

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang berarti bahwa negara yang penyelenggaraan kekuasaan atas pemerintahannya didasari oleh hukum sehingga dengan alasan tersebut setiap warga negara Indonesia harus mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka dari itu, ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan merupakan landasan dasar dari setiap pelaksanaan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Amanat atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hal yang wajib dipenuhi bagi pemerintah dan masyarakatnya, amanat yang terdapat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni tentang Kekuasaan Pemerintah, Kelembagaan Negara, Hak Asasi Manusia, Kesejahteraan Rakyat, Bentuk Negara, Hal Keuangan, dan lain-lain.

Presiden merupakan lembaga negara yang berwenang untuk mengajukan rancangan APBN dengan tujuan untuk melaksanakan proses pemerintahan dengan sebaik-baiknya dan dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat untuk disetujui RAPBN tersebut.

Salah satu lembaga pemerintahan yang menjalankan keuangan negara adalah Bank Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23D yang berbunyi: "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang".¹ Dari pasal tersebut dapat dilihat bahwa *lex specialis derogate lex generalis* nya adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

¹ Pasal 23D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perbankan Syariah sebagai lembaga keuangan ekonomi syariah pertama di Indonesia baru mulai berdiri pada tahun 1992 yaitu dengan berdirinya Bank Muamalat Indonesia yang hadir tanpa dukungan peraturan perundangan yang memadai. Kemudian secara yuridis konsep Perbankan Syariah lahir dari disahkannya Undang-Undang No 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Dalam Undang-Undang ini akomodasi terhadap perbankan syariah dilakukan dengan mengakui keberadaan bank yang beroperasi dengan prinsip bagi hasil baik bank umum maupun BPR (Bank Perkreditan Rakyat). Hanya saja pada Undang-Undang ini tidak menyebutkan definisi dari bank yang beroperasi dengan prinsip bagi hasil. Definisi bank yang beroperasi dengan prinsip bagi hasil disebutkan lebih lanjut dalam PP Nomor 72 tahun 1992 tentang Bank yang Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, dalam peraturan ini menyebutkan Prinsip bagi hasil sebagaimana dimaksud adalah prinsip bagi hasil berdasarkan Syari'at yang digunakan oleh bank berdasarkan prinsip bagi hasil dalam:²

- a. menetapkan imbalan yang akan diberikan kepada masyarakat sehubungan dengan penggunaan/pemanfaatan dana masyarakat yang dipercayakan kepadanya;
- b. menetapkan imbalan yang akan diterima sehubungan dengan penyediaan dana kepada masyarakat dalam bentuk pembiayaan baik untuk keperluan investasi maupun modal kerja;
- c. menetapkan imbalan sehubungan dengan kegiatan usaha lainnya yang lazim dilakukan oleh bank dengan prinsip bagi hasil.

Undang-Undang Perbankan pada Pasal 1 yang berisi ketentuan-ketentuan umum beserta definisi, menyatakan bahwa Bank merupakan badan usaha yang bertujuan untuk menghimpun dana dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan lainnya. Dari definisi tersebut yang menyatakan bahwa Bank adalah badan usaha tidak menutup kemungkinan tidak adanya indikasi persaingan usaha

² Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil Pasal 2 ayat (1).

yang tidak sehat untuk badan usaha perbankan lainnya maupun nasabah secara umum.

Kemungkinan adanya persaingan usaha yang tidak sehat dapat menyebabkan ketidakstabilan pasar yang dapat mengganggu pertumbuhan ekonomi suatu negara dari baik dari segi perekonomian negara ataupun perekonomian masyarakat. Kondisi persaingan usaha yang tidak sehat juga dapat menghambat persaingan usaha dan merugikan konsumen dalam skala yang tidak kecil.

Hukum Persaingan merupakan salah satu perangkat hukum penting dalam ekonomi pasar (*market economy*). Melalui hukum persaingan usaha, pemerintah berupaya melindungi persaingan yang sehat antar pelaku usaha di dalam pasar. Khemani (1998), menjelaskan bahwa persaingan yang sehat akan memaksa pelaku usaha menjadi lebih efisien dan menawarkan lebih banyak pilihan produk barang dan jasa dengan harga yang lebih murah.³

Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mendefinisikan Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Persaingan usaha tidak sehat juga dapat menimbulkan pasar yang monopolistik seperti timbulnya pelaku yang mendapatkan posisi dominan dalam pasar dimana pelaku tersebut tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.⁴

³ Thee Kian Wie, “Kebijakan Persaingan dan Undang-undang Antimonopoli dan Persaingan di Indonesia,” dalam buku Pembangunan, Kebebasan, dan “Mukjizat” Orde Baru, Cet 1, Jakarta, penerbit Buku Kompas, 2004. hal.173.

⁴ Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Daripada itu, definisi Monopoli dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Pasal 1 butir 1 menyebutkan Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok tertentu. Begitu pula adanya istilah Posisi Dominan yang timbul dari persaingan usaha yang tidak sehat, yang diakibatkan adanya keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses, pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.⁵

Berkaitan dengan penjelasan di atas, badan usaha yang baru saja dibentuk karena adanya merger 3 bank syariah bumh yaitu Bank Syariah Indonesia yang merupakan merger antara Bank Mandiri Syariah, BRI Syariah, dan BNI Syariah. 3 Bank Syariah tersebut sebelum digabungkan menjadi 1 Bank Syariah, merupakan perpanjangan dari Bank-Bank BUMN yang terbilang lumayan besar.

Terkait dengan kepemilikan bank syariah BUMN yang dikuasai modalnya sebagian besar oleh Negara, pengecualian tersebut tidak melarang Bank Syariah BUMN untuk melakukan Monopoli atas merger yang sudah dilakukan Februari 2021. Maka dari itu, penulis akan melakukan penelitian yang berjudul "*Interpretasi Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Dikaitkan Konflik Kepentingan Merger Bank Syariah BUMN*".

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penulisan ini diuraikan sebagai berikut:

⁵ Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

- a. Bagaimanakah Interpretasi Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dikaitkan Merger Bank Syariah BUMN?
- b. Apakah konflik kepentingan yang timbul akibat merger bank syariah BUMN berdasarkan asas kepastian hukum?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini, yakni:

- 1) Untuk menganalisis Interpretasi Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dikaitkan Merger Bank Syariah BUMN berdasarkan Teori Penafsiran Hukum melalui Interpretasi Restriktif.
- 2) Untuk mengkaji Konflik kepentingan yang timbul akibat merger bank syariah BUMN berdasarkan asas kepastian hukum.

Penulisan ini berfokus pada pentingnya kesadaran atas persaingan usaha antar badan usaha di Indonesia yang berfokus kepada sektor perbankan syariah untuk menganalisis adanya persaingan usaha tidak sehat yang berbahaya dalam persaingan industri perbankan syariah dan menganalisis adanya konflik kepentingan atas penggabungan badan usaha dalam sektor perbankan syariah.

1.4. Manfaat Penelitian

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan terhadap pembaca dan menjadi khazanah ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum khususnya di sektor perbankan syariah untuk menegaskan pentingnya penafsiran Pasal 51 UU No. 5/1999 mengenai pengecualian atas tindakan merger yang dilarang dalam UU tersebut. Hal tersebut dikarenakan masih minimnya pengetahuan mengenai persaingan usaha di kalangan masyarakat terutama dalam tindakan perseroan untuk

melakukan perjanjian atau kegiatan yang merugikan aspek persaingan usaha.

1.5. Kerangka Teori & Kerangka Konseptual

1.5.1. Teori Kepastian Hukum (*Grand Theory*)

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁶ Kepastian Hukum hanya dapat diimplementasikan apabila ada peraturan formil yang mengaturnya, ketidakpastian hukum mengenai merger yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dapat menyebabkan ketidakjelasan dalam hal merger yang dilakukan oleh Bank Syariah BUMN berpotensi melahirkan pelaku usaha dalam posisi dominan.

1.5.2. Teori Penafsiran Hukum (*Applied Theory*)

Penafsiran atau yang umum disebut interpretasi hukum adalah mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-dalil yang tercantum dalam undang-undang sesuai dengan yang di kehendaki serta yang dimaksud oleh pembuat undang-undang.⁷ Terkait pada Pasal 51 UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tafsiran mengenai Pasal 51 tersebut kurang diterima baik oleh beberapa individu atau kelompok yang belum memahami konsep efisiensi pasar guna menggerakkan ekonomi masyarakat.

1.5.3 Kerangka Konseptual

⁶Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami, dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010. H. 59

⁷ Sugijanto Darmadi, *Kedudukan Ilmu Hukum dalam Ilmu dan Filsafat* (Bandung: Mandar Maju, 1998), h. 65.

Berikut ini akan diuraikan kerangka konseptual yang digunakan sehingga diharapkan menghindari penafsiran yang berbeda.

a. Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.⁸

b. UU Antimonopoli adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. PP 28/1999 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank.

b. Merger adalah 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.⁹

c. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.¹⁰

d. Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN sebagai salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan.¹¹

e. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan

⁸ Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁹ Pasal 1 Butir 9 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁰ Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

¹¹ Pasal Butir 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹²

1.6. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran jelas mengenai keseluruhan dan isi pada penulisan ilmiah ini, penulis membagi penulisan ini menjadi 5 (lima) bab, yang terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab ini membahas tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM KONSEP PENGECUALIAN LARANGAN PRAKTIK MONOPOLI TERHADAP BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM BIDANG USAHA PERBANKAN SYARIAH

Di Bab kedua, penulis akan membahas tentang Penafsiran Hukum, Penggabungan, Restrukturisasi, Merger Perbankan, Persaingan Usaha, Kegiatan yang Dilarang Dalam Persaingan Usaha, dan Prinsip *Per Se Illegal* dan *Rule of Reason*.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam Bab ini membahas tentang Jenis Penelitian, Jenis Pendekatan, Sumber Data, dan Teknik Analisis Data.

BAB IV ANALISIS TERHADAP INTERPRETASI PASAL 51 UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 DIKAITKAN KONFLIK KEPENTINGAN MERGER BANK SYARIAH BUMN

Dalam Bab ini membahas tentang penafsiran atas peraturan mengenai penggabungan perusahaan perbankan syariah di Indonesia dan analisis mengenai konflik kepentingan yang timbul

¹² Pasal 1 Butir 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

atas tindakan penggabungan badan usaha milik negara berbasis perbankan syariah (Bank Syariah Indonesia).

BAB V PENUTUP

Dalam Bab ini merupakan kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran yang diajukan. Kesimpulan dapat diperoleh melalui metode penalaran yakni penalaran deduktif dan penalaran induktif.