

## Analisis Kebijakan Kepemilikan Tunggal Melalui Penggabungan Bank Perekonomian Rakyat Terhadap Stabilitas Ekonomi

### *Analysis of Single Presence Policy Through the Merger of Rural Bank on Economic Stability*

Celine Aulia Desfani<sup>1\*</sup>, Nahrowi Nahrowi, Raditya Permana.

<sup>1</sup>UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

\*Korespondensi: E-Mail: [cenileaulia.j@gmail.com](mailto:cenileaulia.j@gmail.com)

DETAIL ARTIKEL	ABSTRACT
<p>Vol. 1, No. 1 (2025) UIN Law Review Hal. 54-61</p> <p>Diajukan: 05-05-2025 Ditelaah: 08-05-2025 Direvisi: 16-05-2025 Diterbitkan: 30-06-2025</p> <p>Handling editor:</p> <p><b>Key Words:</b> Single Presence Policy, Rural Bank, Financial Services Authority</p>	<p><i>This research uses normative legal research, also known as doctrinal legal research. This research utilizes secondary data or reference materials, consisting of primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The results of this research show that with the single ownership policy in POJK Number 39 of 2017, the direct application of this policy has not been effective for all rural banks, and the impact of the merger on several rural banks differs in all aspects and impacts on economic stability. This research suggests the need to improve the effectiveness of this policy by applying it to all companies, especially within the scope of rural banks.</i></p> <p><b>ABSTRAK</b></p> <p>Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal. Penelitian ini memanfaatkan data sekunder atau bahan pustaka, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian ini menunjukkan dengan kebijakan kepemilikan tunggal dalam POJK Nomor 39 Tahun 2017, penerapan secara langsung kebijakan ini belum efektif untuk semua BPR, serta dampak penggabungan terhadap beberapa BPR yang berbeda dari segala aspek dan dampak terhadap stabilitas ekonomi. Penelitian ini menyarankan perlunya perbaikan dalam keefektifan kebijakan ini dengan penerapannya untuk semua perusahaan khususnya dalam lingkup BPR.</p>
<p><b>Kata Kunci:</b> Kebijakan Kepemilikan Tunggal, Bank Perekonomian Rakyat, Otoritas Jasa Keuangan</p>	

## 1. PENDAHULUAN

Sektor perbankan merupakan pilar fundamental dalam sistem perekonomian Indonesia. Di samping bank umum, Bank Perekonomian Rakyat (BPR) memegang peranan vital, terutama dalam mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat pedesaan dan segmen usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 (yang kemudian diubah oleh UU No. 10 Tahun 1998) mengakui BPR sebagai lembaga keuangan yang fokus pada penghimpunan dana dan penyaluran kredit kepada rakyat kecil<sup>1</sup>.

Meskipun memiliki peran strategis, industri BPR seringkali menghadapi isu fragmentasi dan permodalan yang lemah akibat struktur kepemilikan ganda. Banyak pihak memiliki lebih dari satu BPR, yang mengakibatkan efisiensi operasional rendah dan mempersulit pengawasan. Untuk mengatasi isu struktural ini, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menginisiasi kebijakan Kepemilikan Tunggal (Single Presence Policy).

Kebijakan ini pertama kali dikenal melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan kemudian disempurnakan serta dipertegas melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 39 Tahun 2017 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia. Inti dari kebijakan ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1), adalah bahwa "Setiap pihak hanya dapat menjadi PSP (Pemegang Saham Pengendali) pada 1 (satu) Bank". POJK 39/2017 mewajibkan pemilik yang memiliki kepemilikan ganda untuk melakukan penyesuaian melalui mekanisme penggabungan (merger), peleburan (konsolidasi), atau akuisisi, dalam jangka waktu yang ditetapkan. Kegagalan dalam memenuhi tenggat waktu tersebut dapat berujung pada sanksi pencabutan izin usaha oleh OJK.

Namun, implementasi kebijakan ini pada BPR menimbulkan tantangan spesifik. BPR, yang umumnya berskala kecil dan memiliki keterbatasan sumber daya, kesulitan untuk memenuhi persyaratan administratif dan modal yang dibutuhkan untuk proses konsolidasi. Hal ini memunculkan pertanyaan kritis mengenai efektivitas dan dampak kebijakan ini, baik dari aspek regulasi maupun implikasinya terhadap stabilitas dan perkembangan ekonomi mikro yang dilayani BPR.

## 2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif-empiris (sosiologis) dengan pendekatan perundang-undangan dan sosiologi hukum, yaitu penelitian yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi hukum positif (perundang-undangan) dan dokumen hukum secara in action pada suatu peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat. Pengkajian tersebut bertujuan untuk mengetahui hasil penerapan hukum sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>1</sup> Annisa Arifka Sari, "Peran Otoritas Jasa Keuangan Dalam Mengawasi Jasa Keuangan Di Indonesia," *Supremasi Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2018).

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1. Peran OJK dan Implementasi Kebijakan Kepemilikan Tunggal BPR

OJK sebagai regulator sektor jasa keuangan, memiliki peran yang krusial dalam memastikan konsolidasi industri BPR berjalan sesuai amanat POJK 39/2017. Peran ini tidak hanya terbatas pada pengawasan, tetapi juga sebagai pendorong utama proses penyesuaian. POJK 39/2017 secara eksplisit menjadi dasar hukum kewajiban kepemilikan tunggal. Penegasan terkini mengenai hal ini diperkuat dengan terbitnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 7/POJK.03/2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah. Pasal 141 POJK 7/2024 menetapkan batasan waktu yang ketat bagi Pemegang Saham Pengendali (PSP) yang memiliki kepemilikan ganda untuk melakukan penyesuaian melalui penggabungan atau peleburan. Batas waktu ini ditetapkan selama 2 (dua) tahun sejak POJK 7/2024 berlaku bagi BPR swasta, dan 3 (tiga) tahun bagi BPR milik Pemerintah Daerah<sup>2</sup>.

Peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam mengawal implementasi kebijakan Kepemilikan Tunggal pada industri Bank Perekonomian Rakyat (BPR) telah berkembang dari sekadar pengawasan menjadi sebuah fungsi yang aktif dan sangat intervensif dalam restrukturisasi industri. OJK tidak hanya menetapkan regulasi, melainkan juga bertindak sebagai arsitek penataan ulang yang memaksa. Peran ini diwujudkan melalui serangkaian instrumen pengawasan yang ketat. OJK tidak sekadar menetapkan batas waktu penyesuaian, namun secara mendalam mengawasi dan menilai rencana kerja setiap BPR untuk memastikan kepatuhan terhadap kewajiban Single Presence Policy (SPP). OJK memiliki otoritas penuh untuk menerbitkan izin penggabungan atau peleburan dan yang paling krusial, OJK berwenang penuh untuk mengenakan sanksi hingga mencabut izin usaha BPR yang gagal memenuhi tenggat waktu konsolidasi. Kewenangan ini menunjukkan bahwa regulator memandang konsolidasi sebagai harga mati demi stabilitas sistem keuangan<sup>3</sup>.

Kebijakan ini merupakan bagian integral dan esensial dari Roadmap Pengembangan dan Penguatan Industri BPR dan BPRS 2024-2027 yang secara resmi diluncurkan oleh OJK. Roadmap tersebut secara eksplisit memiliki tujuan untuk memperkuat struktur permodalan BPR. Sebagai contoh konkret, roadmap tersebut menetapkan target peningkatan modal inti minimum BPR menjadi Rp 6 Miliar, sebuah ambisi yang dalam banyak kasus, hanya dapat diwujudkan secara efisien melalui mekanisme penggabungan atau akuisisi. Oleh karena itu, konsolidasi BPR tidak hanya dipandang sebagai solusi masalah kepemilikan ganda, melainkan

<sup>2</sup> Nurharyati Panigoro Nita Y Adju, Harun Blongkod, "Pengaruh Pemberian Kredit Usaha Rakyat Terhadap Pendapatan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah," *Jurnal Ekonomi* 28, no. 1 (2023).

<sup>3</sup> Faisal Rizki Pratama, "Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Kepentingan Dalam Regulasi Ekonomi," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 5, no. 2 (2021).

sebagai alat strategis untuk mencapai ketahanan dan skala ekonomi yang lebih besar bagi perbankan rakyat.

Meskipun demikian, dengan kerangka regulasi yang kuat dan terstruktur, implementasi kebijakan di lapangan menghadapi tantangan yang kompleks dan berlapis. Salah satu hambatan utama adalah aspek struktural industri itu sendiri. Banyak BPR yang memiliki modal dan aset kecil seringkali tidak memiliki sumber daya yang memadai. Keterbatasan ini meliputi sumber daya manusia yang kompeten dalam proses merger, infrastruktur teknologi yang usang yang sulit diintegrasikan, dan yang paling mendasar adalah kekurangan modal finansial yang dibutuhkan untuk menutupi biaya legal, audit komprehensif, dan due diligence yang menyertai proses penggabungan yang rumit. Biaya-biaya ini seringkali jauh lebih besar daripada kemampuan finansial BPR skala mikro.

Selain hambatan operasional, terdapat resistensi dari sisi stakeholder, khususnya para pemilik BPR. Terdapat penolakan yang signifikan dari beberapa pemilik yang merasa khawatir akan kehilangan kontrol operasional dan identitas lokal yang telah mereka bangun selama bertahun-tahun. Selain itu, mereka seringkali menilai biaya administrasi, hukum, dan potensi hilangnya goodwill dalam proses konsolidasi terlalu tinggi dan tidak sebanding dengan manfaatnya. Resistensi ini menunjukkan adanya friksi antara tujuan makro regulator untuk stabilitas sistem dan kepentingan mikro pengusaha lokal.

Lebih lanjut, hambatan yang paling penting dalam konteks hukum adalah isi keselarasan regulasi. Kebijakan ini terkadang dianggap belum sepenuhnya selaras dan sejalan dengan semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). Undang-undang tersebut seharusnya berfungsi untuk lebih mendukung fleksibilitas dan pengembangan BPR, serta mendorong peran vital BPR sebagai pilar ekonomi rakyat. Kritik muncul karena kebijakan Kepemilikan Tunggal terkesan mendikte struktur kepemilikan secara kaku, berpotensi mengancam keberlangsungan BPR yang meskipun berskala kecil namun berkinerja baik dan sehat. Hal ini menciptakan dilema regulasi: di satu sisi OJK berusaha menguatkan, namun di sisi lain berpotensi membatasi pertumbuhan entitas yang sebenarnya berkontribusi besar pada inklusi keuangan di tingkat lokal.

### **3.2. Pengaruh Kebijakan Kepemilikan Tunggal melalui Penggabungan BPR terhadap Perkembangan dan Stabilitas Ekonomi**

Kebijakan kepemilikan tunggal pada Bank Perekonomian Rakyat (BPR) yang diimplementasikan melalui strategi konsolidasi merupakan inisiatif fundamental dari otoritas regulator. Kebijakan ini secara spesifik didesain untuk memperkuat struktur ketahanan sistem keuangan nasional, terkhusus pada segmen perbankan rakyat, dalam rangka mencapai stabilitas ekonomi jangka panjang. Tujuan esensial dari kebijakan ini adalah untuk menciptakan entitas BPR hasil penggabungan yang memiliki skala operasional yang optimal, permodalan yang jauh lebih solid, dan efisiensi manajerial yang superior. Kondisi ini dinilai krusial untuk meningkatkan

daya saing BPR di tengah dinamika industri jasa keuangan yang semakin kompleks dan kompetitif.

Dampak paling signifikan dan terukur dari proses konsolidasi adalah perkuatan basis permodalan BPR. Dengan peningkatan modal inti yang substansial, BPR hasil konsolidasi tidak hanya mampu memenuhi ketentuan modal minimum yang secara progresif dinaikkan oleh regulator, tetapi juga secara fundamental meningkatkan kapasitasnya dalam menyerap potensi risiko kredit yang lebih besar, sebagaimana terefleksi dalam rasio kecukupan modal. Penguatan permodalan ini berfungsi sebagai katalisator untuk ekspansi jangkauan layanan, memungkinkan penyaluran kredit dalam volume yang lebih besar, dan tercapainya skala ekonomi yang lebih efisien. Peningkatan efisiensi operasional terwujud melalui eliminasi redundansi aset dan sumber daya, meliputi rasionalisasi kantor cabang yang tumpang tindih, unifikasi sistem teknologi informasi inti (*core banking system*), serta optimalisasi alokasi sumber daya manusia. Efisiensi ini secara langsung berkontribusi pada peningkatan profitabilitas institusi, yang selanjutnya memfasilitasi BPR untuk menyalurkan kredit kepada sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) dengan struktur suku bunga yang lebih kompetitif.

Secara agregat, keberadaan BPR yang kuat dan efisien ini memegang peran vital dalam menopang stabilitas ekonomi mikro, mengingat fungsi intermediasi mereka sebagai motor utama akses keuangan formal bagi populasi di wilayah pedesaan dan daerah terpencil yang minim akses perbankan umum<sup>4</sup>. Meskipun mengusung sasaran strategis yang visioner, implementasi kebijakan kepemilikan tunggal dan konsolidasi ini tidak terlepas dari potensi disrupsi dan tantangan implementasi yang memerlukan mitigasi yang komprehensif. Kewajiban konsolidasi dapat menjadi ancaman eksistensial bagi BPR yang berskala kecil. Entitas-entitas ini, meskipun mungkin memiliki kinerja yang sehat, seringkali menghadapi keterbatasan fundamental dalam hal sumber daya, baik permodalan, infrastruktur teknologi, maupun ketersediaan talenta berkualitas. Keterbatasan ini menghambat kemampuan mereka untuk mengidentifikasi mitra merger yang prospektif atau melakukan akuisisi terhadap entitas lain. Ancaman pencabutan izin usaha bagi BPR yang gagal memenuhi persyaratan konsolidasi berpotensi mengakibatkan reduksi drastis pada jumlah BPR secara nasional, yang secara konsekuensi dapat mengurangi ketersediaan dan inklusivitas akses masyarakat lokal terhadap layanan keuangan mikro<sup>5</sup>.

Di samping itu, pengetatan regulasi terkait struktur kepemilikan yang bersifat memaksa berpotensi menimbulkan implikasi hukum dan menciptakan ketidakpastian iklim investasi. Hal ini utamanya relevan bagi pemegang saham pengendali (PSP) yang sebelumnya telah berinvestasi di beberapa BPR dengan

<sup>4</sup> Taswan, "Kebijakan Modal Minimum, Kebijakan Kepemilikan Tunggal Dan Penyalahgunaan Posisi Dominan Dalam Persaingan Usaha Industri Perbankan," *Benefit: Kumpulan Makalah Diskusi Dosen FE UMS 2*, no. 2011 (15AD).

<sup>5</sup> Mirna Dianita, "Pengaruh Mekanisme Corporate Governance Terhadap Kinerja Keuangan Perbankan," *Jurnal Undiksha Bandung*, 2019.



motivasi strategis seperti pengembangan regional atau diversifikasi risiko. Mandat untuk melebur atau mendivestasi kepemilikan dapat dinilai merugikan nilai investasi yang telah ditanamkan.

Lebih lanjut, aspek integrasi pasca- penggabungan mengandung risiko kegagalan yang signifikan. Risiko ini dapat bersumber dari diskrepansi mendasar dalam arsitektur sistem teknologi informasi yang dioperasikan, benturan budaya korporat dan tata kelola antar entitas yang dilebur, atau inkompatibilitas dalam kualitas portofolio kredit atau segmen pasar yang dilayani. Apabila disparitas ini tidak dikelola melalui strategi manajemen perubahan dan integrasi yang cermat, proses konsolidasi justru berpotensi memunculkan disfungsi operasional baru, mendegradasi kualitas layanan kepada nasabah, dan pada akhirnya dapat mengancam stabilitas ekonomi di wilayah operasional BPR terkait. Oleh karena itu, perumusan kerangka kebijakan yang berkelanjutan harus senantiasa mengedepankan keseimbangan optimal antara tujuan konsolidasi untuk stabilitas makro dan kebutuhan fundamental BPR skala kecil untuk tetap dapat beroperasi secara efektif dan berkelanjutan sebagai pilar utama ekonomi daerah<sup>6</sup>.

#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan rumusan masalah serta pembahasan, maka peneliti akan menyimpulkan hasil penelitian berikut ini :

1. Peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam implementasi Kebijakan Kepemilikan Tunggal (Single Presence Policy) pada Bank Perekonomian Rakyat (BPR) adalah peran yang imperatif dan sentralistik. Hal ini ditunjukkan melalui penerbitan POJK Nomor 39 Tahun 2017 yang mewajibkan penyesuaian kepemilikan ganda, yang kemudian diperkuat dan diberi batas waktu yang sangat tegas melalui POJK Nomor 7/POJK.03/2024. OJK secara aktif menggunakan instrumen pengawasan dan sanksi untuk mendorong konsolidasi (penggabungan atau peleburan) sebagai jalan keluar bagi Pemegang Saham Pengendali (PSP) yang memiliki lebih dari satu BPR, sejalan dengan Roadmap Pengembangan dan Penguatan Industri BPR yang menuntut peningkatan modal inti. Namun, efektivitas implementasi kebijakan ini masih bersifat parsial. Meskipun berhasil mendorong konsolidasi pada beberapa BPR besar, kebijakan ini menciptakan kesulitan struktural dan operasional bagi BPR skala kecil yang kesulitan memenuhi persyaratan administrasi dan finansial untuk merger. Secara yuridis, penegakan kebijakan yang sangat ketat ini juga menimbulkan potensi debat hukum karena dikhawatirkan tidak sepenuhnya selaras dengan semangat Undang- Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) yang seharusnya lebih berfokus pada fleksibilitas pengembangan lembaga jasa keuangan.

<sup>6</sup> Bangbang Purnawan and Zulganef, "Strategy to Improve the Performance of Regional Government-Owned BPR and BPRS through Optimal Funding Contributions from Shareholders," *International Journal of BES* 4, no. 1 (2023).

2. Kebijakan Kepemilikan Tunggal memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap stabilitas sistem keuangan dan perkembangan ekonomi di tingkat mikro. Penguatan modal inti BPR hasil penggabungan meningkatkan ketahanan terhadap risiko kerugian, sekaligus meningkatkan daya saing dalam menyalurkan kredit produktif kepada segmen UMKM. Peningkatan efisiensi operasional dari integrasi sistem juga memungkinkan BPR menawarkan layanan yang lebih baik dan berkelanjutan. Meskipun demikian, risiko yang ditimbulkan dari kebijakan ini adalah ancaman fragmentasi layanan dan pengurangan akses keuangan di daerah terpencil. Kewajiban konsolidasi yang sulit dipenuhi oleh BPR skala kecil yang sehat, berpotensi mengakibatkan pencabutan izin usaha, yang berarti mengurangi jumlah lembaga keuangan formal yang melayani masyarakat lapisan bawah. Konsekuensinya adalah, kebijakan ini dapat secara tidak sengaja mengganggu stabilitas ekonomi regional jika

Berdasarkan hasil dari penelitian yang telah dilakukan, maka peneliti memberikan saran yang dianggap diperlukan sebagai berikut:

1. Rekomendasi terkait implementasi regulasi OJK dan perlunya fleksibilitas kebijakan, agar OJK meninjau kembali dan merevisi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan, khususnya terkait batasan waktu dan mekanisme penyesuaian Kepemilikan Tunggal, dengan mempertimbangkan prinsip proporsionalitas dan kehati-hatian yang berimbang. OJK perlu mengkaji opsi untuk memberikan fleksibilitas regulasi yang lebih besar atau perlakuan khusus bagi BPR skala kecil yang berkinerja sehat (rasio kecukupan modal dan kualitas aset yang baik) namun mengalami kendala mencari mitra penggabungan. Selain itu, OJK perlu menyediakan dukungan teknis dan insentif fiskal/finansial yang nyata untuk memfasilitasi proses penggabungan, sehingga kewajiban konsolidasi tidak menjadi beban finansial yang justru mempercepat kebangkrutan atau penutupan BPR.
2. Pemerintah bersama OJK didorong untuk melakukan kajian dan harmonisasi hukum yang mendalam, terutama untuk memastikan bahwa kebijakan kepemilikan tunggal selaras dengan semangat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK), yang menekankan pada pengembangan sektor keuangan yang inklusif. Diperlukan formulasi kebijakan yang fokus pada peningkatan kapasitas BPR tanpa harus mengurangi jumlah unit BPR yang sehat, guna menjaga peran vital BPR dalam penyediaan akses keuangan kepada masyarakat di daerah. Upaya penguatan harus ditujukan pada aspek tata kelola, teknologi, dan permodalan, dan bukan semata-mata pada pembatasan jumlah kepemilikan.

## REFERENSI

### Artikel Jurnal

Dianita, Mirna. "Pengaruh Mekanisme Corporate Governance Terhadap Kinerja Keuangan Perbankan." *Jurnal Undiksha Bandung*, 2019.

- Nita Y Adju, Harun Blongkod, Nurharyati Panigoro. "Pengaruh Pemberian Kredit Usaha Rakyat Terhadap Pendapatan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah." *Jurnal Ekonomi* 28, no. 1 (2023).
- Pratama, Faisal Rizki. "Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Kepentingan Dalam Regulasi Ekonomi." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 5, no. 2 (2021).
- Purnawan, Bangbang, and Zulganef. "Strategy to Improve the Performance of Regional Government-Owned BPR and BPRS through Optimal Funding Contributions from Shareholders." *International Journal of BES* 4, no. 1 (2023).
- Sari, Annisa Arifka. "Peran Otoritas Jasa Keuangan Dalam Mengawasi Jasa Keuangan Di Indonesia." *Supremasi Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2018).
- Taswan. "Kebijakan Modal Minimum, Kebijakan Kepemilikan Tunggal Dan Penyalahgunaan Posisi Dominan Dalam Persaingan Usaha Industri Perbankan." *Benefit: Kumpulan Makalah Diskusi Dosen FE UMS* 2, no. 2011 (15AD).

## UIN Law Review