

PERANAN LEMBAGA MERGER SEBAGAI INSTRUMEN RESOLUSI BANK (KONSEP DAN IMPLIKASINYA PADA BANK DALAM PENYELAMATAN)

Yudha Ramelan^a, Dwinanto Prakoso^b

ABSTRAK

Fokus pembahasan ditujukan untuk menelaah efektifitas penggunaan lembaga merger antara bank dalam penyelamatan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dengan bank lainnya yang bisa bermakna sesama bank dalam penyelamatan dan/atau bank diluar bank dalam penyelamatan, kapan waktu penerapannya, bagaimana dapat dikatakan sebagai alternatif resolusi, serta friksi yang timbul dalam proses merger berkenaan dengan masalah penguasaan dan pengendalian bank hasil merger. Untuk itu diperlukan adanya dukungan kebijakan dalam bentuk aturan hukum yang dipublikasi.

Kata kunci: alternatif; dampak hukum; merger; resolusi bank.

ABSTRACT

The focus of this paper is to explore the effectiveness of the use of merger institutions between banks in saving by Indonesia Deposit Insurance Corporation (IDIC or LPS) with other banks that can mean fellow banks in the rescue and/or banks outside the bank in the rescue, when the time of its application, how it can be said as an alternative bank resolution, and friction that arises in the merger process with regard to the problem of control and control of the merged bank. For this reason, policy support is needed in the form of published legal rules.

Keywords: alternative; bank resolution, law impact, merger.

^a Lembaga Penjamin Simpanan, Sudirman Central Business District (SCBD) Lot 9 Jalan Jenderal Sudirman Kav. 52-53, Jakarta 12190, email: yudha@lps.go.id.

^b Lembaga Penjamin Simpanan, Sudirman Central Business District (SCBD) Lot 9 Jalan Jenderal Sudirman Kav. 52-53, Jakarta 12190, email: dwinanto.prakoso@lps.go.id.

PENDAHULUAN

Penggunaan lembaga merger pada industri perbankan di Indonesia tidak terlepas dari perjalanan sejarah upaya penyelamatan bank-bank yang mengalami keadaan “tidak sehat atau bangkrut” sebagai akibat terpaan krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi pada tahun 1997/1998 di wilayah Asia Timur dan Asia Tenggara termasuk Indonesia, yang berdampak pada ditutup atau dilikuidasinya sejumlah bank. Langkah penutupan sejumlah bank tersebut ternyata dianggap sebagai pemicu terjadinya krisis kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, yang dimanifestasikan melalui tindakan penarikan dana secara besar-besaran dari industri perbankan (*bank runs*) maupun pengalihan dana (*capital flight*) ke luar negeri.

Salah satu langkah konsolidatif yang dilakukan untuk menumbuh kembangkan kembali kepercayaan masyarakat dan dunia usaha adalah mengaktivasi lembaga merger terhadap bank yang membutuhkan perawatan khusus. Melalui langkah merger ini diharapkan dapat terbentuk *core bank/entity bank* yang kuat dengan daya saing yang dapat mampu menggerakkan perekonomian negara.

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1999 mengenai merger, konsolidasi, dan akuisisi bank (“PP 28 Tahun 1999”) yang mengacu pada pengaturan merger bank dengan bank lain dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 (“UU Perbankan”). Keberlakuan norma hukum merger ini menjadi instrumen pendukung atas pelaksanaan kegiatan penyehatan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia maupun Badan Penyehatan Perbankan Nasional/BPPN melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 1999 (“PP 17 Tahun 1999”).¹ Pada masa BPPN terdapat beberapa bank yang masuk dalam program penyehatan yang digabungkan dan menjadi bank baru yang pada akhirnya dapat tumbuh kembang menjadi bank yang cukup besar dan kuat. Bank-bank hasil merger tersebut diantaranya adalah PT Bank Danamon Indonesia, PT Bank Mandiri, dan PT Bank Permata. Ketiganya merupakan perseroan terbuka.

Sejarah penggunaan metode penggabungan bank-bank ini berlanjut hingga dibentuknya lembaga resolusi baru yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004, yang kemudian dikenal dengan Lembaga Penjamin Simpanan (untuk selanjutnya disebut “LPS”). Pada era ini, kebijakan penggunaan metode merger tetap diadopsi sebagai bagian dari tindakan

¹ Pasal 43 ayat (1) huruf i Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan: “(1) Dalam melakukan program penyehatan Bank, BPPN berhak dan berwenang untuk antara lain : i. Mewajibkan Bank Dalam Penyehatan untuk melakukan merger atau konsolidasi, peleburan dengan **bank lain**, restrukturisasi organisasi dan atau pegawai.

penyelamatan bank gagal sebagaimana diatur dalam Pasal 26 huruf e *juncto* Pasal 41 ayat (1) UU 24 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 (“UU LPS”) dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan LPS (*vide* Pasal 14 huruf e Peraturan LPS Nomor 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik dan Pasal 19 huruf e Peraturan LPS Nomor 5/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik, yang pada pokoknya menyatakan bahwa setelah adanya penyerahan/pengambilalihan bank gagal oleh LPS, LPS dapat melakukan tindakan menggabungkan bank gagal yang diselamatkan tersebut dengan bank lainnya.²

Permasalahannya adalah, UU LPS tidak mengatur lebih lanjut antara lain hal-hal mengenai: 1) kualifikasi atau pemaknaan dari bank lain yang dapat bergabung atau digabungkan, apakah bank lain tersebut hanya dalam lingkup bank dalam penyelamatan saja atau dapat melibatkan bank diluar bank dalam penyelamatan termasuk penempatannya sebagai bank yang digabungkan (*merged bank*) atau bank yang menerima penggabungan (*receiving bank*); 2) status pengendalian bank hasil merger terutama jika bank lain tersebut berasal dari bank non penyelamatan; dan 3) kapan lembaga merger dapat dipergunakan, apakah dilakukan sebelum proses penjualan saham bank dalam penyelamatan atau sesudahnya ketika bank tidak laku terjual dalam tenggang waktu yang telah ditetapkan.³

Konsepsi pengaturan mengenai hal-hal tersebut di atas layak didiskusikan dan dibutuhkan, mengingat sesuai kaidah dan tujuan penyelamatan bank dalam UU LPS yang bersifat sementara dimana pada periode akhir penyelamatan, seluruh saham bank yang diselamatkan harus dialihkan atau dijual kepada pihak lain, sementara pada bank hasil merger telah terjadi fusi atas saham dan fusi pemilik/pemegang saham. Apakah hal ini berarti masih melekat kewajiban untuk menjual seluruh saham bank hasil merger?.

Salah satu *tool* untuk lepasnya pengendalian LPS atas bank dalam penyelamatan adalah dialihkan atau terjualnya bank kepada pihak lain. Apakah dengan adanya penyatuan saham dan pemegang saham dalam proses merger ini, wewenang pengelolaan dan pengendalian atas bank hasil merger masih berada dalam penguasaan/pengendalian LPS⁴. Jika hasil penggabungan bank *a quo* tidak memiliki pengaruh terhadap perubahan posisi pengendalian bank oleh pemegang saham bank lain yang mendominasi komposisi kepemilikan atas bank hasil merger, apakah metode merger yang demikian akan mampu menarik minat pemilik bank lain yang akan bergabung?

² Lembaga merger *a quo* belum secara efektif dipergunakan atau belum menjadi pilihan termasuk ketika LPS melakukan penyelamatan terhadap PT Bank Century, Tbk (“Bank Century”). Hal ini dikarenakan penyelesaian Bank Century dapat dilakukan melalui mekanisme penjualan seluruh saham Bank Century kepada pihak lain dalam tenggang waktu dan menurut cara yang diatur dalam Pasal 30 jo. Pasal 38 jo. Pasal 42 UU LPS.

³ Pasal 30, Pasal 38, dan Pasal 42 UU LPS pada pokoknya menyatakan bahwa LPS wajib menjual seluruh saham bank yang diselamatkan dalam jangka waktu paling lama 5 tahun, untuk bank gagal non sistemik dan paling lama 6 tahun, untuk bank gagal sistemik.

⁴ Lihat Pasal 6 ayat (2), Pasal 24 ayat (1) huruf c, Pasal 33 ayat (1) huruf b, Pasal 34 huruf a, Pasal 40 huruf a, dan Pasal 41 ayat (1) UU LPS.

Lembaga merger ini diharapkan dapat menjadi instrumen alternatif untuk menghindari risiko kegagalan penanganan atau penjualan saham dimaksud, sehingga proses penyelamatan bank dapat segera diakhiri, sekaligus sebagai solusi alternatif untuk menjawab kemungkinan terjadinya kegagalan dalam proses penyelamatan sebagaimana dapat dijumpai dalam Pasal 24 ayat (1) huruf c angka 3) jo. Pasal 33 ayat (1) huruf b angka 3) jo. Pasal 34 huruf b UU LPS atau kondisi tidak terjualnya seluruh saham bank dalam penyelamatan setelah batas akhir periode penyelamatan sebagaimana diterangkan dalam Pasal 30 ayat (5), Pasal 38 ayat (5), dan Pasal 42 ayat (5) UU LPS.

Sebagai catatan, sejak LPS didirikan hingga kini, lembaga merger belum secara aktif dipergunakan sebagai pilihan tindakan dalam penyelamatan bank termasuk ketika LPS menangani atau menyelamatkan PT Bank Century, Tbk ("Bank Century")¹. Hal ini dikarenakan penyelesaian Bank Century dapat dilakukan melalui mekanisme penjualan seluruh saham Bank Century kepada pihak lain dalam tenggang waktu dan menurut cara yang diatur dalam Pasal 30 jo. Pasal 38 jo. Pasal 42 UU LPS. Selain itu, isu-isu sebagaimana dikemukakan di atas belum diakomodir dalam suatu kebijakan atau peraturan pelaksanaan yang terpublikasi, sehingga belum tergambar secara terang konsepsi merger antara bank dalam penyelamatan LPS dengan bank lain.

Dalam tulisan ini Penulis berupaya melakukan penelaahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan data empiris terhadap isu-isu di atas dan mencoba menggali pemahaman konsepsi lembaga merger sebagai bagian dari metode resolusi bank⁵ yang berada dibawah pengampuan LPS (bisa menjadi *subject to discuss*).

PEMBAHASAN

Konsepsi Merger dalam Perspektif Hukum Perusahaan

Lembaga merger dikenal sebagai salah satu sarana dalam melaksanakan restrukturisasi perusahaan. Istilah merger sudah dikenal secara umum, yang berasal dari bahasa Inggris "*merge*" dan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, merger dikenal dengan istilah "penggabungan" sebagaimana dapat ditemui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas ("PP 27 Tahun 1998") maupun dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas ("UU PT").

Dalam *Black's Law Dictionary*, merger diartikan sebagai "*The fusion or 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 an independent existence*".⁶ Bila diterjemahkan lebih kurang berarti suatu penyatuan atau penggabungan sesuatu hal atau hak

⁵ Dalam tulisan ini dibedakan antara Bank Terbuka (Tbk) dengan Bank Tertutup.

⁶ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn: West Publishing Co, 1991, hlm. 682.

kepada yang lainnya; pada umumnya membicarakan mengenai suatu hal tertentu dimana suatu subjek tertentu adalah lebih rendah kedudukannya atau lebih rendah kepentingannya dari pada yang lain. Dalam hal ini suatu kepentingan yang lebih rendah tersebut tidak dapat lagi memiliki eksistensi yang mandiri/independen. Sedangkan dalam *Encyclopedia of Banking and Finance*, merger secara umum dapat dikatakan bahwa dalam hal ini, fusi atau absorpsi tersebut dilakukan oleh suatu subjek yang kurang penting dengan subjek lain yang lebih penting. Subjek yang kurang penting tersebut kemudian membubarkan diri. Dengan demikian merger perusahaan berarti dua perusahaan melakukan fusi dimana salah satunya akan lenyap dibubarkan.⁷

Dalam standar akuntansi keuangan (PSAK) No. 22 paragraf 08 tahun 1999, penggabungan usaha (*business combination/merger*) dirumuskan sebagai pernyataan dua atau lebih perusahaan yang terpisah menjadi satu entitas ekonomi karena satu perusahaan menyatu dengan (*uniting with*) perusahaan lain atau memperoleh kendali atas aktiva dan operasi perusahaan lain. PP 27 Tahun 1998 memberikan rumusan merger sebagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lainnya yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan dirinya menjadi bubar. Sedangkan dalam UU PT, merger merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum. Proses berakhirnya perseroan karena penggabungan tersebut terjadi tanpa dilakukan likuidasi terlebih dahulu.

Zaki Baridwan (Hamid 1998) menyatakan bahwa merger merupakan proses pengambilalihan saham yang dilakukan oleh perusahaan pada perusahaan lain sehingga perusahaan yang diambil alih tidak lagi berdiri sendiri dan menjadi bagian dari perusahaan yang mengambil alih.⁸

Penggabungan perusahaan disini haruslah dilakukan terhadap perusahaan dengan badan hukum yang sama atau yang memiliki bentuk kedudukan hukum yang sama (*rechtspersonen kunnen fuseren met rechtspersonen die de zelfe rechtsvorm hebben*) sebagaimana diatur dalam Pasal 2.309.1 BW Belanda. Dengan demikian, perseroan hanya dapat melakukan penggabungan (merger) dengan sesama perseroan, dan tidak dapat digabungkan dengan perusahaan dalam bentuk hukum lainnya, seperti dengan koperasi.⁹

⁷ Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung: 2008, hlm. 1-2

⁸ <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-merger.html>, diunggah pada tanggal 25 Maret 2019.

⁹ Ridwan Khairandy, *Perusahaan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang-undangan, dan Yurisprudensi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009: hlm. 282.

Akibat Hukum dari Merger

Setidaknya terdapat 3 (tiga) kondisi dari adanya penggabungan korporasi badan hukum (perseroan) yaitu berubahnya komposisi aset maupun kewajiban perseroan, status pemegang saham, dan status hukum perseroan yang menggabungkan diri. Dalam Pasal 122 ayat (3) UU PT diterangkan bahwa dengan adanya penggabungan perseroan maka:

- Aktiva (harta kekayaan) dan pasiva (kewajiban) perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima penggabungan;
- Pemegang saham perseroan yang menggabungkan diri karena hukum menjadi pemegang saham perseroan yang menerima penggabungan; dan
- Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum terhitung sejak tanggal penggabungan mulai berlaku.

Jenis dan Metode Merger

Dalam berbagai literatur terdapat beberapa jenis merger namun yang memiliki relevansi dengan materi dalam tulisan ini adalah jenis merger horizontal, yaitu suatu proses penggabungan terhadap dua perusahaan/perseroan atau lebih yang memiliki jenis usaha yang sama atau berada dalam lini bisnis yang sama yakni perbankan.

Selanjutnya berkenaan dengan metode merger, menurut Sri Redjeki Hartono (2000), proses merger dapat dilakukan melalui dua metode, yaitu metode fusi saham (*aandolfusio*) dan metode fusi perusahaan (*lodriiff fusio*). Metode fusi saham dapat terjadi karena adanya pengoperan atau pengalihan saham (melalui transaksi jual beli saham), sedangkan fusi perusahaan terjadi dengan penggabungan perusahaan dari perseroan-perseroan yang masih berfungsi (melalui inbreng saham).¹⁰ Metode fusi tersebut memiliki korelasi dengan metode *statutory merger* dimana dengan adanya proses penggabungan usaha ini akan menyebabkan perusahaan yang dibeli tidak lagi mempunyai status badan hukum dan dibubarkan. Status badan hukum yang masih eksis dan dipertahankan adalah perusahaan yang melakukan pembelian. Metode *merger statutory* ini dianut dalam pelaksanaan penggabungan perusahaan menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Tujuan Umum Merger

Berbicara mengenai tujuan suatu perusahaan digabungkan dengan perusahaan lainnya, secara umum terdapat beberapa tujuan yang biasanya ingin dicapai, diantaranya yaitu:

- a. Mempertahankan eksistensi perusahaan.

Bagi perusahaan yang mengalami kondisi keuangan dan kinerja yang tidak baik atau tidak sehat akan memilih untuk bergabung dengan perusahaan lainnya yang lebih sehat, sehingga bidang

¹⁰ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung: 2000, hlm. 96.

usaha dari perusahaan tersebut dapat tetap dipertahankan dan terjaga eksistensinya tanpa harus dilakukan penutupan atau dilikuidasi.

b. Mempertahankan pengendalian Pengambil alih akan menjadi pemilik atau pemegang saham dari perusahaan target dan berhak memilih dewan komisaris. Pada perusahaan besar, para pemilik saham melakukan pengendalian secara tidak langsung melalui dewan komisaris yang mereka pilih. Dewan komisaris yang dipilih akan memilih manajemen yang mengendalikan operasi perusahaan.¹¹

c. Peningkatan/penguatan dana atau menutup kelemahan finansial.

Masalah permodalan atau keuangan merupakan salah satu hal penting bagi perusahaan untuk dapat meningkatkan kinerja maupun ekspansi usaha. Suatu penggabungan yang dilakukan antar perusahaan yang memiliki dana yang cukup dengan perusahaan target yang kekurangan dana, akan menghasilkan kekayaan melalui suatu proyek-proyek milik target.¹² Pertimbangan keuangan juga diharapkan dapat berpengaruh kepada *earning per share*, *corporate's image improvement*, dan *security and stability financial*.¹³ Bahkan dikalangan industri perbankan, masalah keuangan dan permodalan merupakan prasyarat yang harus dipenuhi untuk memenuhi rasio kecukupan modal yang ditetapkan otoritas perbankan.

d. Maksimalisasi keuntungan (*maximizing profit*).

Dengan menggabungkan dua atau lebih perusahaan sebagai subyek ekonomi tersendiri diharapkan dapat memaksimalkan keuntungan yang ingin diraih karena secara teori, merger dapat menciptakan efisiensi sehingga mampu mengurangi biaya produksi perusahaan hasil merger.¹⁴

e. Penguasaan pasar dan mengurangi persaingan.

Penggabungan usaha atau perusahaan juga ditujukan untuk menyatukan keterbatasan ukuran, jaringan kantor atau jaringan usaha yang dialami suatu perusahaan agar memiliki ukuran, jaringan kantor atau jaringan usaha yang jauh lebih besar untuk tujuan menguasai pasar atau untuk mengurangi persaingan dengan perusahaan yang memiliki bidang usaha sejenis.

f. Menjaga *image/reputasi*.

Bagi perusahaan yang memiliki beragam usaha dengan reputasi yang baik, menggabungkan salah satu bidang usahanya yang berkinerja kurang baik dengan perusahaan lainnya yang sejenis yang berkinerja lebih baik diharapkan akan dapat menjaga dan menyelamatkan

¹¹ Titik Indrawati, "Merger Bank Bermasalah Di Indonesia", *Journal The WINNERS*, Vol. 2 No. 2, September 2001, hlm 154.

¹² Ridwan Khairandy, *Op.Cit*, hlm. 281.

¹³ Sri Redjeki Hartono, *Op.Cit*, hlm. 88.

¹⁴ <http://www.bi.go.id/web/info+penting/arsitektur+perbankan+indonesia/> diakses tanggal 22 April 2019.

reputasi perusahaan induk tanpa harus dilakukan penutupan perusahaan yang akan mengganggu reputasi perusahaan induk atau pemilikinya (*hidden purpose by merging*).

Dampak Dilakukannya Merger

Bicara dampak tentunya akan dihadapkan pada dua sisi yaitu dampak positif dan dampak negatif. Dampak positif akan dikonotasikan sebagai suatu keuntungan, sedangkan dampak negatif akan dipandang sebaliknya yaitu sebagai suatu kerugian.

Adapun dampak positif atau keuntungan yang diperoleh dari adanya penggabungan perusahaan diantaranya:

- Bertambahnya aset dan meningkatnya kekuatan keuangan perusahaan hasil merger termasuk dari sisi likuiditas, sehingga perusahaan akan memiliki kemampuan finansial yang cukup untuk meningkatkan skala usahanya serta mampu melakukan ekspansi usaha dengan kemampuan daya saing yang lebih baik;
- Terjadinya *transfer knowledge*, perbaikan manajemen, dan peningkatan dukungan teknologi terhadap suatu perusahaan yang memiliki kinerja buruk dan terbatasnya kemampuan teknologi, sehingga penutupan perusahaan dapat dihindarkan;
- Pembentukan *image* yang lebih baik dan memunculkan harapan baru terutama terhadap perusahaan yang sebelumnya memiliki rekam jejak yang kurang baik.

Sementara dampak negatif yang bisa muncul dari adanya penggabungan perusahaan diantaranya:

- Timbulnya friksi internal yang disebabkan oleh adanya kegagalan dalam proses penyatuan visi, budaya kerja maupun tujuan yang ingin dicapai, terutama jika proses penggabungan tersebut dilakukan secara paksa atau terpaksa dilakukan;
- Harga jual saham perusahaan akan terdepresiasi dibawah harga pasar yang wajar sebagai akibat dari terjadinya kemelut masalah keuangan yang tidak segera dapat diselesaikan;
- Terbukanya kemungkinan terjadinya pengurangan jumlah pengurus maupun pegawai sebagai akibat revitalisasi organisasi yang memunculkan kebijakan pemutusan hubungan kerja;
- Perpindahan nasabah dikarenakan nasabah mungkin merasa frustrasi dan lebih menyukai untuk mengadakan bisnis dengan pemilik bank lokal. Mereka mungkin akan mengikuti pimpinan bank dengan siapa sebelumnya mereka mengadakan bisnis;¹⁵
- Dibutuhkan waktu yang relatif tidak singkat untuk memperkenalkan perusahaan yang baru (*new branding/new image*) kepada publik dan industri.

¹⁵ Titik Indrawati, *Op.Cit*, hlm 155.

Hal-hal yang Perlu Diperhatikan dalam Proses Merger

Ketika proses merger dilakukan, terdapat kepentingan pihak-pihak tertentu yang harus dilindungi dan tidak boleh dirugikan, seperti perseroan itu sendiri, pemegang saham minoritas, karyawan, kreditur, mitra usaha, dan masyarakat, serta harus dapat dicegah timbulnya persaingan yang tidak sehat dalam melakukan usaha (praktek monopoli atau monopsoni) (*vide* Pasal 126 ayat (1) UU PT dan penjelasannya jo. Pasal 5 Peraturan OJK Nomor 37/POJK.04/2016).

Pemegang saham minoritas memiliki *appraisal rights*, yaitu hak untuk tidak setuju terhadap tindakan korporasi yang melakukan penggabungan perseroan atau tindakan korporasi lainnya tetapi mereka kalah suara dalam forum RUPS, untuk menjual saham yang dipegangnya kepada perseroan yang bersangkutan. Perseroan yang menerbitkan saham tersebut wajib membeli kembali saham yang ia terbitkan itu dengan harga wajar. Selain itu, mereka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri terhadap perseroan jika merasa diperlakukan tidak adil dan dirugikan atas keputusan RUPS (*vide* Pasal 126 ayat (2) UU PT dan penjelasannya).

Sementara hal-hal yang perlu diperhatikan sebelum proses penggabungan, diantaranya perlunya menyiapkan:¹⁶

- a. Nama/perubahan nama/logo, tempat kedudukan, produk dan aktivitas, teknologi informasi, dan SDM;
- b. Tata cara penilaian dan konversi saham;
- c. Rancangan perubahan anggaran dasar;
- d. Cara penyelesaian atas:
 - i. status, hak, dan kewajiban dari pengurus, pengawas maupun karyawan;
 - ii. hak dan kewajiban perusahaan terhadap pihak ketiga; dan
 - iii. hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap penggabungan perusahaan.
- e. Informasi mengenai calon pengendali perusahaan;
- f. Pendapat konsultan hukum mengenai aspek hukum penggabungan; dan
- g. Susunan anggota direksi, komisaris dan informasi mengenai calon pengendali perusahaan.

Mekanisme Merger Perseroan

Pelaksanaan merger perseroan pada dasarnya dilakukan atas inisiasi dari perseroan yang akan bergabung. Namun untuk perseroan tertentu seperti bank, proses penggabungan dapat juga dilakukan atas permintaan otoritas pengawas perbankan (OJK) atau LPS.¹⁷

¹⁶ Lihat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan dan Peraturan OJK Nomor 37/POJK.04/2016 tentang Penggabungan Usaha dan Peleburan Usaha pada Pasal 7 dan Nomor .../POJK.03/2018 (tanpa nomor) tahun 2018 pada rumusan Pasal 8.

¹⁷ *Ibid*, lihat rumusan Pasal 2.

Rancangan merger dipersiapkan oleh direksi masing-masing perusahaan dalam bentuk akta merger yang dibuat dihadapan notaris dan diajukan ke RUPS untuk mendapatkan persetujuan. Akta penggabungan yang telah mendapatkan persetujuan dari Menteri *cq.* Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia kemudian didaftarkan dalam Daftar Perseroan serta diumumkan dalam Tambahan Berita Negara. Proses akhir dari rangkaian penggabungan adalah membubarkan atau melikuidasi perusahaan yang digabungkan.

Periodisasi Penggunaan Lembaga Merger pada Bank di Indonesia

Sedikitnya terdapat tiga periode untuk mendeskripsikan kemanfaatan keberlakuan lembaga merger di Indonesia. Periode pertama ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Perbankan Nomor 7 tahun 1992 menggantikan beberapa peraturan perundangan sebelumnya diantaranya Undang-Undang Nomor 14 tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan, dimana dalam undang-undang tersebut, Bank Indonesia diberi wewenang untuk melakukan tindakan agar bank yang mengalami kondisi yang menuju kearah pencabutan izin usaha atau dilikuidasi untuk menggabungkan diri dengan bank lain guna mempertahankan/menyelamatkan bank dari keterpurukan dan terjaganya kepercayaan masyarakat.¹⁸

Periode kedua diwarnai oleh aroma krisis pada tahun 1998 dengan dilahirkannya PP 17 Tahun 1999 yang memberi kewenangan kepada BPPN untuk mewajibkan bank-bank yang masuk dalam program penyehatan untuk melakukan merger dengan bank lain guna mempertahankan eksistensinya agar tidak dilakukan pembubaran atau likuidasi.

Periode ketiga lahir pada tahun 2004 dengan diundangkannya UU LPS dimana pada pasal 26 huruf a Undang-undang tersebut, LPS diberi kewenangan untuk menangani penyelamatan bank-bank yang diserahkan kepadanya oleh Lembaga Pengawas Perbankan *cq.* Otoritas Jasa Keuangan dengan cara menggabungkan bank-bank tersebut dengan bank lainnya.

Konsepsi Merger Bank Dalam Perspektif Penyehatan dan Penyelamatan

Merger dalam Perspektif Penyehatan Bank¹⁹

Implementasi Merger Bank dalam Penyehatan (masa BPPN)

Penggabungan bank-bank di Indonesia pada umumnya didorong oleh desakan teknis demi mencapai kecukupan modal (*Capital Adequacy Ratio/CAR*) untuk meningkatkan kinerja kesehatan bank. Misalnya, untuk mencapai kecukupan modal seperti disyaratkan oleh BIS (*Bank for*

¹⁸ Lihat penjelasan Pasal 37 ayat (2) huruf a angka 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.

¹⁹ Pembahasan merger dengan bank lain dalam tulisan ini dibatasi dengan mengambil perbandingan pada masa BPPN berdasarkan PP 17 Tahun 1999, dan tidak menarik lebih jauh ke belakang ketika masa penanganan bank oleh Bank Indonesia berdasarkan Undang-undang tentang Perbankan.

International Settlement) sebesar 8%, maka bank-bank di Indonesia dianjurkan untuk melakukan langkah merger usaha agar dapat go international dan mampu memenuhi persyaratan yang berlaku.²⁰

Namun pada masa penyehatan perbankan oleh BPPN, faktor untuk mencapai kecukupan modal yang ditetapkan tersebut sepertinya menjadi faktor yang paling dominan dipertimbangkan. Hal ini dapat dipahami mengingat kondisi bank-bank yang masuk dalam program penyehatan pada umumnya adalah bank-bank yang memerlukan perawatan khusus dan menjurus ke arah kebangrutan, sehingga tujuan merger pada masa tersebut nampaknya lebih difokuskan untuk mempertahankan eksistensi dan peningkatan/penguatan finansial dari bank-bank dalam penyehatan, sehingga konsepsi merger terhadap bank-bank dalam penyehatan BPPN lebih cenderung dipandang sebagai proyek restrukturisasi sebagaimana dapat dilihat pada proses penggabungan beberapa bank diantaranya adalah:

1. PT Bank Mandiri, yang merupakan penggabungan atas empat bank plat merah yang terdiri dari PT Bank Bumi Daya, PT Bank Dagang Negara, PT Bank Pembangunan Indonesia, dan PT Bank Expor Impor. Keempat bank tersebut kondisinya kala itu hampir bangkrut, dikarenakan keempatnya memiliki rasio kecukupan modal (CAR) yang negatif. Demikian halnya dengan kondisi atas laba bunga, liabilitas, rasio likuiditas, serta *return on assets/ROA*) yang cukup buruk. Keempat bank tersebut sebenarnya layak untuk ditutup atau dilikuidasi. Namun apabila hal tersebut dilakukan, tentunya akan menimbulkan kegoncangan dan menimbulkan dampak sosial yang cukup masif (*Too big to fail*) mengingat liabilitas keempat bank tersebut sangat besar (mendekati Rp 200 triliun) dengan jumlah pegawai yang juga cukup fantastis (mencapai hampir 26 ribu orang).
2. PT Bank Permata, yang merupakan penggabungan dari 5 (lima) bank umum swasta yang masuk dalam program penyehatan, yaitu PT Bank Universal, PT Bank Bali, PT Bank Prima Ekspres, PT Bank Artha Prima, dan PT Bank Patriot. Dari kelima bank yang digabungkan tersebut, PT Bank Bali ditetapkan sebagai "*platform dan surviving bank*" yang tetap dipertahanan eksistensinya, yang kemudian dilakukan perubahan nama menjadi PT Bank Permata. Terjadi penguatan permodalan/keuangan dengan penggabungan tersebut.
3. PT Bank Danamon, bank yang berstatus *Bank Take Over/BTO* ini merupakan *survival entity/survival bank* dimana terdapat 9 bank umum swasta BTO lainnya yang digabungkan kedalam bank tersebut, yaitu: PT Bank PDFCI, PT Bank Tiara, PT Bank Duta, PT Bank

²⁰ Susidarto *Implikasi Logis Merger Perbankan*, "<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F4606/Implikasi%20Logis%20Merger%20Perbankan.htm>", diakses pada tanggal 2 Mei 2019.

Rama, PT Bank Tamara, PT Bank Nusa Nasional, PT Bank Pos Nusantara, PT Jayabank International, dan PT Bank Risjad Salim Internasional sebagai bagian dari program penyehatan dan restrukturisasi. Sama halnya dengan kedua bank tersebut di atas, PT Bank Danamon juga merupakan bank penerima obligasi rekap untuk merestrukturisasi usahanya.

Dalam proses penggabungan 4 bank plat merah yang tergabung dalam PT Bank Mandiri tidak menunjukkan adanya hambatan ataupun friksi yang signifikan khususnya terkait isu pengendalian bank hasil penggabungan. Hal ini dapat dipahami mengingat kepemilikan saham keempat bank tersebut didominasi atau berada ditangan pihak yang sama (*single shareholder*) incasu Pemerintah Republik Indonesia. Kondisi ini memudahkan Pemerintah (yang sekaligus sebagai *shareholder*) untuk melakukan sejumlah langkah dalam rangka merekapitulasi kesehatan keuangan bank hasil penggabungan diantaranya melalui suntikan obligasi rekap. Demikian halnya dengan proses penggabungan 5 bank menjadi PT Bank Permata dan 9 bank menjadi PT Bank Danamon tidak mengemuka isu adanya perselisihan menyangkut pengendalian dan kepemilikan bank. Menurut pandangan Penulis, hal ini lebih disebabkan karena dalam proses penggabungan bank-bank tersebut tidak terdapat aset atau keuangan negara yang tercampur.

Pemaknaan Bank Lain pada Masa Penyehatan Perbankan

Pemaknaan “bank lain” yang dapat digabungkan atau menggabungkan diri dengan bank dalam penyehatan oleh BPPN tidak mendapatkan penjelasan lebih lanjut dalam PP 17 Tahun 1999 maupun peraturan pelaksanaannya, namun dengan memperhatikan fakta-fakta empiris di atas, dapat dikatakan bahwa proses merger hanya diberlakukan dalam lingkup bank-bank yang berada dalam penguasaan BPPN, dimana makna bank lain dapat dikualifikasikan sebagai bank dalam penyehatan BPPN juga. Hal ini dapat dipahami, mengingat hampir sulit ditemukan bank-bank yang masih sehat dan tidak ditempatkan eksistensinya dibawah pengampuan BPPN yang memiliki kelayakan untuk dilakukan penggabungan dengan bank-bank yang berada dibawah naungan BPPN. Namun demikian, apakah kata “bank lain” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) huruf i PP 17/1999 dapat dimaknai termasuk bank yang berasal bukan dari bank dalam penyehatan.²¹

²¹ Penulis tidak dapat menemukan fakta empiris adanya penggabungan antara bank dalam penyehatan BPPN dengan bank lain yang tidak berstatus bank dalam penyehatan, serta ketentuan normatif yang mengatur mengenai proses penggabungan bank beda gender tersebut.

Merger dalam Perspektif Penyelamatan Bank

Kedudukan Lembaga Merger Dalam UU LPS

Jika *merefer* pada Pasal 26 jo. Pasal 41 UU LPS²², metode atau tindakan penyelamatan bank oleh LPS dapat dilakukan melalui penyuntikan dana ke bank gagal sebagai bentuk Penyertaan Modal Sementara (PMS) yang kemudian dikonversi menjadi saham milik LPS (*vide* Pasal 26 huruf b) maupun dengan melakukan merger antara bank yang diselamatkan dengan bank lain (*vide* Pasal 26 huruf e). Dalam posisi demikian, lembaga merger dapat dikatakan memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga PMS sebagai bagian dari metode resolusi.

Namun demikian dalam konsepsi hukum perseroan, tindakan merger merupakan tindakan korporasi yang dipresentasikan sebagai kehendak dari pemilik atau pemegang saham korporasi untuk menggabungkan korporasi dengan korporasi lainnya (keputusan merger membutuhkan persetujuan dari RUPS). Oleh karenanya untuk dapat melakukan tindakan merger, hak dan wewenang pemegang saham termasuk hak dan wewenang RUPS harus sudah diserahkan atau diambilalih terlebih dahulu. Sebagai bentuk penyelamatan, proses injeksi dana harus sudah dilakukan sebelum keputusan merger ditetapkan. Dalam hal ini tindakan merger merupakan tindakan yang baru dapat dilakukan setelah adanya proses penyerahan²³ atau pengambilalihan bank gagal oleh LPS untuk diselamatkan atau dengan kata lain, penguasaan atas bank gagal harus sudah ditangan LPS sebelum tindakan merger dipilih untuk dilakukan.

Inisiasi untuk melakukan merger atas bank sepenuhnya menjadi hak prerogatif LPS dimana pemegang saham lama pada bank yang diselamatkan tidak lagi memiliki kendali atas bank, dan LPS juga berkedudukan sebagai pemegang saham (pada kasus penyelamatan Bank Century, LPS merupakan pemilik mayoritas yang menguasai lebih dari 99% dari seluruh jumlah saham Bank Century).

Konsepsi Merger Bank Dalam Penyelamatan LPS

Secara normatif, prosesi penyelamatan bank yang telah dianggap gagal termuat dalam Bab V UU LPS mengenai penanganan dan penyelesaian bank penyelamatan bank gagal²⁴. Kata “penanganan” atau bahasa lainnya berarti penyelamatan pada prinsipnya memiliki kesamaan makna dan tujuan dengan kata “penyehatan” sebagaimana termaktub dalam PP 17 Tahun 1999,

²² Dalam Pasal 26 huruf b dan huruf e jo Pasal 41 UU LPS dinyatakan bahwa setelah RUPS bank diserahkan kepada LPS atau setelah LPS mengambilalih segala hak dan wewenang RUPS, LPS dapat melakukan tindakan penyertaan modal sementara dan melakukan merger bank yang diselamatkan dengan bank lain.

²³ Pasal 24 ayat (1) UU LPS menyatakan bahwa LPS menetapkan untuk menyelamatkan bank gagal yang tidak berdampak sistemik jika dipenuhi persyaratan adanya pernyataan dari RUPS bank yang memuat kesediaan untuk menyerahkan hak dan wewenang RUPS serta kepemimpinan bank kepada LPS.

²⁴ Bank gagal menurut rumusan Pasal 1 angka 7 UU LPS adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi diselamatkan oleh LPP sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Bank gagal tersebut kemudian diserahkan kepada LPS untuk ditangani lebih lanjut.

yaitu sama-sama bertujuan menjadikan bank yang hampir bangkrut atau sakit dan masuk dalam perawatan khusus menjadi bank yang sehat dan dapat beroperasi kembali secara normal. Hal ini sejalan dengan langkah-langkah untuk mempertahankan eksistensi suatu bank dari keterpurukan sebagai akibat dari kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya sebagaimana termaktub dalam UU Perbankan.

Pada era lahirnya UU LPS ini, kewenangan penetapan suatu bank yang layak diselamatkan guna disehatkan berada ditangan LPS. Setidaknya terdapat dua faktor utama yang mendasari pertimbangan untuk dilakukannya penyelamatan bank, yaitu pertimbangan biaya penyelamatan yang harus lebih rendah (*least cost*) daripada biaya tidak menyelamatkan seperti biaya untuk pembayaran klaim nasabah apabila bank dilikuidasi dan bank diperkirakan masih memiliki prospek usaha yang baik ketika dilakukan penyelamatan. Faktor pertimbangan lainnya lebih bersifat administratif berupa pemenuhan beberapa dokumen dan data. Faktor-faktor tersebut tidak dibutuhkan manakala bank ditetapkan sebagai bank gagal yang berdampak sistemik, yang penetapannya dilakukan oleh Komite Koordinasi/KK (dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, kedudukan Komite Koordinasi beralih menjadi Komite Stabilitas Sistem Keuangan/KSSK)

Sesuai dengan definisi bank gagal sebagai bank yang mengalami kesulitan keuangan (vide Pasal 1 angka 7 UU LPS) maka metode penyelamatan bank gagal dilakukan melalui penyuntikan dana oleh LPS ke bank gagal sebagai bentuk Penyertaan Modal Sementara (PMS), yang kemudian dikonversi menjadi saham milik LPS pada bank.²⁵

Ketika suatu bank diputuskan untuk dilakukan penyelamatan maka secara hukum, penguasaan/kendali atas bank beralih kepada LPS. Penguasaan tersebut antara lain meliputi:²⁶

- a. Pengambilalihan hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS bank;
- b. Pengelolaan aset milik atau yang menjadi hak-hak dan kewajiban bank;
- c. Pengalihan atau pergantian kepengurusan: dan
- d. Pengalihan hak kepemilikan bank kepada pihak lain.

Dengan penguasaan yang demikian dapat dikatakan bahwa kedudukan pemegang saham lama berada dalam keadaan “mati suri” (*silent shareholders*). Pemegang saham lama praktis tidak dapat melaksanakan hak dan wewenang layaknya pemegang saham bank yang masih hidup secara normal. Hal ini sebagai konsekuensi hukum dari diambilalihnya:

²⁵ Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, metode penyelamatan bank khususnya dalam rangka penanganan krisis dapat juga dilakukan melalui pembentukan bank perantara (*bridge bank*) maupun mengalihkan sebagian atau seluruh aset dan/atau kewajiban bank kepada bank penerima (*purchase and assumption*).

²⁶ Lihat Pasal 6 ayat (2) jo. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan

- 1) hak dan wewenang pemegang saham sebagaimana disematkan dalam Pasal 52 UU PT, seperti :
 - hak untuk hadir dan mengeluarkan suara dalam RUPS,
 - hak mendapatkan deviden,
 - hak untuk meminta agar sahamnya dibeli/dijual dengan harga yang wajar ketika bank ditetapkan untuk digabungkan/dilebur dengan bank lain, dan
 - hak untuk mengagunkan (gadai/fidusia) atau mengalihkan/ menjual sahamnya kepada pihak lain;
- 2) hak dan wewenang RUPS bank dimana tata cara dan pelaksanaan RUPS ditetapkan dan diselenggarakan oleh Lembaga Resolusi sesuai ketentuan dan tata cara yang ditetapkan oleh LPS.

Kondisi “mati suri” tersebut akan tetap berlangsung selama bank berada dalam proses penyelamatan. Mereka dalam situasi menunggu waktu selesainya proses penyelamatan yang ditandai dengan dialihkan atau dijualnya seluruh saham bank dalam tenggat waktu tertentu dan menurut cara sebagaimana termaktub dalam Pasal 30, Pasal 38 dan Pasal 42 UU 24/2004, dimana seluruh saham bank yang diselamatkan wajib dijual paling lama 4 tahun sejak penyerahan, untuk katagori bank yang tidak berdampak sistemik dan paling lama 5 tahun sejak dimulainya penyelamatan, untuk katagori bank yang ditengarai berdampak sistemik.

UU LPS tidak memberikan penjelasan mengenai kapan dan tujuan dilakukannya merger antara bank dalam penyelamatan dengan bank lain. Demikian halnya dengan fakta empiris yang dapat diketengahkan untuk dapat menjelaskan hal tersebut, karena lembaga merger ini belum pernah dipergunakan sejak berdirinya LPS pada tahun 2005 dan belum terdapat kebijakan atau pengaturan yang terpublikasi mengenai hal tersebut. Jika mengambil contoh pelaksanaan merger atas 3 bank besar pada masa penyehatan perbankan oleh BPPN sebagaimana diuraikan sebelumnya maka tujuan merger lebih mengarah kepada tindakan resrukturisasi dan pelaksanaannya dilakukan selama periode waktu penyehatan (pada masa BPPN tidak terdapat ketentuan yang membatasi jangka waktu penyehatan).

Konsepsi penyelamatan bank dalam UU LPS mengenal adanya: 1) pengendalian penuh atas bank yang diselamatkan, 2) pembatasan waktu penyelamatan, 3) kemungkinan terjadinya kegagalan penyelamatan bank (khusus keberlakuannya pada bank non sistemik), dan 4) adanya kewajiban untuk menjual bank dalam tenggat waktu tertentu, yang akan menandai berakhirnya pelaksanaan penyelamatan bank.

Pengendalian Bank Hasil Merger

Berbicara pengendalian tidak terlepas dari pembicaraan mengenai status bank lain yang dapat bergabung atau digabungkan. Sedikitnya terdapat dua pandangan yang mengemuka mengenai pemaknaan status bank lain ini. Pandangan pertama menyatakan bahwa bank lain yang dapat digabungkan harus berada dalam satu gender yang sama yaitu hanya antar sesama bank dalam penyelamatan. Pandangan ini didukung dengan menelaah fakta dalam penerapan merger bank-bank pada era BPPN, dimana sebagian besar bahkan hampir seluruh bank-bank yang dilakukan merger terdiri dari bank-bank yang berada dalam status bank dalam penyehatan. Sedangkan pandangan kedua menyatakan bahwa bank lain yang dapat digabungkan bisa berbeda gender yaitu tidak hanya meliputi sesama bank dalam penyelamatan namun termasuk bank-bank yang tidak berstatus sebagai bank dalam penyelamatan. Perbedaan makna gender bank lain yang dapat digabungkan tersebut akan memiliki eksekusi hukum jika dikorelasikan dengan peralihan kepemilikan dan pengendalian atas bank hasil merger. Apakah kendali atas bank hasil merger antara bank dalam penyelamatan dengan bank lain yang bukan bank dalam penyelamatan akan menyebabkan kendali LPS akan hilang dan ditentukan sesuai besaran komposisi saham yang dimiliki oleh masing-masing pihak?

Menurut pandangan penulis, wewenang pengendalian ini tidak begitu saja dapat terdilusi manakala terjadi merger walaupun pada nantinya komposisi kepemilikan saham LPS pada bank hasil merger tidak lagi dominan dan akan terus mengikat bank selama bank belum dialihkan atau dijual kepada pihak lain. Hal ini mengingat kekuatan untuk melaksanakan penyelamatan melalui sejumlah langkah dapat secara efektif dilakukan jika LPS menguasai dan mengendalikan bank. Peralihan atau penjualan seluruh saham bank dalam penyelamatan (baik milik LPS maupun milik pemegang lama²⁷) merupakan indikator untuk dapat diakhirinya penguasaan dan pengendalian LPS atas bank.²⁸ Konsepsi merger yang hanya bersifat fusi aset (saham) dan fusi para pemegang saham, secara hukum tidak menyebabkan terjadinya pengambilalihan penguasaan atas bank dalam penyelamatan oleh pemilik bank lain yang bergabung kecuali jika diikuti dengan proses akuisisi. Akuisisi itu sendiri tidak dapat dipersamakan dengan tindakan pengakhiran penyelamatan bank melalui penjualan seluruh saham bank dalam penyelamatan sebagaimana termaktub dalam Pasal 30, Pasal 38 dan Pasal 42 UU LPS.

²⁷ Pemaknaan seluruh saham bank yang harus dijual ini, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya atas perkara Nomor 53/PUU-XIII/2015 tertanggal 7 September 2015 mengenai uji tafsir atas pasal-pasal dalam UU 24/2004 yang mengatur mengenai kewajiban penjualan saham bank dalam penyelamatan oleh Lembaga Resolusi menyatakan, bahwa pemaknaan seluruh saham bank (khususnya untuk bank terbuka/Tbk) yang wajib dijual tidak meliputi saham yang dimiliki oleh pemegang saham publik yang dibeli dari pasar modal sesuai ketentuan perundang-undangan dibidang pasar modal, kecuali jika adanya penyerahan untuk itu yang tertuang dalam surat pernyataan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 9 huruf a angka 4) butir iii UU 24/2004.

²⁸ UU LPS tidak secara eksplisit mengatur mengenai kapan dapat diakhirinya status penyelamatan suatu bank. Namun secara implisit dalam pasal-pasal yang mengatur mengenai penanganan bank gagal, pengakhiran penyelamatan dapat dilakukan setelah seluruh saham bank dalam penyelamatan dialihkan/dijual kepada pihak lain.

Sebagaimana diamanatkan dalam peraturan OJK yang mengatur penggabungan usaha dan peleburan usaha, bahwa dalam rancangan merger harus memuat informasi mengenai kemungkinan adanya pengendali baru pada bank hasil merger. Para pihak yang akan menggabungkan diri sudah harus dapat menetapkan siapa yang akan menjadi pengendali atas bank hasil merger nantinya. Dengan adanya kondisi di atas maka proses penetapan calon pengendali tersebut tidak akan mudah dan ketentuan pengendali berdasarkan besaran jumlah saham yang dimiliki tidak dapat berlaku secara otomatis. Walaupun kepemilikan saham LPS dan/atau yang dikuasi LPS (termasuk saham milik pemegang saham lama) tidak menjadi dominan pada bank hasil merger, tidak menyebabkan wewenang penguasaan LPS atas bank menjadi terdilusi atau sebaliknya apabila komposisi kepemilikan saham dari pemegang saham bank lain lebih dominan pada bank hasil merger, tidak secara otomatis dapat ditetapkan sebagai pengendali. Disisi lain, apakah mungkin para pemegang saham dari bank lain yang bergabung mau bersepakat untuk menunjuk LPS sebagai pengendali.

Penjualan Seluruh Saham Bank Hasil Merger

Pembatasan jangka waktu penyelamatan menjadi indikator bahwa LPS harus menjual seluruh saham bank yang ditanganinya dalam tenggat waktu yang telah ditetapkan (paling lama 4 tahun sejak diserahkan, untuk bank non sistemik dan paling lama 5 tahun sejak dimulainya penyelamatan, untuk bank sistemik). Apabila pelaksanaan merger menjadi terselenggara maka ketentuan kewajiban menjual seluruh saham bank dapat diterapkan terhadap seluruh saham bank hasil merger termasuk saham milik pemegang saham bank lain yang ikut bergabung. Kondisi ini tentunya tidak akan menarik minat pemegang saham bank lain untuk melakukan merger dengan bank dalam penyelamatan.

Lembaga Merger sebagai Alternatif Solusi Tidak Terlaksananya Penjualan Bank dan/atau Gagalnya Upaya Penyelamatan Bank

Dengan menggunakan pendekatan metode interpretasi sistematis atas pasal-pasal dalam UU LPS yang mengatur mengenai penyelamatan bank, pada Pasal 24 ayat (1) huruf c, Pasal 33 ayat (1) huruf b angka 3), dan Pasal 40 huruf a bahwa dalam pelaksanaan penyelamatan bank (sistemik maupun non sistemik) dimungkinkan adanya kondisi dimana tindakan penyelamatan tersebut tidak berhasil atau mengacu pada Pasal 30, Pasal 38 dan Pasal 42 UU LPS yang memungkinkan terdapat kondisi tidak dapat terlaksananya penjualan seluruh saham bank dalam penyelamatan sesuai tenggat waktu sebagaimana ditetapkan walaupun telah dilakukan berbagai upaya.

Penanganan lebih lanjut dari kondisi-kondisi tersebut tidak tergambar secara gamblang dalam UU LPS, namun hal tersebut bisa saja terjadi karena beberapa faktor yang sulit diprediksi.

Dalam konteks terjadinya kegagalan dalam penyelamatan, lembaga merger dapat di arahkan sebagai instrumen alternatif untuk menghindari terjadinya penutupan/pembubaran atau likuidasi terhadap bank yang tentunya tidak dikehendaki ketika bank ditetapkan untuk diselamatkan. Menjaga reputasi LPS sebagai lembaga resolusi yang handal sebagaimana disematkan oleh UU LPS tentunya menjadi pertaruhan selain pertimbangan menjaga kepercayaan publik. Dengan mengambil contoh penyelamatan Bank Century yang kemudian berubah nama menjadi PT Bank Mutiara, Tbk pada akhir 2008, yang pada awal penanganannya penuh hiruk pikuk dan kaya nuansa politisnya, dimana biaya yang dikeluarkan untuk penyelamatan juga tidak dapat dikatakan sedikit, maka “jika seandainya” pada tahun keenam sejak penanganan, Bank Century tidak laku terjual atau tidak ada pihak yang melakukan penawaran walaupun telah menggunakan *present book value* maupun metode lainnya (proses penyelamatan tidak dapat dikatakan gagal), dan dimungkinkan terjadinya penurunan atas kondisi kesehatan bank yang apabila terus memburuk akan membahayakan kelangsungan usahanya, sementara instrumen penyelamatan seperti injeksi dana sudah tidak dimungkinkan lagi untuk dilakukan, maka langkah menggabungkan Bank Century dengan bank lain akan menjadi instrumen alternatif yang layak dipertimbangkan untuk diambil guna menghindarkan terjadinya penutupan atau likuidasi terhadap bank (kondisi demikian tidak tergambar dalam UU LPS). Tindakan merger dapat menjadi napas lanjutan bagi Bank Century untuk penetapan langkah selanjutnya, setidaknya terdapat ruang untuk langkah penjualan selanjutnya terhadap bank hasil merger sebagai target akhir guna mengakhiri proses penyelamatan bank.

Kedudukan Hukum Bank Lain yang Digabungkan

Melalui pendekatan pengertian bahwa terdapat dua kedudukan hukum yang berbeda dari bank-bank yang akan digabungkan, dimana bank yang akan menerima penggabungan harus lebih penting dan lebih baik derajatnya (termasuk modal dan tingkat kesehatannya) dari bank yang akan digabungkan, sehingga pemilihan *surviving bank* lebih ditentukan oleh pihak bank yang menerima penggabungan dan bank yang digabungkan akan menjadi obyek pilihan untuk dibubarkan.

Dengan derajat yang lebih baik tersebut diharapkan bank penerima dapat mengambilalih bank yang digabungkan. Dalam konteks ini cukup beralasan apabila dikatakan bahwa kedudukan bank lain (bukan berstatus sebagai bank dalam penyelamatan) yang dapat digabungkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 huruf e UU 24/2004 lebih cenderung dipandang sebagai bank penerima (*receiving bank*), sehingga derajat dari bank lain tersebut sekurang-kurangnya harus

lebih baik atau lebih tinggi dari derajat bank dalam penyelamatan yang akan digabungkan (*merged bank*) guna tercapainya tujuan dari penyelamatan bank itu sendiri yaitu menjaga kepercayaan masyarakat dengan terlindunginya aset bank maupun terjaminnya keberlangsungan status simpanan nasabah penyimpan pada bank. Tujuan tersebut akan sulit dicapai apabila derajat dari bank lain yang akan menerima penggabungan lebih rendah dari derajat bank dalam penyelamatan, dan tentunya tidak akan menumbuhkan minat bagi LPS untuk melakukan penggabungan yang demikian itu, karena dengan adanya merger diharapkan kualitas aset, permodalan maupun kinerja bank akan terjaga bahkan bisa lebih meningkat.

Kontra penilaian terhadap status bank lain sebagai bank penerima dalam proses merger adalah timbulnya dampak terhadap eksistensi bank dalam penyelamatan sebagai bank yang digabungkan berupa dibubarkannya badan hukum bank dalam penyelamatan setelah terbentuknya bank hasil merger. Namun sesuai pandangan di atas terkait pengendalian atas bank hasil merger, penguasaan dan kendali LPS tidak terdilusi dan beralih kepada bank hasil merger. Melalui penguasaan dan kendali tersebut, LPS dapat melakukan langkah untuk menjual bank hasil merger guna mengakhiri proses penyelamatan bank.

Sangat disadari bahwa konsep merger yang demikian akan sulit dilaksanakan, tidak fair bagi pemegang saham dari bank lain yang bertindak sebagai bank penerima, dan tidak menarik dari sisi bisnis. Kecuali dimungkinkan untuk dibuka ruang bagi pemegang saham dari bank lain untuk mengambil bank hasil merger dalam proses penjualan ("semacam akuisisi"). Mungkinkah hal ini akan dipandang menyalahi prinsip penjualan saham yang harus dilakukan secara terbuka dan transparan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 30, Pasal 38, dan Pasal 42 UU LPS.

Friksi yang demikian tidak akan menonjol terjadi apabila pelaksanaan penggabungan dilakukan antara sesama bank dalam penyelamatan. Masalah penetapan pengendali, pemilihan *surviving bank* maupun keharusan penjualan bank pasca dilakukan merger tidak akan menjadi kendala yang berarti karena penguasaan bank-bank tersebut baik sebelum maupun sesudah merger akan tetap berada ditangan LPS. Kebijakan akan lebih mudah dibuat dan dilaksanakan.

PENUTUP

Dari uraian-uraian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan penggabungan antara bank dalam penyelamatan dengan bank lain diluar bank dalam penyelamatan akan memunculkan friksi terutama berkenaan dengan masalah penguasaan dan penetapan pengendali atas bank hasil merger serta isu kewajiban untuk menjual seluruh saham bank hasil termasuk saham milik pemegang saham dari bank lain yang bergabung atau

menggabungkan diri. Hal ini berkenaan adanya pandangan bahwa penguasaan dan wewenang pengendalian bank oleh LPS tidak akan terdilusi dengan adanya merger.

Lembaga merger merupakan instrumen alternatif yang dapat dipertimbangkan untuk menuntaskan pelaksanaan resolusi/penyelamatan bank terutama jika terdapat kondisi dimana pelaksanaan penyelamatan dinyatakan gagal oleh LPS atau tidak terlaksananya proses penjualan seluruh saham bank sesuai tenggat waktu yang ditentukan dalam Pasal 30, Pasal 38, dan Pasal 42 UU LPS.

Kedudukan bank lain yang dapat digabungkan/bergabung lebih tepat dimaknai sebagai bank penerima penggabungan (*receiving bank*) dan oleh karenanya bank lain *a quo* dituntut memiliki derajat (kasta) yang lebih tinggi atau lebih baik daripada bank dalam penyelamatan yang digabungkan, baik dari sisi permodalan, tingkat kesehatan maupun reputasinya. Dalam Pelaksanaan merger harus memperhatikan kepentingan *stakeholders* incasus nasabah penyimpan dana dari bank-bank yang melakukan merger agar tetap terjaga keamanan dan kesinambungannya.

Disarankan untuk ditetapkan suatu kebijakan dalam bentuk peraturan yang terpublikasi antara lain namun tidak terbatas pada pemaknaan merger, kriteria/kualifikasi, kedudukan, status penguasaan dan pengendalian bank hasil merger, maupun prosedur/tata cara pelaksanaan merger antara bank dalam penyelamatan dengan bank lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung: 2008.

Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung: 2000.

Ridwan Khairandy, *Perusahaan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang-undangan, dan Yurisprudensi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta: 2009.

Jurnal

Indrawai, Titik, "Merger Bank Bermasalah Di Indonesia", *Journal The WINNERS*, Vol. 2 No. 2, September 2001.

Peraturan Perundang- Undangan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5872.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1998 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3814.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi Bank, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3840.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 4/PLPS/2006 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Bank Gagal yang Tidak Berdampak Sistemik, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 77 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3/PLPS/2011, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 952.

Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 5/PLPS/2006 Tahun 2016 tentang Penanganan Bank Gagal yang Berdampak Sistemik, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 84 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3/PLPS/2008, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 2.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 74/POJK.04/2016 Tahun 2016 tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Terbuka, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 307, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5997.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor/POJK.03/2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Integrasi, dan Konversi Bank Umum (tanpa nomor peraturan dan nomor Lembaran/Tambahan Lembaran Negara).

Sumber Lain

Susidarto *"Implikasi Logis Merger Perbankan"*, "<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F4606/Implikasi%20Logis%20Merger%20Perbankan.htm>, diakses pada tanggal 2 Mei 2019.

<http://www.bi.go.id/web/info+penting/arsitektur+perbankan+indonesia/diakses>.

<https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-merger.html>.