



ANALISIS REGULASI DAN DAMPAK PEMBENTUKAN HOLDING BUMN SEKTOR PERBANKAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

Intan Aprillia Maharani

Universitas Negeri Semarang

Laela Meiliana Putri

Universitas Negeri Semarang

Chyntia Marcella Putri

Universitas Negeri Semarang

Alamat: Sekaran, Gunungpati, Kota Semarang, Jawa Tengah 50229

Korespondensi penulis: intanaprma@students.unnes.ac.id

Abstract. Indonesia's national development goals, as mandated by the 1945 Constitution, focus on equal distribution of social welfare. In the economic context, State-Owned Enterprises (BUMN) have a strategic role as the main drivers of national economic development and growth. Changes in regulations related to BUMN, especially through Law Number 19 of 2003, open up opportunities for more strategic restructuring, including the formation of a Holding Company. BUMN holding aims to increase efficiency, competitiveness and company value through integrated management in key sectors such as banking, energy and infrastructure. This research analyzes the steps for establishing a holding in the banking sector, with PT Danareksa as the parent, involving eight government-owned financial entities, including Bank Mandiri, BRI and BNI. From a legal perspective, the formation of a holding company is faced with the challenge of complying with Law Number 5 of 1999 concerning Prohibition of Monopoly Practices and Unfair Business Competition. This study evaluates the legal and economic implications, and examines the extent to which the formation of a holding company can support equal distribution of welfare without violating the principles of fair business competition. The results of the research are expected to provide strategic recommendations for the government in developing an effective and legally based BUMN restructuring policy.

Keywords: Banking Holding, BUMN, Business Competition

Abstrak. Tujuan pembangunan nasional Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, menitikberatkan pada pemerataan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks perekonomian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki peran strategis sebagai penggerak utama pembangunan dan pertumbuhan ekonomi nasional. Perubahan regulasi terkait BUMN, khususnya melalui UU Nomor 19 Tahun 2003, membuka peluang untuk restrukturisasi yang lebih strategis, termasuk pembentukan Holding Company. Holding BUMN bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, daya saing, dan nilai perusahaan melalui pengelolaan terintegrasi di sektor-sektor utama seperti perbankan, energi, dan infrastruktur. Penelitian ini menganalisis langkah pembentukan holding di sektor perbankan, dengan PT Danareksa sebagai induk, yang melibatkan delapan entitas keuangan milik pemerintah, termasuk Bank Mandiri, BRI, dan BNI. Dari perspektif hukum, pembentukan holding dihadapkan pada tantangan kepatuhan terhadap UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Studi ini mengevaluasi implikasi hukum dan ekonominya, serta mengkaji sejauh mana pembentukan holding dapat mendukung pemerataan kesejahteraan tanpa melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat. Hasil penelitian diharapkan memberikan rekomendasi strategis bagi pemerintah dalam menyusun kebijakan restrukturisasi BUMN yang efektif dan berlandaskan hukum.

Kata Kunci: Holding Perbankan, Persaingan Usaha

LATAR BELAKANG

Di bidang perekonomian, sebagaimana diamanatkan UUD 1945, kita menginginkan pemerataan kesejahteraan masyarakat, bukan kesejahteraan individu. Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa tujuan pembangunan nasional adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam penyelenggaraan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Secara yuridis, sistem perekonomian yang ideal adalah sistem yang menerapkan konsep keselarasan dan keseimbangan serta menawarkan peluang usaha bersama kepada seluruh warga negara melalui aturan hukum yang mendasar (*state gerund gezet*). Dasar pemikiran perekonomian nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah koperasi sosialis, menurut Muhammad Hatta.

Arah Kebijakan Pembangunan Nasional Indonesia dituangkan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dirumuskan dan dilaksanakan oleh rezim Orde Baru. Salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan badan usaha swasta, termasuk koperasi, diarahkan untuk berkembang menjadi suatu kegiatan usaha yang dapat menjadi penggerak utama pembangunan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian nasional melalui pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya, sesuai dengan Teks Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Diharapkan juga dapat memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja menuju terwujudnya perekonomian nasional yang sehat, berketahanan, dan mandiri.

Dalam negara hukum, sebaiknya memahami dasar hukum suatu tindakan sebelum mengambil tindakan yang mempunyai akibat hukum. Dengan demikian, tindakan tersebut diharapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak melanggar hukum, dan tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Demikian pula halnya jika negara ingin mendirikan BUMN, negara tidak bisa lepas dari landasan hukum yang mendasari pendiriannya. Perubahan peraturan BUMN baru terjadi setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN). Sejumlah anggaran dasar yang dahulu menjadi landasan keberadaan dan operasional BUMN dicabut dengan undang-undang ini.

BUMN adalah suatu badan usaha yang modalnya seluruhnya atau sebagian besar dikuasai oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang berdiri sendiri, sesuai dengan Pasal 1 Angka 1 UU BUMN. Mengingat badan usaha yang dimaksud adalah perseroan, maka dari pengertian tersebut terlihat bahwa BUMN adalah perseroan. Seperti semua bisnis, perusahaan ini berupaya menghasilkan uang sebagai badan usaha milik negara. Suatu perusahaan dapat digolongkan sebagai BUMN jika sebagian besar modalnya dikuasai negara atau seluruh modalnya dimiliki negara. Negara harus memiliki minimal 51% modal jika tidak dikuasai sepenuhnya agar tetap dapat digolongkan sebagai BUMN. Suatu perusahaan tidak dapat digolongkan sebagai BUMN apabila penyertaan modal Negara Republik Indonesia kepada perusahaan tersebut kurang dari 51%.

Secara spesifik, upaya yang dilakukan dalam rangka restrukturisasi BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis memperbaiki kondisi internal perusahaan guna meningkatkan kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan merupakan salah satu cara yang dilakukan pemerintah untuk memperkuat daya saing dan mengoptimalkan kinerja perusahaan BUMN. Pemilihan strategi yang tepat oleh pemerintah untuk mencapai hasil yang telah ditentukan, seperti pengendalian kebijakan yang efektif dan memperkuat rantai operasi untuk mencapai nilai perusahaan yang lebih tinggi, sangat penting bagi keberhasilan restrukturisasi BUMN.

Pembentukan Holding Company, penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (merger dan akuisisi), penjualan saham kepada buy out publik (IPO), penjualan kepada mitra strategis (*strategic sale*), penjualan kepada manajemen (*management*), kontrak manajemen, dan aliansi strategis lainnya adalah beberapa contoh teknik restrukturisasi yang digunakan di banyak negara.

Holding Company merupakan salah satu langkah pemerintah dalam mendirikan BUMN. Untuk memaksimalkan pengelolaan, pertama kali diusulkan holding company sebagai opsi restrukturisasi BUMN. Holding Company adalah suatu bentuk usaha dimana terdapat 1 (satu) perusahaan induk yang mengendalikan anak perusahaan yang mempunyai jenis bidang usaha yang sama. Salah satu strategi untuk menertibkan sistem dan pelaksanaan BUMN adalah dengan membentuk Holding Company di dalam BUMN. Pemerintah telah menyiapkan 34 BUMN untuk masuk ke 6 (enam) sektor *holding company* antara lain perbankan, energi, migas, jalan tol, konstruksi rumah, dan pangan. Enam diantaranya merupakan korporasi holding, 16 belum go public, dan 12 BUMN merupakan perusahaan yang tercatat sebagai emiten di Bursa Efek Indonesia.

Pemerintah Indonesia berniat mendirikan perusahaan induk di sejumlah industri, termasuk perbankan, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Janji bersama telah ditandatangani oleh 8 (delapan) perusahaan jasa keuangan dan perbankan milik pemerintah. Niat Kementerian BUMN untuk membentuk holding di bidang industri perbankan dan jasa keuangan menjadi bahan penandatanganan. PT. Danareksa, PT. Bank Rakyat Indonesia Tbk (BRI), PT. Bank Mandiri Tbk, PT. Bank Negara Indonesia Tbk (BNI), PT. Bank Tabungan Negara (BTN), PT. Pegadaian, PT. Ibu Kota Negara Madani, dan PT. Bahana Pengembangan Bisnis Indonesia adalah 8 (delapan) pelaku usaha yang telah menandatangani komitmen ini. PT. Danareksa merupakan induk perusahaan holding di bidang perbankan ini. Ada harapan jika melihat gagasan pemerintah untuk mendirikan perusahaan induk dari berbagai sudut pandang, termasuk dari sisi hukum persaingan perusahaan. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang melarang praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat mungkin bertentangan dengan pembentukan Holding BUMN di industri perbankan.

KAJIAN TEORITIS

Dalam konteks perekonomian Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, terdapat penekanan kuat pada pemerataan kesejahteraan masyarakat secara kolektif, bukan hanya kesejahteraan individu. Hal ini sejalan dengan tujuan pembangunan

nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi seluruh bangsa dan memajukan kesejahteraan umum. Secara yuridis, sistem ekonomi yang ideal di Indonesia adalah yang mengedepankan keselarasan dan keseimbangan, serta memberikan peluang usaha yang merata kepada seluruh warga negara melalui kerangka hukum yang kuat. Pasal 33 UUD 1945 menekankan pentingnya koperasi sebagai sokoguru perekonomian nasional, yang mencerminkan prinsip ekonomi kerakyatan yang diusung oleh Muhammad Hatta. Dalam praktiknya, kebijakan pembangunan nasional, seperti yang dirumuskan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada era Orde Baru, mengarahkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan badan usaha swasta, termasuk koperasi, untuk menjadi motor penggerak utama pembangunan ekonomi nasional. Ini dilakukan melalui pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja. Restrukturisasi BUMN, termasuk pembentukan holding company, merupakan strategi pemerintah untuk meningkatkan daya saing dan kinerja BUMN, dengan tetap memperhatikan regulasi yang ada, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur persaingan usaha sehat. Berikut rumusan masalah dari artikel ini:

1. Bagaimana pengaruh regulasi terhadap pembentukan holding BUMN sektor perbankan, serta kesesuaiannya dengan prinsip hukum persaingan usaha di Indonesia?
2. Bagaimana dampak pembentukan holding BUMN sektor perbankan terhadap persaingan usaha, termasuk potensi monopoli dan kualitas layanan kepada konsumen?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif. Metode ini bertujuan untuk menggambarkan fenomena secara mendalam dan komprehensif. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan yang digunakan berfokus pada pengumpulan data mengenai regulasi yang mengatur pembentukan holding BUMN di sektor perbankan serta dampaknya terhadap persaingan usaha. Data-data tersebut diperoleh melalui studi dokumen dan literatur, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, jurnal, serta artikel yang relevan. Analisis dilakukan dengan mempertimbangkan perspektif hukum persaingan usaha untuk memahami bagaimana pembentukan holding tersebut memengaruhi dinamika persaingan dalam industri perbankan. Selain itu, wawancara dengan ahli hukum dan ekonomi yang memiliki keahlian dalam bidang ini turut dilakukan untuk memperkaya hasil analisis dan memberikan wawasan tambahan. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang jelas mengenai implikasi hukum dan ekonomi dari kebijakan pembentukan holding BUMN, serta memberikan rekomendasi kebijakan yang tepat untuk mendukung terciptanya persaingan usaha yang sehat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Regulasi mengenai rencana pembentukan holding BUMN di sektor perbankan yang sejalan dengan ketentuan hukum persaingan usaha di Indonesia

Pembentukan Holding BUMN di sektor perbankan, jika ditinjau dari perspektif hukum, berpotensi melanggar ketentuan dalam Hukum Persaingan Usaha. Potensi pelanggaran ini timbul apabila rencana tersebut terealisasi, terutama terkait pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Secara khusus, pembentukan Holding BUMN ini berpotensi melanggar sejumlah ketentuan, seperti Pasal 12 yang mengatur tentang trust atau perjanjian yang dilarang, Pasal 27 mengenai penyalahgunaan posisi dominan dalam kepemilikan saham, serta Pasal 28 dan Pasal 29 yang mengatur tentang penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan. Meskipun demikian, dalam konteks persaingan usaha yang tidak sehat, hanya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang memiliki kewenangan untuk menilai dan menentukan sejauh mana pembentukan Holding BUMN ini dapat berdampak terhadap persaingan usaha di sektor perbankan. KPPU menjadi lembaga yang bertugas untuk mengevaluasi apakah pembentukan holding tersebut akan menciptakan potensi monopoli atau praktik usaha yang tidak sehat, sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Pasal 35 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki kewenangan untuk memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik-praktik persaingan usaha yang tidak sehat. Menurut salah satu komisioner KPPU, Saidah Sakwan, Holding BUMN dapat dikecualikan dari ketentuan hukum persaingan usaha jika memenuhi syarat *monopoly by law*, yaitu monopoli yang dilakukan oleh negara untuk cabang-cabang produksi yang memiliki peran vital bagi kebutuhan hidup masyarakat luas. Ia menjelaskan bahwa apabila pemerintah menetapkan aturan khusus yang mengatur penunjukan Holding BUMN, maka pengecualian terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 akan otomatis berlaku. Namun demikian, KPPU tidak akan sepenuhnya melepaskan pengawasan terhadap Holding BUMN. KPPU tetap akan memantau aktivitas Holding BUMN untuk memastikan bahwa mereka tidak terlibat dalam perilaku monopoli atau menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat, demi menjaga keadilan dalam pasar dan melindungi kepentingan masyarakat.

Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa kegiatan monopoli dan/atau pemusatan aktivitas yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang memiliki peran penting dalam memenuhi kebutuhan hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang dianggap strategis bagi negara diatur melalui undang-undang. Kegiatan ini dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau badan/lembaga lain yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Ketentuan yang tercantum dalam Pasal 51 inilah yang menjadi dasar hukum untuk memberikan pengecualian bagi BUMN atau lembaga lain yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah dalam menjalankan monopoli atau pemusatan kegiatan tertentu demi kepentingan negara dan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 51, kegiatan monopoli yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat dikecualikan dari penerapan hukum persaingan usaha. Pengecualian ini berlaku jika kegiatan tersebut berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang maupun jasa yang menyangkut kebutuhan hidup masyarakat luas, melibatkan produksi yang dianggap vital bagi kepentingan negara, serta diatur secara khusus melalui undang-undang. Sebagai tambahan, perlu diperhatikan bahwa dasar yuridis yang selama ini digunakan sebagai legitimasi hukum dalam pelaksanaan Holding BUMN di sektor Perbankan adalah Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016. Peraturan ini merupakan revisi atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 yang mengatur tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN maupun Perseroan Terbatas. Hal ini menunjukkan bahwa regulasi terkait dirancang untuk memastikan bahwa pelaksanaan Holding BUMN tetap berada dalam kerangka hukum yang jelas dan terstruktur.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjelaskan ketentuan hukum yang memungkinkan negara untuk melaksanakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tertentu. Kegiatan ini mencakup produksi dan/atau pemasaran barang maupun jasa yang dianggap menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Dalam konteks pembentukan Holding BUMN di sektor perbankan, bank dapat dikategorikan sebagai bentuk pemusatan kegiatan tersebut. Hal ini mengacu pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor

7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Undang-undang tersebut mendefinisikan bank sebagai badan usaha yang berfungsi menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk lain. Tujuannya adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat secara luas. Dengan demikian, peran bank sebagai institusi keuangan menjadi krusial dalam mendukung kebutuhan hidup orang banyak sekaligus menopang sektor-sektor penting yang terkait dengan kepentingan negara.

Pedoman pelaksanaan Pasal 51 menegaskan bahwa pengaturan melalui undang-undang merupakan syarat hukum yang wajib dipenuhi oleh negara untuk melaksanakan monopoli. Dengan kata lain, monopoli atau pemusatan kegiatan tertentu oleh negara hanya dapat dilakukan apabila telah diatur secara jelas dalam bentuk undang-undang. Penting untuk dicatat bahwa pengaturan tersebut tidak boleh dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang. Oleh karena itu, sebagai landasan hukum yang sah dan kokoh, pembentukan Holding BUMN di sektor perbankan seharusnya didasarkan pada undang-undang. Hal ini memastikan bahwa payung hukum yang digunakan memiliki legitimasi yang kuat dan memenuhi ketentuan yuridis yang berlaku, sehingga menciptakan kepastian hukum dan transparansi dalam pelaksanaannya.

Hal ini disebabkan karena keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berlandaskan Undang-Undang, yaitu UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Dengan demikian, jika terdapat peraturan yang bertentangan antara Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2016 dengan UU No. 19 Tahun 2003 atau dengan UU No. 5 Tahun 1999, maka ketentuan dalam PP No. 72 Tahun 2016 tidak dapat diberlakukan. Kondisi ini mengacu pada prinsip hukum *lex superior derogat legi inferior*, yaitu prinsip yang menetapkan bahwa peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan di bawahnya yang bertentangan. Dengan kata lain, aturan yang lebih tinggi dalam sistem hukum memiliki prioritas untuk diterapkan, sementara aturan yang lebih rendah harus menyesuaikan atau tidak berlaku jika terdapat konflik hukum.

Peraturan perundang-undangan tersebut perlu secara eksplisit mencantumkan tujuan dari pelaksanaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tertentu. Selain itu, harus diatur pula secara rinci mekanisme pengendalian dan pengawasan yang dilakukan oleh negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut. Hal ini

bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaannya tidak menyimpang ke arah praktik monopoli yang merugikan atau menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. Dengan adanya ketentuan yang jelas dan mekanisme pengawasan yang kuat, pelaksanaan monopoli atau pemusatan kegiatan dapat diarahkan untuk kepentingan umum tanpa mengganggu prinsip persaingan yang adil di pasar.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menegaskan pentingnya adanya kerja sama yang erat antara pemerintah dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam proses pembentukan Holding BUMN. Sinergi ini diperlukan untuk memastikan bahwa pembentukan Holding BUMN tidak menimbulkan dampak negatif berupa praktik monopoli maupun persaingan usaha yang tidak sehat. Dengan melibatkan pertimbangan dan masukan dari KPPU, pemerintah diharapkan dapat merumuskan kebijakan yang mampu mencegah terjadinya praktik-praktik semacam itu sekaligus menciptakan lingkungan usaha yang sehat, adil, dan kompetitif di sektor yang bersangkutan. Kolaborasi ini menjadi langkah strategis untuk menjaga keseimbangan antara pengembangan ekonomi melalui Holding BUMN dan perlindungan terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat.

DAMPAK PEMBENTUKAN HOLDING BUMN SEKTOR PERBANKAN TERHADAP PERSAINGAN USAHA TERMASUK POTENSI MONOPOLI DAN KUALITAS LAYANAN KEPADA KONSUMEN

Pembentukan holding perusahaan negara (BUMN) dalam sektor perbankan merupakan salah satu kebijakan strategis yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan efisiensi, daya saing, dan daya dukung ekonomi nasional. Dalam konteks ini, pembentukan holding BUMN di sektor perbankan tidak hanya melibatkan pertimbangan ekonomi dan manajerial, tetapi juga aspek hukum yang sangat krusial, khususnya terkait dengan regulasi yang mengatur persaingan usaha. Sebagai lembaga yang memiliki peran besar dalam perekonomian, bank-bank yang tergabung dalam holding BUMN harus memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat agar tidak menimbulkan praktik monopoli atau penyalahgunaan posisi dominan yang merugikan konsumen maupun pelaku usaha lainnya. Penerapan regulasi dalam pembentukan holding BUMN ini menjadi sangat penting karena, selain untuk meningkatkan efisiensi internal, pembentukan holding juga dapat berdampak pada struktur pasar perbankan secara keseluruhan. Dalam hal ini, regulasi yang mengatur

persaingan usaha harus memberikan batasan yang jelas mengenai bagaimana pembentukan holding ini dapat dilakukan tanpa melanggar prinsip-prinsip persaingan yang sehat. Oleh karena itu, dalam kajian ini, akan dibahas bagaimana regulasi yang ada di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan persaingan usaha, mempengaruhi pembentukan holding BUMN di sektor perbankan, serta dampak yang mungkin timbul dari kebijakan ini terhadap struktur pasar perbankan dan persaingan usaha secara lebih luas.

Pembentukan holding BUMN dalam sektor perbankan di Indonesia merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk mengonsolidasikan sektor perbankan agar lebih kuat, efisien, dan mampu bersaing di tingkat global. Holding BUMN bank di Indonesia tercermin melalui pembentukan perusahaan induk yang menaungi beberapa bank milik negara, dengan tujuan untuk menyatukan sumber daya, meningkatkan kemampuan finansial, serta menciptakan sinergi di antara bank-bank tersebut. Konsep holding BUMN sendiri memiliki berbagai potensi keuntungan, seperti penguatan permodalan, pengurangan biaya operasional, peningkatan kapabilitas manajerial, serta kemampuan untuk berinvestasi dalam proyek besar yang membutuhkan dana signifikan. Dalam hal ini, pembentukan holding BUMN di sektor perbankan diharapkan dapat meningkatkan daya saing sektor perbankan nasional dengan memberikan layanan yang lebih baik, efisien, dan berinovasi. Namun, meskipun ada berbagai potensi keuntungan, pembentukan holding ini juga menimbulkan kekhawatiran mengenai dampaknya terhadap persaingan usaha, terutama dalam hal kekuatan pasar yang dimiliki oleh bank-bank yang tergabung dalam holding tersebut. Tanpa pengawasan yang tepat, proses konsolidasi ini dapat mengarah pada terjadinya pengurangan kompetisi di pasar, yang pada akhirnya dapat merugikan konsumen dan pelaku usaha lainnya.

Adapun di Indonesia, regulasi yang mengatur persaingan usaha diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. UU ini bertujuan untuk memastikan bahwa persaingan usaha di Indonesia berjalan secara sehat dan adil, serta mencegah praktik monopoli atau dominasi pasar yang merugikan. Dalam konteks pembentukan holding BUMN sektor perbankan, penting untuk menilai apakah penggabungan atau konsolidasi bank-bank milik negara dapat menimbulkan praktik monopoli yang merugikan, ataukah justru mendorong persaingan yang lebih sehat di pasar. Badan Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap praktik persaingan usaha yang tidak sehat, termasuk dalam hal penggabungan atau akuisisi yang melibatkan perusahaan-perusahaan besar, termasuk BUMN sektor perbankan. Salah satu isu utama yang perlu diperhatikan adalah apakah pembentukan holding ini menyebabkan terjadinya penyalahgunaan posisi dominan di pasar atau mengurangi persaingan, misalnya dengan menetapkan harga yang tidak wajar atau membatasi pilihan bagi konsumen. Selain UU No. 5 Tahun 1999, pemerintah Indonesia juga mengeluarkan regulasi tambahan terkait sektor perbankan, seperti Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan dan regulasi yang diterbitkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). OJK memiliki peran penting dalam memastikan stabilitas sistem keuangan dan menjaga agar bank-bank di Indonesia tetap beroperasi dalam kerangka persaingan yang sehat. Oleh karena itu, dalam pembentukan holding BUMN sektor perbankan, regulasi yang dikeluarkan oleh OJK harus memastikan bahwa konsolidasi tersebut tidak menimbulkan risiko terhadap kestabilan sistem perbankan dan tidak mengganggu persaingan usaha di pasar.

Pembentukan holding BUMN di sektor perbankan dapat memiliki dampak yang cukup besar terhadap struktur pasar dan persaingan usaha. Salah satu dampaknya adalah potensi dominasi pasar oleh bank-bank yang tergabung dalam holding tersebut. Jika sebuah holding memiliki beberapa bank besar yang menguasai sebagian besar pangsa pasar, ini dapat mengurangi jumlah pesaing di pasar dan meningkatkan kekuatan tawar menawar bank-bank tersebut terhadap konsumen dan pelaku usaha lainnya. Dampak lainnya adalah risiko terbentuknya harga yang lebih tinggi bagi konsumen. Dalam pasar yang tidak cukup kompetitif, bank-bank dalam holding BUMN mungkin tidak merasa perlu untuk bersaing dalam hal suku bunga atau biaya layanan, karena konsumen tidak memiliki banyak pilihan alternatif. Selain itu, dalam beberapa kasus, konsolidasi yang berlebihan dapat menyebabkan terjadinya penyalahgunaan posisi dominan, seperti menetapkan harga yang tidak adil atau membatasi akses ke pasar bagi pemain baru. Namun, di sisi lain, pembentukan holding BUMN sektor perbankan juga dapat meningkatkan efisiensi dan kualitas layanan perbankan secara keseluruhan. Jika proses konsolidasi dilakukan dengan baik, bank-bank dalam holding ini dapat memperkuat struktur keuangan mereka, meningkatkan kemampuan untuk memberikan pinjaman yang lebih besar, dan mengembangkan produk serta layanan yang lebih inovatif. Ini dapat memberikan keuntungan kompetitif yang lebih besar dalam pasar global.

Untuk memastikan pembentukan holding BUMN dalam sektor perbankan dapat berfungsi dengan baik tanpa merusak persaingan usaha, pengawasan yang ketat dan regulasi yang tepat sangat diperlukan. Sebagaimana diketahui, tujuan utama pembentukan holding adalah untuk memperkuat kapasitas dan daya saing bank-bank milik negara agar dapat bersaing lebih baik di pasar domestik maupun internasional. Namun, di balik tujuan positif tersebut, ada beberapa tantangan terkait dengan dampak konsolidasi yang berlebihan terhadap pasar. Salah satu isu yang penting untuk diperhatikan adalah kemungkinan terjadinya pengurangan jumlah pesaing di pasar. Jika sejumlah besar bank-bank besar tergabung dalam satu holding, maka persaingan antar bank yang sebelumnya terpisah bisa berkurang. Hal ini dapat menyebabkan konsolidasi yang berlebihan, di mana bank-bank dalam holding tersebut memiliki posisi dominan yang lebih kuat, yang memungkinkan mereka untuk mengendalikan sebagian besar pangsa pasar. Dalam kasus seperti ini, bank-bank tersebut dapat dengan mudah menetapkan harga yang tidak bersaing atau membatasi akses untuk pesaing lainnya, sehingga merugikan konsumen. Holding BUMN di sektor perbankan tidak boleh menyebabkan terjadinya pengabaian terhadap peran sosial ini demi mengejar efisiensi atau profit semata. Di sisi lain, regulasi juga harus mengatur bagaimana pengelolaan aset dan keputusan strategis di dalam holding BUMN harus tetap melibatkan pengawasan yang ketat oleh pemerintah atau badan yang berwenang, seperti Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Melalui konsolidasi, bank-bank dalam holding dapat mengurangi duplikasi fungsi, meminimalkan biaya operasional, serta memperkuat sumber daya manusia dan teknologi yang ada. Bank-bank dalam holding juga bisa lebih mudah mengakses modal besar untuk mendanai proyek-proyek infrastruktur atau investasi besar yang menjadi kebutuhan negara. Dengan demikian, sinergi antar bank dalam holding diharapkan dapat menciptakan produk dan layanan yang lebih inovatif dan kompetitif. Namun, di sisi lain, jika tidak diawasi dengan baik, pembentukan holding ini juga dapat menimbulkan dampak negatif yang merugikan persaingan usaha. Salah satunya adalah potensi pengurangan jumlah pemain di pasar, yang bisa menurunkan tingkat kompetisi dan mengurangi pilihan bagi konsumen. Selain itu, adanya konsentrasi pasar yang lebih tinggi di tangan beberapa bank besar dapat meningkatkan risiko sistemik, di mana kerugian atau

kegagalan salah satu bank dalam holding dapat mempengaruhi stabilitas sistem perbankan secara keseluruhan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pembentukan holding BUMN di sektor perbankan merupakan langkah strategis untuk memperkuat daya saing dan efisiensi perbankan nasional. Namun, kebijakan ini memiliki implikasi yang kompleks dalam perspektif hukum persaingan usaha, terutama terkait potensi pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Potensi pelanggaran ini mencakup penyalahgunaan posisi dominan, trust atau perjanjian yang dilarang, serta dampak negatif terhadap struktur pasar dan persaingan usaha yang sehat. Meski demikian, Pasal 51 Undang-Undang tersebut memberikan ruang pengecualian untuk kegiatan monopoli yang dilakukan oleh BUMN jika berkaitan dengan kebutuhan vital masyarakat dan diatur secara khusus melalui undang-undang.

Kendati pengecualian hukum memungkinkan, pengawasan terhadap praktik usaha dalam holding BUMN tetap diperlukan. Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menjadi sangat penting dalam mengawal pelaksanaan holding ini agar tidak merugikan konsumen atau mengurangi persaingan di pasar. Selain itu, regulasi terkait harus memiliki dasar hukum yang jelas, transparan, dan akuntabel, sehingga pembentukan holding dapat berjalan sesuai dengan prinsip keadilan, tanpa mengesampingkan fungsi sosial BUMN, seperti mendukung sektor UMKM dan pelayanan inklusif kepada masyarakat.

Pemerintah dan KPPU harus bersinergi dalam merancang kebijakan dan melakukan pengawasan yang ketat terhadap pembentukan dan operasional holding BUMN di sektor perbankan. Langkah ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak mengarah pada praktik monopoli atau penyalahgunaan posisi dominan, melainkan mendukung efisiensi dan stabilitas sektor perbankan nasional. Selain itu, dasar hukum yang digunakan, seperti Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016, harus diselaraskan dengan undang-undang yang lebih tinggi agar tidak menimbulkan konflik hukum di kemudian hari.

DAFTAR REFERENSI

- Siti Anisah, S. H. (2018). RENCANA PEMBENTUKAN HOLDING BUMN PADA SEKTOR PERBANKAN DALAM PRESPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA.
- A. Effendy Choirie, Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia, dikutip dari Mustafa Kamal Rokan, Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia), RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 12.
- Aminuddun Ilmar, Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 69.
- Gatot Supramono, BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm. 25.
- Judhanto, A. S. (2018). Pembentukan Holding Company BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha. E-Jurnal SPIRIT PRO PATRIA, 4(2), 154-169.
- Nugroho, Susanti Adi, HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA DALAM TEORI DAN PRAKTIK SERTA PENERAPAN HUKUMNYA, Kencana, Jakarta, 2012.
- Fahmi Lubis, Andi, et.all., Hukum Lubis, Andi Fahmi, et al. Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks. Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2009.
- Kurniawan. 2014. Hukum Perusahaan: Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum di Indonesia. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Pujiyono. Implementasi Single Presence Policy (SPP) Bagi Dunia Perbankan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Yustisia Vol.1.