkat Kompetisi Pasar Yang Bersangkutan

Ada lima hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan penilaian terhadap tingkat kompetisi sebagai akibat dari penggabungan, peleburan dan

⁴⁵ Agus, Budianto, *Op cit*, h. 200.

⁴⁶ Agus, Budianto, *Ibid*, h. 206.

pengambilalihan suatu perusahaan yaitu ada tidaknya eliminasi dalam persaingan secara langsung; kemungkinan terjadinya praktek persaingan tidak sehat oleh hasil penggabungan; peleburan dan pengambilalihan; potensi masuknya kompetitor baru dalam pasar bersangkutan; tendensi atau potensi untuk terulangnya proses penggabungan, peleburan dan atau pengambilalihan oleh pelaku usaha lainnya serta tren dari pasar yang bersangkutan.

ad.3. Adanya Muatan Yang Dilarang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian tertentu dengan pelaku usaha lainnya, dengan tujuan menciptakan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Bila kita melihat ketentuan daripada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29 dimana dinyatakan bahwa :

Pasal 27

Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan :

- a. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

- b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pasal 28

- (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 saham 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

- (1). Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah nilai tertentu, wajib diberitahukan kepada komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.
- (2). Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam peraturan pemerintah.

Dalam directive merger, bila kita mengacu pada tiga parameter dasar yang disebutkan diatas, dan ketentuan dalam Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maka besar kemungkinan program kebijakan Bank Indonesia mengenai penggabungan bank yang tersebut akan bertabrakan. Jauh sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diciptakan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dalam Pasal 104 ayat (1) huruf b telah mengatur bahwa suatu merger, akuisisi dan konsolidasi perusahaan haruslah memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat. Pada umumnya, segala macam bentuk penggabungan, peleburan, pengambilalihan dapat menyebabkan kondisi persaingan pasar menjadi tidak sehat dan akan menyebabkan terciptanya monopoli pasar oleh suatu pelaku usaha tertentu. Dengan directive merger tersebut, walaupun akan tercipta kondisi perekonomian nasional yang stabil, namun pasar perbankan tersebut secara otomatis akan dikuasai oleh bank-bank umum lain yang memiliki modal yang kuat dan kinerja bank yang stabil. Maka akan menjadi suatu tugas berat bagi Bank Indonesia di dalam penyusunan peraturan baru, mengingat banyak sekali peraturan di atasnya yang bertentangan dengan program tersebut.

3. Prinsip-Prinsip Hukum Merger dan Anti Monopoli Di Negara Lain

Pelaksanaan merger yang terjadi di negara lain dapat menjadi suatu perbandingan bagi kita di dalam melaksanakan kebijakan perbankan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Di Amerika Serikat, ada beberapa prinsip hukum

tentang merger yang berhubungan dengan hukum anti monopoli yang ditelusuri dari sumber-sumber yuridis yakni ⁴⁷:

1. Keputusan-keputusan dari Mahkamah Agung dalam kasus-kasus merger
2. Pernyataan-pernyataan dari pejabat pemerintah yang berhubungan dengan penegakan hukum anti monopoli
3. Petunjuk-petunjuk dari Departemen Kehakiman.

Prinsip-prinsip hukum yang dapat dijadikan pertimbangan adalah sebagai berikut :

1. Jika mungkin, perluasan bisnis dilakukan dengan pertumbuhan internal (internal growth)
2. Merger atau pengambilalihan perusahaan lain dalam bisnis dengan mana pihak pengambil alih juga terlibat secara signifikan dalam bisnis yang sama, kemungkinan akan dicegah, atau dibatalkan oleh pengadilan atau pemerintah.
3. Pemerintah atau pengadilan juga akan mencegah atau membatalkan terhadap merger pengambilalihan perusahaan tempat perusahaan pengambil alih membeli atau menjual produknya secara signifikan jika perusahaan yang diambil alih tersebut merupakan sumber dari supply atau sumber dari outlet dari perusahaan pesaingnya.
4. Pemerintah atau pengadilan akan mencegah atau membatalkan terhadap pengambilalihan atau merger secara konglomerat atas suatu perusahaan jika :
 - (a). Perusahaan target merupakan potensial *entrant* ke dalam bisnis milik perusahaan pengambil alih

⁴⁷ Fuady, Munir, *Op cit*, h.150-152

- (b). Merger atau pengambilalihan tersebut menghasilkan perusahaan yang besar yang berbeda jauh dengan perusahaan lain yang pesaingnya yang terbesar.
5. Pemerintah atau pengadilan akan mencegah atau membatalkan merger konglomerat atau pengambilalihan yang dapat memberikan kesempatan untuk melakukan resiprositas. Jadi tidak dilarang terhadap merger konglomerat atau pengambilalihan oleh perusahaan besar terhadap perusahaan kecil atau yang tidak memungkinkan adanya kesempatan untuk melakukan resiprositas.
 6. Adalah dilarang jika terjadi suatu pengambilalihan atau merger konglomerat atau merger perluasan produk, yang dilakukan oleh perusahaan besar, dimana dana yang berasal dari bisnis perusahaan besar tersebut dipergunakan untuk mendukung bisnis perusahaan target sehingga hal ini dapat menggerogoti perusahaan pesaingnya.
 7. Pemerintah atau pengadilan akan mencegah atau membatalkan pengambilalihan atau merger yang bertipe perluasan produk jika dilakukan oleh perusahaan besar yang telah menguasai secara dominan dalam penjualan produk tertentu terhadap perusahaan yang menjual produk komplementer terhadap produk perusahaan pengambilalih. Akan menjadi lebih serius jika seandainya perusahaan target tersebut merupakan satu dari perusahaan dominan terhadap bisnis yang telah terkonsentrasi.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Dengan adanya kebijakan directive merger terhadap bank umum di Indonesia sebagai pelaksanaan dari kebijakan moneter yang bersumber dari Arsitektur Perbankan Indonesia (API), maka akan menimbulkan akibat hukum terhadap bank umum yaitu adanya peralihan secara yuridis dari segala aktiva pasiva, hak-hak dan kewajiban-kewajiban bank yang menggabungkan diri ke dalam bank hasil merger. Segala hak dan kewajiban yang dialihkan tersebut termasuk di dalamnya segala hak dan kewajiban dari bank yang menggabungkan diri terhadap pihak ketiga atau pihak lain, terutama mengenai segala hak dan kewajiban bank menggabungkan diri terhadap pemegang saham, para kreditur dan karyawan dari bank yang menggabungkan diri pada bank lainnya.
- b. Pelaksanaan directive merger yang diciptakan oleh Bank Indonesia dalam kaitannya dengan konsep persaingan usaha hendaknya tidak bertentangan, sehingga nantinya walaupun kebijakan tersebut harus dilaksanakan, kondisi pasar perbankan di Indonesia akan tetap sehat tanpa timbul adanya kekuatan tunggal di pasar perbankan. Pentingnya pemerintah untuk tetap menjaga kondisi pasar perbankan yang sehat dan kompetitif sangat diharapkan agar pelaku usaha nantinya akan mampu berusaha dengan tenang yang mana lembaga keuangan perbankan sangat berkaitan erat dengan kebutuhan masyarakat sehari-hari.

2. Saran

- a. Adanya kebijakan directive merger yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai pelaksanaan penyehatan ekonomi nasional belum dituangkan dalam peraturan yang baku dan sampai saat ini, kebijakan tersebut sifatnya tidak pasti dan dapat dirubah sewaktu-waktu. Apabila di dalam pelaksanaannya nanti negara menggunakan peraturan yang lama, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Merger dan Akuisisi Bank Umum, maka di dalam peraturan tersebut tidak mengatur akibat hukum yang timbul dan harus ditanggung oleh pemegang saham dan pihak-pihak yang berkaitan dengan bank. Akibatnya, untuk mengetahui akibat-akibat hukum yang terjadi harus menggunakan substansi yang terkandung di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas di dalam Pasal 107. Hal ini disebabkan oleh karena bentuk-bentuk bank umum yang ada di Indonesia kebanyakan berupa Perseroan Terbatas. Sebenarnya, dengan diterapkannya program penyehatan perbankan oleh Bank Indonesia tersebut merupakan langkah yang tepat dikarenakan dengan jumlah pelaku usaha perbankan yang begitu banyak saat ini akan menyulitkan tugas pengawasan dari Bank Indonesia sebagai bank sentral. Oleh sebab itu, alangkah tepat apabila Bank Indonesia mengkoordinasikan terlebih dahulu dengan pelaku usaha perbankan lainnya agar tidak menimbulkan rasa ketidakadilan dari pelaku usaha perbankan tersebut.
- b. Di dalam pembuatan peraturan yang baku mengenai pelaksanaan directive merger, pemerintah diharapkan untuk tetap memperhitungkan kondisi pasar yang akan tercipta dengan adanya directive merger. Jangan sampai hanya

karena ingin membentuk kondisi perekonomian yang sehat dan stabil justru akan membuat persaingan usaha perbankan yang tidak sehat. Peranan organ pemerintahan yang lain seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan Departemen Keuangan sepatutnya ikut dipertimbangkan dan dapat diminta pendapat mengenai kondisi perbankan nasional saat ini dan untuk saat yang akan datang.

DAFTAR BACAAN

Buku :

Badruzaman, Mariam Darus, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.

Budianto, Agus, *Merger Bank di Indonesia Beserta Akibat-Akibat Hukumnya*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.

Fuady, Munir, *Hukum Tentang Akuisisi, Take Over, Dan LBO*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Fuady, Munir, *Hukum Tentang Merger*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.

Fuady, Munir, *Hukum Perbankan Modern (buku kesatu)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

Gart, Alan, *Regulation, Deregulation, Reregulation : The Future of The Banking, Insurance and Securities Industries*, John Wiley & Son, USA, 1994.

Husnan, Suad, *Manajemen Keuangan (Teori & Penerapan) Keputusan Jangka Pendek*, BPFE, Yogyakarta, 1985.

Prasetya, Rudhi, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 cetakan ketiga*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Majalah :

Danoesapoetro, Marjanto, *Kebijakan Pengawasan Dan Pembinaan Bank-Bank*, Majalah Pengembangan Perbankan, Jakarta, 1996.

Penulisan Dalam Seminar / Lokakarya :

Pangaribuan Simanjuntak, Emmy, *Hukum Konzern: Penataran Hukum Konzern*, Kerjasama Indonesia-Belanda, Yogyakarta, 1991.

Waworuntu, Anny, *Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi Serta Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Saham Minoritas Dengan Berlakunya UU No 1/1995 (Seminar Sehari Tentang Berlakunya UU No 1/1995 Terhadap Perkembangan Dunia Usaha)*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1995.

Thesis :

Kagramanto, Lucianus Budi, *Implikasi Ketentuan-Ketentuan Merger Pada Bank Umum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1998.

Peraturan Perundangan :

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi Bank

Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor KEP-52/PM Tanggal 26 Desember 1997 Tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten

Surat Keputusan Direktur Bank Indonesia Nomor 32/51/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, Akuisisi Bank Umum

Internet

www.bi.go.id

www.yahoo.com