



CAKRAWALA HUKUM

MAJALAH ILMIAH FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA

Volume 22 Issue 2, September 2020

P-ISSN: 1411-2191

E-ISSN : 2723-0856

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Kajian Yuridis Kewenangan Pemerintah untuk Memerintahkan Melakukan Merger kepada Entitas Bank pada masa Wabah Covid-19 dalam Rezim Perdagangan Internasional

Dewi Rahmaningsih Nugroho ¹; Muhammad Dzikirullah H. Noho ²

¹ Kejaksaan Negeri Semarang

² Universitas Hasyim Asy'ari Tebuireng Jombang; *Coresponding Author*

Corresponding author: Mdzikirullah@gmail.com

ARTICLE INFO

Article History:

- Submitted: 4/5/2020
- Accepted: 2/6/2020
- Published: 10/9/2020

How to cite:

Nugroho, DR; Noho, MDH., (2020), *Kajian Yuridis Kewenangan Pemerintah untuk Memerintahkan Melakukan Merger Kepada Entitas Bank pada Masa Wabah Covid-19 dalam Rezim Perdagangan Internasional*, 22 (2), 14-23

ABSTRACT

Covid-19 has had a bad impact on the global economy. It is estimated that the recession will be worse than the global financial crisis that occurred in 2008. The banking world did not escape the impact caused by the recession. Banking institution failure. Risks received by banks increased during the recession, so that some banks eventually had to liquidate, merge or restructure in other forms. The formulation of the issues discussed is whether the Government of Indonesia is authorized to make arrangements in the form of a merger order for banks operating in Indonesia based on the Indonesian constitution and whether the act of ordering mergers with banks operating in Indonesia during the Covid-19 outbreak will result in retaliation from other governments are based on international law. The research method uses normative juridical approach to legislation and concepts, as well as collection techniques to see existing rules and then see the literature from secondary data that has been analyzed. The results of this study found that the Government and the Parliament were given the authority to regulate the economy regardless of international agreements. However, it should not be ignored by existing international agreements. Indonesia, as one of the countries that have joined the WTO since 1994, must abide by the principles set out in the GATT. Losses experienced by investors from banks who were ordered to merge cannot be said to be losses due to government actions but rather natural losses in the business world.
Keywords: Mergers, Banks, Covid-19, International Trade

Abstrak. Covid-19 telah membawa dampak yang buruk bagi perekonomian global. Diperkirakan resesi yang terjadi akan lebih buruk dibandingkan dengan krisis keuangan global yang terjadi padatahun 2008. Dunia perbankan tak luput dari dampak yang ditimbulkan akibat resesi. Kegagalan lembaga perbankan. Resiko yang diterima oleh bank meningkat selama resesi, sehingga beberapa bank akhirnya harus melakukan likuidasi, penggabungan atau restrukturisasi dalam bentuk lainnya. Rumusan permasalahan yang dibahas yaitu apakah Pemerintah Indonesia berwenang untuk melakukan pengaturan berupa perintah merger kepada bank-bank yang beroperasi di Indonesia berdasarkan konstitusi Indonesia dan apakah perbuatan berupa memerintahkan merger kepada bank-bank yang beroperasi di Indonesia pada masa wabah Covid-19 akan mengakibatkan balasan dari pemerintah negara lain berdasar pada hukum internasional. Metode penelitian menggunakan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konsep, serta teknik pengumpulan melihat aturan-aturan yang telah ada kemudian dilihat kepustakaan dari data sekunder yang telah dianalisis. Hasil penelitian ini menemukan bahwa Pemerintah bersama DPR diberikan wewenang untuk mengatur perekonomian dengan tanpa menghiraukan perjanjian-perjanjian internasional. Namun tidak boleh menghiraukan perjanjian-perjanjian internasional yang telah ada. Indonesia sebagai salah satu negara yang mengikatkan diri dengan WTO sejak 1994 harus tunduk pada prinsip-prinsip yang diatur dalam GATT. Kerugian yang dialami oleh investor dari bank yang diperintahkan untuk melakukan merger, tidak dapat dikatakan sebagai kerugian akibat tindakan pemerintah melainkan kerugian alamiah dalam dunia bisnis.

Kata kunci : Merger, Bank, Covid-19, Perdagangan Internasional

I. Pendahuluan

Virus Covid-19 yang mulanya diketemukan di Wuhan, China ^[1] telah menyebar keseluruh dunia. Hingga 31 Januari 2020, dilaporkan bahwa 9720 orang telah terinfeksi dengan kematian 213 orang.^[2] Penyebaran Virus Covid-19 yang mana dapat terjadi melalui kontak langsung maupun tidak langsung (melalui cairan yang dikeluarkan oleh orang yang terinfeksi),^[3] membuat para pembuat kebijakan menerapkan lockdown di negaranya. Lockdown tersebut bukan hanya menutup diri dari orang-orang luar negeri, melainkan juga dari orang yang berbeda kota, bahkan dalam lingkup yang lebih kecil lagi. Kebijakan lockdown tersebut serta psikologis masyarakat yang sedang kalut karena khawatir terjangkit wabah, membuat kegiatan ekonomi menjadi terhambat. Imbasnya juga dirasakan oleh masyarakat yang berkecimpung pada bisnis dunia maya.

Covid-19 telah membawa dampak yang buruk bagi perekonomian global. Diperkirakan resesi yang terjadi akan lebih buruk dibandingkan dengan krisis keuangan global yang terjadi padatahun 2008.^[4] Hal tersebut terjadi karena adanya dua krisis yang terjadi secara bersamaan yakni krisis ekonomi serta krisis kesehatan. Resesi setidaknya dapat berefek pada terjadinya:^[5]

- a. Pemutusan hubungan kerja dalam skala besar;
- b. Institusi, organisasi maupun badan usaha yang bergantung pada dana dari pemerintah memiliki tingkat retensi yang tinggi yang dapat menimbulkan kebangkrutan;
- c. Pendapatan negara cenderung turun, namun pendapatan lokal dari pajak meningkat mengingat turunnya nilai mata uang; dan
- d. Pengeluaran meningkat drastis.

Dunia perbankan tak luput dari dampak yang ditimbulkan akibat resesi. Pada resesi yang terjadi akibat krisis ekonomi 2007-2009, bank yang terdaftar di Uni Eropa dan Amerika Serikat kehilangan nilainya sebesar 82%.⁶ Resiko yang diterima oleh bank meningkat selama resesi, sehingga beberapa bank akhirnya harus melakukan likuidasi, penggabungan atau restrukturisasi dalam bentuk lainnya. Kebutuhan penggabungan atau restrukturisasi dalam bentuk lainnya dilandasi pada prinsip semakin tinggi modal maka semakin kuat penyangga untuk menahan kerugian.^[7] Kegagalan lembaga perbankan secara luas dianggap memiliki efek buruk yang lebih besar pada perekonomian dibandingkan dengan kegagalan lembaga bidang lainnya. Kegagalan lembaga keuangan dianggap demikian karena dikhawatirkan terjadinya efek domino melalui sistem perbankan yang mana dapat menghancurkan bukan hanya bank yang insolven, melainkan juga bank dalam keadaan solven.^[8] Bank dianggap gagal apabila nilai asetnya lebih rendah dibandingkan nilai liabilitasnya, dan kewajiban jangka pendeknya tidak dapat dipenuhi, sehingga nilai pasar dari kekayaan bersih menjadi negatif.^[9] Pada saat seperti itu, bank tidak dapat membayar semua deposit secara penuh dan tepat waktu. Bank dalam kondisi demikian harus segera ditangani untuk memberikan keadilan bagi semua deposit. Semakin lama bank bangkrut diizinkan untuk beroperasi, maka semakin banyak deposit yang memiliki informasi tersebut untuk menarik dana sehingga kerugian kemudian akan ditanggung oleh deposit yang kurang informasi.

¹ Wuhan Municipal Health Commission. *Report of Clustering Pneumonia of Unknown Etiology in Wuhan City*, 2019, <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2019123108989>, diakses pada 8 April 2020 pukul 15:04.

² Feng He, Yu Deng, Weina Li, *Coronavirus Disease 2019: What We Know?*, Journal of Medical Virology, 2020, hlm. 1.

³ *Ibid.*, hlm. 2.

⁴ Kritalina Georgieva, Direktur Pelaksana IMF dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1327804/imf-resesi-akibat-corona-lebih-buruk-ketimbang-krisis-2008/full&view=ok>, diakses pada 8 April 2020 pukul 17:02.

⁵ William N. Evans, Robert M. Schwab, dan Kathryn L. Wagner, *The Great Recession and Public Education*, Education Finance and Policy, Vol. 14, No. 2, 2019, hlm. 298-326.

⁶ Yener Altunbas, Simone Manganelli, David Marques-Ibanez, *Realized Bank Risk during Great Recession*, Journal of Financial Intermediation, Vol. 31, 2017, hlm. 30.

⁷ *Ibid.*, hlm. 32.

⁸ George G. Kaufman, *Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation*, Cato Journal, Vol. 16, No. 1, 1996, hlm. 1.

⁹ *Ibid.*, hlm. 2.

Untuk mengatasi dampak resesi baik akibat krisis ekonomi ataupun wabah Covid-19 terhadap bank di Indonesia, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Pada Pasal 23 ayat (1) huruf a Perpu tersebut, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) diberikan kewenangan untuk memberi perintah tertulis kepada lembaga keuangan untuk melakukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, integrasi dan konversi. Perintah yang diberikan kepada OJK tersebut pada dasarnya merupakan intervensi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap badan usaha. Intervensi pemerintah terhadap badan usaha sebagaimana yang diatur dalam Perpu tersebut, pada dasarnya seringkali dianggap sebagai bentuk ketidaksiapan suatu negara dalam menghadapi pasar bebas.^[10] Pengusaha maupun investor dalam rezim perdagangan internasional cenderung menghindari untuk berinvestasi terhadap negara-negara yang kerap kali melakukan intervensi terhadap pasar. Namun mengingat kondisi yang sekarang terjadi, yakni adanya pandemi yang terjadi dalam cakupan global, intervensi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia seharusnya patut untuk dikecualikan, yakni bukan sebagai sebuah intervensi yang buruk.

Bank yang beroperasi di Indonesia tidak sedikit yang merupakan hasil dari penanaman modal asing. Dalam hukum internasional terdapat prinsip bahwa perlakuan sebuah negara terhadap orang atau organisasi yang berasal dari negara lain, dapat dilakukan pembalasan serupa. Prinsip tersebut sering disebut sebagai prinsip resiprositas. Prinsip ini merupakan pilar dari negosiasi multilateral dalam hubungan internasional.^[11] Prinsip ini seringkali digunakan dalam perdagangan internasional. Setidaknya, perang dagang yang sedang berlangsung antara Amerika Serikat dan China, dimana awalnya digaungkan oleh Pemerintahan Donald Trump dengan menaikkan tarif bagi barang yang berasal dari China, dibalas dengan perbuatan yang serupa berdasarkan prinsip resiprositas.^[12] Pertanyaan menyeruak terkait dengan hal yang dilakukan oleh Pemerintahan Indonesia terhadap semua bank yang beroperasi di Indonesia yakni apakah akan menghasilkan perlawanan serupa terhadap bank-bank Indonesia yang beroperasi di negara lain. Terkait dengan hal-hal sebagaimana yang telah disebutkan di atas, lebih lanjut ini akan membahas apakah Pemerintah Indonesia berwenang untuk melakukan pengaturan berupa perintah merger kepada bank-bank yang beroperasi di Indonesia berdasarkan konstitusi Indonesia dan apakah perbuatan berupa memerintahkan merger kepada bank-bank yang beroperasi di Indonesia pada masa wabah Covid-19 akan mengakibatkan balasan dari pemerintah negara lain berdasar pada hukum internasional?

II. Metode Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif, di mana penelitian ini berupa usaha inventarisasi hukum positif, di mana penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan dan pendekatan konsep.¹³ Sumber bahan hukum yang digunakan yaitu sumber bahan hukum primer meliputi undang-undang, sumber bahan hukum sekunder meliputi buku hukum dan jurnal hukum, dan bahan hukum tersier meliputi kamus

¹⁰ Arun Ghosh, *State Intervention versus Free Market*, Economic and Political Weekly, Vol. 2, No. 27, 1992, hlm. 1368.

¹¹ Juan Marchetti dan Martin Roy, *Is There Reciprocity in Preferential Trade Agreements on Services?*, WTO Staff Working Paper, No. ERDS-2012-16, 2012, hlm. 2.

¹² Ana Swanson, *US and China Expand Trade War as Beijing Matches Trump's Tariffs*, dalam The New York Times 15 Juni 2018.

¹³ Johny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet.1, (Malang: Bayu Media, 2005), hlm. 246

bahasa Inggris dan kamus Bahasa Indonesia . Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah aturan-aturan yang telah ada kemudian dilihat kepustakaan dari data skunder yang telah dianalisis.

III. Hasil dan Pembahasan

A. Kewenangan Negara untuk Memerintahkan Merger kepada Bank yang Beroperasi di Indonesia dalam Sudut Pandang Konstitusi Indonesia

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial", begitu bunyi dari Paragraf ke-empat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang mana merupakan salah satu dari dua hal—selainnya yang dimaksud adalah Pancasila—yang tidak dapat diubah ataupun diamandemen. Paragraf ke-empat tersebut memuat tugas serta tujuan dari kemerdekaan Bangsa Indonesia yang diproklamkan oleh Soekarno-Hatta yang harus dipegang oleh Pemerintah. Tugas Pemerintah Indonesia yang diamanatkan oleh para pendiri negara berupa melindungi segenap Bangsa Indonesia, sementara untuk tujuan setidaknya terdapat dua dimensi, yakni dimensi nasional dan dimensi internasional. Dimensi nasional mencakup memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sementara yang termasuk dalam dimensi internasional yakni ikut melaksanakan ketertiban dunia dengan dasar kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial. Pengkategorian atas tujuan yang ada dalam Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan hal yang penting untuk mengetahui bagaimana seharusnya posisi pemerintah dalam masyarakat internasional yang sekarang seakan tidak memiliki batas sebagai akibat dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Posisi pemerintah yang diharapkan oleh para pendiri negara adalah untuk melindungi kepentingan Bangsa Indonesia, baik terkait dengan hak-haknya, hartanya, maupun martabatnya.^[14] Pemerintah Indonesia, dalam kaitan hidup di antara masyarakat internasional, tidak diharapkan oleh para pendiri negara menjadi sebuah organisasi yang netral, melainkan sebuah organisasi yang berpihak. Hal tersebut merupakan tindakan yang wajar dilakukan oleh mayoritas pemerintah yang ada di dunia terhadap warga negara atau bangsanya sendiri.^[15] Namun pasca runtuhnya negara sosialis^[16] serta terjadinya globalisasi, keberpihakan pemerintah terhadap warga negara atau bangsanya dibatasi. Keberadaan perjanjian-perjanjian internasional khususnya pasca berdirinya World Trade Organization (WTO),^[17] menjadikan pemerintah suatu negara tidak lagi leluasa dalam berpihak terhadap rakyatnya.^[18]

Lembaga keuangan dalam hal ini bank merupakan institusi yang memiliki pengaruh signifikan terhadap hajat hidup orang banyak.^[19] Fungsi bank sebagai lembaga intermediasi, yakni lembaga yang menyimpan serta menyalurkan dana masyarakat,^[20] membuat bank memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat. Meskipun demikian, bank tidak termuat dalam Daftar

¹⁴ Pasal 28G UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵ Yeheskel Hasenfels, Jane A. Rafferty, dan Mayer N. Zald, *The Welfare State, Citizenship, and Bureaucratic Encounters*, *Annual Review of Sociology*, Vol. 13, No. 1, 1987, hlm. 387.

¹⁶ Ivan Szelenyi dan Balazs Szelenyi, *Why Socialism Failed: Toward a Theory of System Breakdown—Causes of Disintegration of East European State Socialism*, *Theory and Society*, Vol. 23, No. 2, 1994, hlm. 231.

¹⁷ Shujiro Urata, *Globalization and The Growth in Free Trade Agreements*, *Asia-Pacific Review*, Vol. 9, No. 1, 2002, hlm. 20.

¹⁸ Jonathan Hopkin, *When Polanyi Met Farage: Market Fundamentalism, Economic Nationalism, and Britain's Exit from the European Union*, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, No. 3, 2017, hlm. 471.

¹⁹ Elli Ruslina, *Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 1, 2012, hlm. 61.

²⁰ Yok-Shiu F. Lee, *Intermediary Institutions, Community Organizations, and Urban Environmental Management: The Case of Three Bangkok Slums*, *World Development*, Vol. 26, No. 6, 1998, hlm. 993.

Negatif Investasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia.^[21] Hal tersebut bermakna, untuk lembaga keuangan berbentuk bank, modal perusahaan dapat sepenuhnya berasal dari investasi asing. Pengaturan tersebut memiliki resiko yakni mudahnya ekonomi negara terguncang apabila para investor menarik dananya secara serentak dari Indonesia,^[22] namun di sisi lain perekonomian negara dapat terbantu dengan kehadiran investasi asing tersebut. Manfaat dari kehadiran bank asing di Indonesia setidaknya dapat membuat kegiatan produksi maupun kegiatan ekonomi lainnya berjalan.^[23] Ketika kegiatan ekonomi berjalan, maka akan tersedia lapangan kerja^[24] sehingga dapat menyejahterakan masyarakat-dalam hal ini bangsa Indonesia. Pemerintah memang tidak menguasai bank-bank yang beroperasi di Indonesia, namun bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengatur kegiatan perbankan di Indonesia.^[25] Kehadiran Bank Indonesia (BI)^[26] sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 serta OJK yang mana bersifat independen^[27] merupakan bentuk dari perlindungan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Keduanya diberikan kewenangan oleh negara untuk mengatur lembaga keuangan yang beroperasi di Indonesia sehingga tidak merugikan masyarakat.

Kewenangan untuk mengatur bank-bank yang beroperasi di Indonesia pada dasarnya termuat dalam UUD NRI Tahun 1945. Presiden bersama dengan DPR serta BI diberikan kewenangan oleh konstitusi secara langsung untuk mengupayakan kemakmuran masyarakat dengan jalan mengatur perekonomian negara. Lebih jauh, bahkan Pemerintah bersama DPR diberikan wewenang untuk mengatur perekonomian dengan tanpa menghiraukan perjanjian-perjanjian internasional. Hal tersebut terlihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan dimana perjanjian internasional apabila hendak diberlakukan di Indonesia, maka harus diratifikasi dalam bentuk undang-undang.^[28] Dalam hal tersebut, kewenangan yang ada pada pemerintah dan Bank Indonesia yang mana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 jauh lebih tinggi tingkatannya dibandingkan dengan perjanjian internasional yang mana dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia hanya berbentuk undang-undang. Namun demikian, mengingat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 khususnya kalimat, "*ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*", pemerintah serta BI tidak selayaknya melakukan pengaturan terhadap bank dengan tanpa menghiraukan perjanjian-perjanjian internasional sama sekali. Apabila tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun BI tidak berdasar pada kemerdekaan, perdamaian maupun keadilan sosial, serta dapat menghancurkan atau mengganggu ketertiban dunia, maka perbuatan tersebut akan menjadi tindakan yang tidak mencerminkan konstitusi dari Indonesia. Selain itu, tindakan yang tidak memperhatikan ketertiban dunia dalam bidang ekonomi dapat membawa dampak buruk bagi masyarakat dengan rupa embargo ekonomi ataupun tindakan lain yang dapat diambil oleh masyarakat internasional.^[29]

²¹ Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

²² Joseph E. Stiglitz, *Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability*, World Development, Vol. 28, No. 6, 2000, hlm. 1078-1079.

²³ Brian J. Aitken dan Ann E. Harrison, *Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela*, American Economic Review, Vol. 89, No. 3, 1999, hlm. 615.

²⁴ Premachandra Athukorala dan Jayant Menon, *Foreign Investment and Industrialization in Malaysia: Exports, Employment and Spillovers*, Asian Economic Journal, Vol. 10, No. 1, 1996, hlm. 38.

²⁵ Pasal 11 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

²⁶ Pasal 23D UUD NRI Tahun 1945 dan Consideran huruf d UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

²⁷ Pasal 1 angka 1 UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

²⁸ Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁹ Douglas A. Irwin, *The Welfare Cost of Autarky: Evidence from the Jeffersonian Trade Embargo, 180-1809*, Review of International Economics, Vol. 13, No. 4, 2005, hlm. 631.

B. Tindakan Memerintahkan Merger kepada Bank-Bank Tertentu yang Beroperasi di Indonesia pada Masa Wabah Covid-19 dalam Sudut Pandang Hukum Internasional

Tindakan merger suatu perusahaan pada dasarnya dilakukan berdasar pada pertimbangan ekspansi pasar atau ketidakcukupan modal.^[30] Secara spesifik, yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf a Perpu No. 1 Tahun 2020 adalah perintah merger kepada bank-bank yang insolven. Bank-bank yang demikian, diperintah untuk melakukan merger dikarenakan apabila dibiarkan pailit maka akan merugikan masyarakat. Uang yang disimpan oleh masyarakat di bank berupa tabungan, deposito maupun jenis yang lain dapat tidak kembali sepenuhnya atau sebagian. Apalagi posisi deposan dalam kepailitan di Indonesia dikategorikan sebagai kreditor konkruen yakni kreditor yang tidak diutamakan pelunasannya dalam perkara pailit.^[31] Selain itu, kepailitan sebuah bank dapat mengakibatkan bank lain yang dalam keadaan sehat menjadi ikut terpuruk. Kegiatan saling meminjam atau mendanai yang biasa dilakukan oleh bank-bank dalam sistem perbankan menjadi faktor penguat kemungkinan terjadinya dampak sistemik.^[32] Untuk menghindari kepailitan yang dapat berdampak sistemik tersebut, oleh karenanya OJK diberikan kewenangan untuk memberikan perintah merger, konsolidasi dan sejenisnya.

Penggabungan dua atau lebih bank akan memperkuat modal dari perusahaan, setidaknya memperbaiki salah satu pihak. Penguatan modal tersebut dapat membantu pihak yang sebelumnya mengalami masalah keuangan untuk mengatasi permasalahan likuiditas yang dialami dan untuk memenuhi kewajiban jangka pendek dari bank yang sedang sakit tersebut.³³ Namun untuk mengatasi permasalahan keuangan yang dialami oleh salah satu pihak, kemungkinan besar akan terjadi restrukturisasi perusahaan dalam skala besar pada bank yang mengalami kondisi tidak sehat.^[34] Bank yang beroperasi di Indonesia bukan hanya bank yang struktur modalnya berasal dari investasi dalam negeri. Terdapat banyak bank yang struktur modalnya didominasi oleh investasi asing. Tindakan merger yang dilakukan antar bank dimana salah satu atau keduanya mengalami masalah likuiditas bahkan dalam keadaan insolven memiliki kecenderungan untuk merugikan pemilik modal. Mengingat akibat tersebut, maka bisa saja negara dimana pemilik modal berkewarganegaraan keberatan atas tindakan merger di negara bank beroperasi-dalam hal ini Indonesia, karena dapat mempengaruhi perekonomian dimana pemilik modal berkewarganegaraan.

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengikatkan diri dengan WTO sejak 1994. Hal tersebut ditandai dengan ratifikasi yang dilakukan Indonesia atas Perjanjian WTO.³⁵ Dengan mengikatkan diri, maka Indonesia juga menyetujui semua perjanjian-perjanjian dan ketentuan-ketentuan yang menjadi satu bagian dengan perjanjian pendirian WTO seperti *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) serta *General Agreement on Trade in Services* (GATS). GATT merupakan perjanjian multilateral yang mengatur perdagangan barang, sementara GATS merupakan perjanjian multilateral yang mengatur perdagangan jasa.

Prinsip yang termuat dalam GATS terbagi menjadi dua yakni prinsip yang termasuk dalam kewajiban tanpa syarat: *Most Favoured Nation* (MFN) dan Transparansi, dan prinsip yang termasuk

³⁰ Klaus Gugler dan Kai A. Konrad, *Merger Target Selection and Financial Structure*, University of Vienna and Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), 2002, hlm. 1-3.

³¹ Pasal 138 UU No. 3 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, dan Pasal 1131, 1132, 1139, dan 1141 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

³² Pierluigi Bologna, *Is There a Role for Funding in Explaining Recent U.S. Banks' Failures?*, International Monetary Fund Working Paper, No. 11-180, 2011, hlm. 1-6.

³³ Elena Carletti, Philipp Hartmann dan Giancarlo Spagnolo, *Bank Mergers, Competition and Liquidity*, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 39, No. 5, 2003, hlm. 1087.

³⁴ David Lei dan Michael A. Hitt, *Strategic Restructuring and Outsourcing: The Effect of Mergers and Acquisitions and LBOs on Building Firm Skills and Capabilities*, Journal of Management, Vol. 21, No. 5, 1995, hlm 835.

³⁵ UU No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).

dalam kewajiban dengan syarat: perlakuan nasional (*National Treatment*) dan akses pasar.^[36] Prinsip MFN menghendaki perlakuan yang sama dari suatu negara kepada semua perusahaan jasa dari berbagai negara anggota WTO. Tidak boleh ada preferensi kepada perusahaan dari anggota tertentu dengan alasan apapun. Prinsip kedua yakni prinsip transparansi mewajibkan setiap anggota WTO untuk mempublikasikan semua kebijakan yang relevan dengan perdagangan jasa. Terhadap dua prinsip dari kategori pertama yang terdapat dalam GATS, Pemerintah Indonesia dalam menentukan dan memberikan perintah merger kepada bank yang beroperasi di Indonesia tidak memandang asal atau kewarganegaraan dari bank tersebut, serta peraturan terkait dengan hal ini telah lebih dahulu dipublikasikan kepada khalayak umum.

Prinsip lain dalam GATS adalah prinsip perlakuan nasional dan prinsip akses pasar. Kedua prinsip ini pada dasarnya ditentukan sendiri baik sektor maupun jadwalnya oleh masing-masing negara anggota. Namun dalam kaitannya dengan bidang jasa keuangan khususnya bank, Indonesia telah mengakomodir perdagangan bebas. Prinsip perlakuan nasional menghendaki perlakuan yang sama bagi pelaku usaha dalam bidang jasa baik yang berasal dari dalam negeri dan dari luar negeri, sementara prinsip akses pasar menghendaki ketiadaan rintangan atau batasan yang mengakibatkan baik pelaku usaha sektor jasa maupun masyarakat sulit untuk saling berhubungan. Perintah merger kepada entitas bank sebagaimana yang disebut dalam Perpu tidak memandang atau mempertimbangkan kewarganegaraan dari bank tersebut. Perlakuannya berdasarkan pada kondisi keuangan masing-masing bank, sehingga apa yang dilakukan Indonesia tidak menyalahi prinsip perlakuan nasional. Begitu juga dengan prinsip akses pasar, Indonesia tidak melakukan pembatasan baik kepada entitas bank asing untuk bersentuhan dengan masyarakat, juga *per se*. Keseluruhan, tindakan yang diambil Indonesia bukan termasuk dalam tindakan yang bertentangan dengan ke-empat prinsip yang termuat dalam GATS. Pengecualian dari penerapan empat prinsip GATS sebagaimana yang termuat dalam Artikel XIV dan XIV *bis* juga dipandang tidak memiliki relevansi pada bidang jasa berbentuk bank. Covid-19 memang telah ditetapkan oleh World Health Organization (WHO) sebagai wabah global dan dapat digunakan sebagai alat pengecualian untuk tidak menerapkan empat prinsip GATS dengan landasan kebutuhan untuk melindungi kesehatan manusia, hewan maupun tumbuhan. Namun bank, yang mana tidak memasok barang dan jasa yang memiliki kaitan langsung dengan wabah Covid-19, tidak selayaknya mendapatkan pengecualian atas prinsip-prinsip GATS. Hal tersebut berbeda dengan perusahaan bidang barang yang diproduksi atau diolah di daerah wabah, yang mana barang tersebut dapat menjadi perantara penyebaran virus.

Mengingat tindakan perintah merger kepada bank-bank tertentu tidak menyalahi prinsip yang termuat dalam GATS, maka negara lain tidak dapat melakukan pembalasan terhadap Indonesia. Kerugian yang dialami oleh investor dari bank yang diperintahkan untuk melakukan merger, tidak dapat dikatakan sebagai kerugian akibat tindakan pemerintah melainkan kerugian alamiah dalam dunia bisnis.

IV. Penutup

Kewenangan untuk mengatur bank-bank yang beroperasi di Indonesia pada dasarnya termuat dalam UUD NRI Tahun 1945. Presiden bersama dengan DPR serta BI diberikan kewenangan oleh konstitusi secara langsung untuk mengupayakan kemakmuran masyarakat dengan jalan mengatur perekonomian negara. Lebih jauh, bahkan Pemerintah bersama DPR diberikan wewenang untuk mengatur perekonomian dengan tanpa menghiraukan perjanjian-perjanjian internasional. Namun pemerintah serta BI tidak selayaknya melakukan pengaturan terhadap bank dengan tanpa menghiraukan perjanjian-perjanjian internasional sama sekali. Apabila tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun BI tidak berdasar pada kemerdekaan, perdamaian maupun keadilan sosial, serta dapat menghancurkan atau mengganggu ketertiban

³⁶ Laura Altinger dan Alice Enders, *The Scope and Depth of GATS Commitments*, World Economy, Vol. 19, No. 3, 1996, hlm. 308-309.

dunia, maka perbuatan tersebut akan menjadi tindakan yang tidak mencerminkan konstitusi dari Indonesia.

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengikatkan diri dengan WTO sejak 1994. Dengan mengikatkan diri, maka Indonesia juga menyetujui semua perjanjian-perjanjian dan ketentuan-ketentuan yang menjadi satu bagian dengan perjanjian pendirian WTO seperti *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) serta *General Agreement on Trade in Services* (GATS). Perintah merger kepada entitas bank sebagaimana yang disebut dalam Perpu dilakukan berdasar pada kondisi keuangan masing-masing bank, sehingga bukan termasuk dalam tindakan yang bertentangan dengan ke-empat prinsip yang termuat dalam GATS. Pengecualian dari penerapan empat prinsip GATS sebagaimana yang termuat dalam Artikel XIV dan XIV bisa juga dipandang tidak memiliki relevansi pada bidang jasa berbentuk bank. Kerugian yang dialami oleh investor dari bank yang diperintahkan untuk melakukan merger, tidak dapat dikatakan sebagai kerugian akibat tindakan pemerintah melainkan kerugian alamiah dalam dunia bisnis.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Aitken, Brian J., dan Ann E. Harrison, *Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela*, *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, 1999.
- Altinger, Laura., dan Alice Enders, *The Scope and Depth of GATS Commitments*, *World Economy*, Vol. 19, No. 3, 1996.
- Altunbas, Yener., Simone Manganelli, David Marques-Ibanez, *Realized Bank Risk during Great Recession*, *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 31, 2017.
- Athukorala, Premachandra., dan Jayant Menon, *Foreign Investment and Industrialization in Malaysia: Exports, Employment and Spillovers*, *Asian Economic Journal*, Vol. 10, No. 1, 1996.
- Bologna, Pierluigi., *Is There a Role for Funding in Explaining Recent U.S. Banks' Failures?*, *International Monetary Fund Working Paper*, No. 11-180, 2011.
- Carletti, Elena., Philipp Hartmann dan Giancarlo Spagnolo, *Bank Mergers, Competition and Liquidity*, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 39, No. 5, 2003.
- Evans, William N., Robert M. Schwab, dan Kathryn L. Wagner, *The Great Recession and Public Education*, *Education Finance and Policy*, Vol. 14, No. 2, 2019.
- Ghosh, Arun., *State Intervention versus Free Market*, *Economic and Political Weekly*, Vol. 2, No. 27, 1992.
- Gugler, Klaus., dan Kai A. Konrad, *Merger Target Selection and Financial Structure*, University of Vienna and Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), 2002.
- Hasenfels, Yeheskel., Jane A. Rafferty, dan Mayer N. Zald, *The Welfare State, Citizenship, and Bureaucratic Encounters*, *Annual Review of Sociology*, Vol. 13, No. 1, 1987.
- He, Feng., Yu Deng, dan Weina Li, *Coronavirus Disease 2019: What We Know?*, *Journal of Medical Virology*, 2020.
- Hopkin, Jonathan., *When Polanyi Met Farage: Market Fundamentalism, Economic Nationalism, and Britain's Exit from the European Union*, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, No. 3, 2017.
- Irwin, Douglas A., *The Welfare Cost of Autarky: Evidence from the Jeffersonian Trade Embargo, 1807-1809*, *Review of International Economics*, Vol. 13, No. 4, 2005.
- Johny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet.1, (Malang: Bayu Media, 2005)
- Kaufman, George G., *Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation*, *Cato Journal*, Vol. 16, No. 1, 1996.
- Lee, Yok-Shiu F., *Intermediary Institutions, Community Organizations, and Urban Environmental Management: The Case of Three Bangkok Slums*, *World Development*, Vol. 26, No. 6, 1998.
- Lei, David., dan Michael A. Hitt, *Strategic Restructuring and Outsourcing: The Effect of Mergers and Acquisitions and LBOs on Building Firm Skills and Capabilities*, *Journal of Management*, Vol. 21, No. 5, 1995.

- Marchetti, Juan., dan Martin Roy, *Is There Reciprocity in Preferential Trade Agreements on Services?*, WTO Staff Working Paper, No. ERDS-2012-16, 2012.
- Ruslina, Elli., *Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 9, No. 1, 2012.
- Stiglitz, Joseph E., *Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability*, World Development, Vol. 28, No. 6, 2000.
- Szelenyi, Ivan., dan Balasz Szelenyi, *Why Socialism Failed: Toward a Theory of System Breakdown—Causes of Disintegration of East European State Socialism*, Theory and Society, Vol. 23, No. 2, 1994.
- Urata, Shujiro., *Globalization and The Growth in Free Trade Agreements*, Asia-Pacific Review, Vol. 9, No. 1, 2002.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- General Agreement on Trade in Services.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).
- Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- Peraturan Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Website

<https://bisnis.tempo.co>

Lainnya

- Swanson, Ana., *US and China Expand Trade War as Beijing Matches Trump's Tariffs*, dalam The New York Times.
- Wuhan Municipal Health Commission. *Report of Clustering Pneumonia of Unknown Etiology in Wuhan City*, 2019.