

KEBIJAKAN MODAL MINIMUM, KEBIJAKAN KEPEMILIKAN TUNGGAL DAN
PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN DALAM PERSAINGAN USAHA INDUSTRI PERBANKAN

Oleh:
Dr. Taswan, SE, MSi¹

Abstraksi

Makalah ini berkaitan dengan tiga isu. Pertama, makalah ini menjelaskan kebijakan modal minimum dan single presence policy serta konsekuensinya terhadap struktur pasar perbankan. Kedua, penyalahgunaan posisi dominan, dan yang ketiga tentang langkah-langkah untuk mencegah itu dalam rangka untuk menciptakan persaingan sehat dalam industri perbankan. Kebijakan modal inti minimum dan kebijakan kepemilikan tunggal (single presence policy) ditengarai telah memberikan kontribusi terhadap pembentukan struktur perbankan atau struktur pasar oligopoli. Hal ini berpotensi menyebabkan posisi dominan. Penyalahgunaan posisi dominan pada struktur pasar yang oligopolis bisa kartel harga atau suku bunga. Kartel ini sangat merugikan konsumen karena konsumen menanggung biaya bunga yang lebih tinggi dibandingkan ketika tidak ada kartel. Oleh karena itu Komisi Pengawas Persaingan Usaha harus bertindak tegas dan ada upaya pencegahan. KPPU perlu aktif melakukan tindakan preventif dengan memberikan masukan revisi kebijakan modal minimum, kebijakan kepemilikan tunggal, revisi BMPK pengaturan dana masyarakat yang terkait dan tidak terkait, perlu untuk melarang pemberian kredit secara silang antara bank, dan bekerja sama dengan Lembaga Asuransi Deposito atau LPS untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat pada industri perbankan.

Abstract

This paper is concerned with three issues. First, this paper describes the policy of minimum capital and the single presence policy and its consequences on market structure. Secondly, abuse of dominant position, and the third about the steps to prevent it in order to create healthy competition in the banking industry. The minimum core capital policy and the single presence policy is suspected to have contributed to the formation of the concentration of the banking structure or oligopoly market structure. This could potentially lead to a dominant position. Abuse of dominant position in the oligopoly market structure could cartel prices or interest rates. The cartel is very detrimental to consumers because consumers bear the cost of higher interest than when there is no cartel. Therefore the Commission for the Supervision of Business Competition must act decisively and prevention efforts. The Commission for the Supervision of Business Competition should actively perform preventive action by advising policy revision of minimum capital, single presence policy, the revision of the legal lending limit, the setting of public funds related and unrelated, it is necessary to prohibit the cross-crediting a cross between a bank, and cooperate with the Deposit Insurance Institution or LPS to create a healthy business competition in the banking industry.

A. PENDAHULUAN

Setiap kegiatan ekonomi diharapkan dapat menciptakan barang dan jasa dengan biaya yang paling rendah yang mungkin bisa dicapai, serta mampu mengalokasikan sumber-sumber ekonomi pada penggunaan yang paling bernilai. Dengan kata lain terjadi efisiensi ekonomi. Bagaimana efisiensi ekonomi pada industri perbankan?. Efisiensi ekonomi dalam hal ini mengandung dua dimensi yaitu tersedianya berbagai macam instrumen finansial bagi pemilik aktiva yang paling menguntungkan, atau memberikan portofolio yang paling optimal. Pada sisi sumber dana seharusnya dialokasikan pada penempatan dana yang paling bernilai. Alokasi sumber dana pada penempatan paling bernilai dan tersedianya berbagai instrumen keuangan akan terjadi bila bank-bank berada pada lingkungan yang kompetitif. Lingkungan kompetitif akan terjadi kalau didukung regulasi yang tepat dan ada pengawasan persaingan usaha yang sehat terhadap pelaku usaha dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Lingkungan kompetitif akan melahirkan persaingan yang kompetitif. Persaingan akan timbul bila terdapat banyak penjual atau bank sehingga sering disebut penawaran kompetitif. Pada sisi permintaan, semakin banyak jumlah pembeli juga akan menciptakan permintaan kompetitif. Pertemuan penawaran kompetitif dengan permintaan kompetitif akan membentuk pasar yang kompetitif. Pasar kompetitif merupakan syarat adanya persaingan. Persaingan dari sisi penawaran dapat dibedakan persaingan harga dan persaingan bukan harga. Persaingan harga bisa diatasi dengan bekerja pada tingkat yang paling efisien untuk menurunkan biaya tetap dan atau biaya variable.

Keberhasilan menurunkan biaya akan meningkatkan penjualan produk dan atau jasa perbankan. Peningkatan penjualan produk dan jasa perbankan akan mendorong perkembangan bank. Bila sebagian besar bank berkembang, maka perekonomian juga akan berkembang. Perkembangan ekonomi tersebut sejatinya didorong oleh persaingan harga. Harga dalam konteks ini adalah tingkat bunga bank. Sedangkan persaingan bukan harga, bank bisa berlomba-lomba memberikan pelayanan yang berkualitas,

menciptakan produk yang berkualitas, diversifikasi produk, lokasi yang strategis, tempat parkir yang luas, nyaman dan dekat dengan konsumen. Dengan adanya persaingan, konsumen pada posisi yang diuntungkan sebab dapat menikmati berbagai produk dan atau jasa yang berkualitas, pelayanan yang berkualitas dan mudah memperolehnya dengan harga atau tingkat bunga yang relatif lebih murah.

Bagaimana kalau terjadi konsentrasi pasar misalnya terjadi oligopoli ataupun monopoli pada industri perbankan?. Bagaimana kalau terjadi persaingan tidak sehat diantara lembaga perbankan? Tentu konsumen tidak akan mendapatkan sesuatu sebagaimana bila ada persaingan sehat. Pada pasar oligopoli maupun monopoli, pasar tidak berfungsi sebagaimana mestinya, karena pembentukan harga terganggu. Harga yang terbentuk bukan hasil interaksi tawar menawar melainkan ditentukan oleh yang kuat (yang memonopoli). Harga sudah diadministrasikan yang tentunya lebih tinggi dari pada harga yang seharusnya bila terjadi persaingan sehat.

Tulisan/*paper* ini mengupas secara khusus persaingan usaha pada Industri perbankan terkait adanya kebijakan Bank Indonesia mengenai kepemilikan bank terutama kebijakan kepemilikan tunggal dan kewajiban pemenuhan modal minimum yang memiliki potensi menjadikan struktur perbankan terkonsentrasi. Konsentrasi perbankan pada tingkat tertentu melahirkan posisi dominan. Posisi dominan tersebut dapat melahirkan penyalahgunaan yang menciptakan persaingan usaha tidak sehat pada Industri perbankan. Hal-hal tersebut perlu dicermati, bagaimana hal tersebut terjadi? Apakah kebijakan tersebut memberikan kontribusi bagi terciptanya posisi dominan? Apakah ada potensi penyalahgunaan posisi dominan dan bisa menciptakan persaingan tidak sehat? Lantas apa yang perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan posisi dominan? Tulisan ini membahas hal-hal tersebut dan pada bagian akhir disajikan langkah-langkah solutif untuk memelihara agar persaingan usaha industri perbankan tetap pada persaingan yang sehat.

B. PEMBAHASAN

Dalam perspektif teoritis, ada perdebatan antara yang pro stabilitas dan pro persaingan. Persaingan usaha yang terlalu ketat dalam industri perbankan akan memaksa bank untuk mengambil *excessive risk*, terutama dalam persaingan pasar kredit. Hal tersebut dapat menjurus kepada ketidakstabilan sistem keuangan. Oleh karena itu ada pemikiran bahwa kestabilan dipandang lebih penting. Pihak yang mendukung kebijakan pro stabilitas menginginkan pengaturan yang ketat, dan ada kebijakan yang mendorong merger atau akuisisi. Dampaknya adalah, adanya keinginan agar industri perbankan dapat dikecualikan atau perlu memperoleh pelakuan khusus dari hukum persaingan usaha. Pemikiran ini jelas bertentangan dengan semangat persaingan yang sehat yang harus dipatuhi oleh semua sektor usaha, tak terkecuali industri perbankan. Sedangkan pihak yang pro kebijakan persaingan yang sehat, menginginkan agar terdapat minimum *entry barrier* serta perlunya pengaturan persaingan yang dapat mengurangi kemungkinan timbulnya posisi dominan oleh satu atau sekelompok bank tertentu.

Pro dan kontra antara persaingan dan kestabilan, dapat dijelaskan melalui dua teori besar. Teori pertama disebut *Structure Conduct Performance* (SCP) meyakini bahwa struktur pasar akan mempengaruhi kinerja suatu industri. Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa struktur pasar akan mempengaruhi perilaku bank yang pada gilirannya akan mempengaruhi kinerja bank dan industri secara agregat. Dari sudut pandang persaingan usaha, struktur pasar yang terkonsentrasi cenderung berpotensi untuk menimbulkan berbagai perilaku persaingan usaha yang tidak sehat dengan tujuan untuk memaksimalkan profit. Perusahaan bisa memaksimalkan profit karena adanya *market power*, sesuatu yang lazim terjadi untuk perusahaan dengan pangsa pasar yang sangat dominan atau ada posisi dominan. Teori alternatifnya adalah *Relative Efficiency* (RE). Teori ini menentang teori SCP, dimana diyakini bahwa efisiensi perusahaan dapat mengakibatkan margin (kinerja) yang tinggi, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan pangsa pasarnya. Dengan demikian, struktur pasar tidak selalu mempengaruhi kinerja. Teori RE menekankan bahwa pengaturan yang terlalu ketat terhadap struktur pasar

sebagaimana direkomendasikan SCP malahan akan mengurangi insentif bank untuk meningkatkan efisiensinya.

Persoalannya kebijakan BI tampaknya berpotensi membentuk atau mempertahankan struktur perbankan yang oligopolis. Dalam Arsitektur Perbankan Indonesia (API), BI mendesain bank ke depan ke dalam kategori bank fokus dengan rentang modal Rp 100 milyar sampai Rp 10 triliun, bank kategori nasional dengan rentang modal Rp 10 triliun- Rp 50 triliun dan bank dengan kegiatan terbatas modal di bawah Rp 100 milyar. Untuk mencapai hal tersebut, BI mengeluarkan PBI no. 7/15/PBI/2005. Pasal 2 PBI tersebut mewajibkan bank untuk memenuhi modal inti paling sedikit sebesar Rp 80.000.000 sampai dengan 31 Desember 2007 dan Rp 100.000.000 sampai dengan 31 Desember 2010. Sanksi bila tidak memenuhi modal inti akan memberatkan bagi bank-bank nasional, diantaranya tidak dapat melakukan kegiatan usaha sebagai bank devisa, pembatasan pemberian *plafound* pinjaman, pembatasan mobilisasi dana pihak III dan menutup seluruh jaringan bank yang berada di luar wilayah propinsi kantor pusat bank.

Komposisi terakhir struktur perbankan kita yang didominasi oleh bank dengan kategori fokus (sebanyak 81 bank) dengan rentang modal antara 100 milyar sampai 10 triliun. Sementara bank kategori nasional (dengan rentang modal 10 triliun-50 triliun) hanya sejumlah 3 buah dan bank yang masuk kategori paling bawah yaitu bank dengan kegiatan terbatas (modal di bawah 100 milyar) berjumlah 52 bank. Upaya konsolidasi perbankan tampaknya diarahkan untuk memperkuat permodalan perbankan sekaligus membentuk bank yang berskala internasional (dengan modal >50 triliun). Ditargetkan bahwa bank skala internasional nantinya hanya berjumlah dua atau tiga bank saja.

Pelaku usaha atau bank bisa memenuhi modalnya dari laba, atau setoran tambahan dari pemilik bank. Persoalannya bagi bank yang tidak mampu, maka bank tersebut bisa melakukan tindakan merger atau konsolidasi. Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Namun demikian bila bank tersebut gagal melakukan merger maka muncul alternatif bahwa pelaku usaha bank berupaya menawarkannya kepada investor asing

yang berminat di bidang perbankan. Peluang emas ini dimanfaatkan oleh investor asing dengan konsep liberalisasi sehingga dapat menguasai saham hingga 99% saham bank. Disinilah kepemilikan mayoritas telah bergeser ke pihak asing, sedikitnya 14 bank-bank besar dikuasai asing. Porsi kepemilikan asing semakin membesar dan menyebar pada sektor-sektor strategis perekonomian, terutama pada sektor perbankan.

Kepemilikan bank per Maret 2011 oleh pihak asing telah menguasai 50,6 persen aset perbankan nasional atau setara dengan sekitar Rp 1.551 triliun dari total aset perbankan Rp 3.065 triliun dikuasai asing. Secara perlahan porsi kepemilikan asing terus juga meningkat, yang per Juni 2008 kepemilikan asing baru mencapai 47,02 persen (kompas, Mei 2011). Bahkan bila ditilik dari jumlah bank dan pangsa pasarnya, hal yang sangat mencengangkan bahwa di negeri ini hanya 14 bank yang menguasai pangsa 85 persen, namun 14 bank itu, sebagian sudah dimiliki asing. Begitu juga bila dilihat dari total 121 bank umum, kepemilikan asing ada pada 47 bank dengan porsi bervariasi (direktori perbankan Indonesia, 2010). Pada posisi seperti ini diyakini bahwa struktur industri perbankan Indonesia kalau didasarkan tiga *proxy* pasar relevan, yaitu aset, kredit dan deposito juga tidak jauh dari penguasaan mayoritas pada 14 bank tersebut. Pihak asing merajalela untuk menguasai perbankan nasional karena didukung oleh pemerintah melalui PP No 29/1999, khususnya pada pasal 3 yang menyatakan, "Jumlah kepemilikan saham bank oleh warga negara asing dan atau badan hukum asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung ataupun melalui bursa efek sebanyak-banyaknya adalah 99 persen dari jumlah saham.

Struktur perbankan yang didominasi asing ini telah memunculkan posisi dominan kepemilikan saham atau terjadi kepemilikan saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama. Dengan merujuk pada PP no 29 tahun 1999 yang membolehkan asing bisa memiliki saham hingga 99 persen, maka dapat diyakini pihak asing sebagai satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha bisa menguasai 50% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% atau lebih pangsa pasar jenis barang

atau jasa tertentu (UU no.5 tahun 1999). Bila ini terjadi maka dapat dipastikan posisi dominan yang rawan praktik penyalahgunaan sangat besar.

Dengan penguasaan asset, dana pihak ketiga, permodalan oleh beberapa kelompok bank atau pelaku usaha juga bisa melahirkan jabatan rangkap (interlocking directorate). Pemegang saham atau prinsipalnya bisa memiliki jabatan rangkap pada beberapa bank, misalnya sebagai direksi maupun sebagai komisaris pada beberapa bank yang dikuasainya, pada waktu yang bersamaan, untuk bank-bank yang jelas-jelas berada dalam pasar bersangkutan yang sama, memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha ; atau secara bersama dapat menguasai pangsa pasar yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Hal ini sangat mungkin terjadi, ketika pemegang saham adalah merupakan pemegang saham pengendali pada beberapa bank. Dalam konteks ini pemegang saham bisa mempengaruhi keputusan seluruh bank yang dikuasai untuk kepentingan dirinya.

Dengan melihat kebijakan kepemilikan asing yang meluas dan dikawatirkan membahayakan perbankan nasional, maka Bank Indonesia pada tahap berikutnya menerbitkan kebijakan kepemilikan tunggal atau *Single Presence Policy* (SPP) yang tertuang dalam PBI No. 8/16/PBI/2006. Dalam hal ini Bank Indonesia memandang bahwa kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia merupakan salah satu faktor penting dalam mendukung keefektifan pengawasan bank. Kebijakan kepemilikan tunggal ini diberlakukan untuk kepemilikan saham bank oleh pemegang saham pengendali. Pemegang saham pengendali adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang a) memiliki saham bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara; b. memiliki saham bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam kebijakan ini, pemegang saham pengendali yang telah mengendalikan lebih dari satu bank umum pada saat mulai berlakunya ketentuan ini wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan sahamnya pada bank-bank yang dikendalikannya.

Untuk melakukan penyesuaian struktur kepemilikan saham bank dimaksud, pemegang saham pengendali dapat memilih dari beberapa alternatif cara penyesuaian yang disediakan oleh ketentuan ini. Beberapa alternatif cara penyesuaian tersebut diberikan dengan mengacu pada tujuan kebijakan kepemilikan tunggal, yakni konsolidasi perbankan dan peningkatan keefektifan pengawasan bank, dengan tetap memperhatikan kepentingan para pemegang saham pengendali yang sudah menanamkan modalnya pada lembaga perbankan di Indonesia

Pemegang saham pengendali pada lebih dari 1 (satu) bank wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan, antara lain dengan alternatif (1) mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) bank; atau (2) melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya; atau (3) membentuk perusahaan induk di bidang perbankan (*Bank Holding Company*), dengan cara mendirikan badan hukum baru sebagai *Bank Holding Company*; atau menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai *Bank Holding Company*.

Semangat kebijakan ini memang untuk mengakselerasi konsolidasi perbankan dan mendorong penegakan prinsip tata kelola yang baik di industri perbankan. Dengan mengintegrasikan kepemilikan saham di beberapa bank, praktik-praktik yang bertentangan dengan prinsip tata kelola yang sehat diharapkan dapat direduksi. Dalam perspektif ini, Bank Indonesia selaku pengambil kebijakan tampaknya lebih menganut perspektif keagenan konvergensi dan pro stabilitas, semakin terkonsentrasi kepemilikan maka kontrol risiko akan lebih kuat dan pengawasan bank semakin efektif. Pemegang saham akan lebih menjalankan prinsip kehati-hatian (*prudent*) dan berarti pemegang saham lebih berkepentingan untuk mereduksi risiko dan tidak menyalahgunakan posisi dominannya. Kebijakan ini berhasil memaksa pemodal asing untuk menjadi pemegang saham pengendali hanya di satu bank saja. Pemodal asing pun akhirnya tunduk, dan akhirnya melepas sebagian saham di salah satu bank atau menggabungkan dua bank yang dimilikinya. Namun demikian, Bank Indonesia tampak mengabaikan Undang-

Undang Anti Monopoli dan konsekuensi kebijakan tersebut yang telah melahirkan posisi dominan, bahkan posisi dominan berada pada pihak asing.

Pertama, dengan kebijakan kepemilikan tunggal, Bank Indonesia sebenarnya telah mengabaikan UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha (UU Antimonopoli), karena UU ini memberikan hak otonomi kepada setiap pelaku usaha untuk mengembangkan usahanya. Ketentuan dalam pasal 1 ayat (3), pasal 3 ayat (1) dan (2) inkonsistensi dan membatasi hak otonom (kebebasan) dari pelaku usaha sebagaimana diatur dalam pasal 27 UU anti monopoli. Pembatasan hak pelaku usaha dilakukan melalui kepemilikan saham (market structure) dan dikenakan sanksi bila tidak mematuhi akan dibatasi kepemilikannya dengan hak suara sebesar 10% dan harus segera mengalihkan kelebihan kepemilikan dari sahamnya selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 tahun setelah berakhirnya jangka waktu penyesuaian struktur kepemilikan (pasal 9 dan 10). Pelanggaran yang dilakukan dalam struktur kepemilikan ini dikenakan denda sebesar Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah) dan sanksi administratif berupa larangan menjadi pemegang saham pengendali untuk jangka waktu 20 tahun.

Kedua bahwa kebijakan modal minimum, kebijakan kepemilikan tunggal dan struktur industri perbankan telah mengarah pada oligolistik dengan penguasaan lebih dari 85% pangsa pasar oleh 14 bank besar, diyakini telah melahirkan posisi dominan pada industri perbankan di Indonesia. Posisi dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar yang bersangkutan dalam kaitannya dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar yang bersangkutan dalam kaitannya dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Dengan kata lain kategori sebagai posisi dominan, jika satu bank atau kelompok bank menguasai pasar 50% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu, atau lebih dua atau tiga perusahaan atau kelompok perusahaan menguasai 75% atau lebih

pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu dan mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam perspektif ilmu ekonomi bahwa bank bisa melakukan penyalahgunaan posisi dominan melalui kebijakan penetapan harga (bunga), *entry barrier* serta berbagai praktik diskriminasi yang semuanya dapat dikategorikan sebagai praktik persaingan usaha tidak sehat yang mengakibatkan alokasi sumber daya yang tidak efisien (secara agregat) serta merugikan konsumen atau dalam hal ini adalah terutama sektor riil karena harus membayar harga atau suku bunga yang tidak kompetitif. Dalam pandangan ilmu keuangan, bentuk-bentuk penyalahgunaan tersebut sebenarnya merupakan perwujudan perilaku pemegang saham yang memiliki posisi dominan karena menguasai saham (permodalan), asset, kredit dan sumber dana pihak ketiga. Argumen keagenan *entrenchment* bahkan menjelaskan bahwa pemegang saham pengendali pada bank-bank yang memiliki posisi dominan, juga akan mendorong pemiliknya untuk menggunakan kepemilikan dan kendalinya untuk kepentingan dirinya dan merugikan pihak lain (deposan). Pada argumen ini secara tegas menyatakan bahwa pemegang juga melakukan kontrol, namun kontrol tersebut lebih pada untuk kepentingan pemegang saham pengendali atau mayoritas demi memperoleh *return* tinggi melalui pengambilan risiko tinggi atas beban pemegang saham minoritas atau deposan. Tindakan ini sering disebut *moral hazard* karena posisi dominannya.

Moral hazard pada posisi dominan tersebut bahkan sangat besar potensi terjadinya ketika bank tersebut memiliki prospek laba bank yang buruk (Cebenoyan, Cooperman dan Register, 1999). Hal ini didukung oleh temuan Silva, Louis dan Masaru (2001) yang menunjukkan bahwa bank-bank asing yang menguasai sebagian besar aset, dana pihak ketiga dan permodalan juga mengambil risiko tinggi atau menyalahgunakan posisi dominannya. Temuan Saunder, Strock dan Travlos (1990) juga menunjukkan bahwa pemegang saham pengendali (*stockholder controlled bank*) mempunyai insentif untuk mengambil risiko lebih tinggi dibandingkan dengan *managerially controlled bank*. Pemegang saham pengendali (majority) bisa menggunakan posisi domiannya untuk

kepentingan dirinya. Artinya pemegang saham pengendali pada kelompok bank yang menguasai aset, pasar kredit, dana pihak ketiga dan permodalan bisa melakukan penyalahgunaan posisi dominan tersebut untuk kepentingan dirinya.

Kebijakan modal minimum, kepemilikan asing dan kebijakan kepemilikan tunggal telah melahirkan struktur pasar yang oligopolies. Pada struktur pasar seperti ini sangat dikawatirkan bentuk nyata penyalahgunaan posisi dominan yang langsung bersentuhan dengan konsumen, misalnya terjadinya kartel harga atau dalam Industri perbankan disebut kartel bunga. Bank-bank atau sekelompok bank bisa dengan maksud untuk mengendalikan tingkat bunga tertentu untuk memperoleh keuntungan oligopolis, atau suatu bentuk kolusi persekongkelan antara suatu kelompok bank yang bertujuan untuk mencegah persaingan sesama mereka secara keseluruhan atau sebagian. Terjadinya praktik kartel dilatarbelakangi oleh persaingan yang cukup sengit di pasar. Untuk menghindari persaingan ini, anggota kartel setuju menentukan tingkat bunga bersama, promosi dan syarat-syarat penjualan. Biasanya tingkat bunga yang dipasang kartel lebih tinggi dari harga yang terjadi di pasar kalau tidak ada kartel. Memang masih perlu pembuktian, namun indikasi awal yang dapat dijadikan acuan dalam mendeteksi penyalahgunaan posisi dominan ini antara lain tingkat bunga cenderung bergerak naik tanpa fluktuasi sama sekali; dan margin laba bank atau *spread* bank-bank yang menguasai pangsa pasar itu relatif tinggi, bahkan bisa diatas normal.

Kartel mempunyai hubungan erat dengan monopoli. Pembentukan kartel bisa mengarah pada monopoli atau keadaan monopolistik. Eksistensi kartel menjurus kepada persaingan yang tidak fair, dan adanya konsentrasi ekonomi yang menyebabkan tidak meratanya distribusi pendapatan, selain adanya ancaman berupa *entry barrier* atau hambatan masuk pasar; hal ini merugikan pengusaha bersaing dan konsumen. Keberadaan sindikat kartel yang dilakukan pengusaha besar, sebenarnya melanggar pasal 33 UUD 1945, walaupun tanpa melihat efek sampingnya sekalipun.

Kartel merupakan suatu hambatan persaingan yang paling merugikan masyarakat. Hal ini disebabkan kartel dapat mengubah struktur pasar menjadi bersifat monopolistik. Dalam ekadaan perekonomian yang sedang baik, kartel akan mudah

terbentuk dan kartel akan mudah mengalami perpecahan apabila keadaan ekonomi sedang resesi. Kartel juga mudah terbentuk apabila barang yang diperdagangkan adalah barang masal yang sifatnya homogen sehingga sangat mudah disubstitusikan dengan barang sejenis dengan struktur pasar yang tetap dipertahankan.

Lantas apa yang perlu dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan posisi dominan sehingga terjadi persaingan yang sehat? Pencegahan posisi dominan bisa dilakukan melalui beberapa langkah, *pertama* perlu adanya deregulasi dan penghilangan rintangan yang menghambat pelaku usaha baru masuk ke pasar. Kebijakan ini secara tidak langsung mendorong persaingan menjadi lebih terbuka dan memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak untuk masuk ke pasar. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) perlu bekerjasama dengan Bank Indonesia dalam menata struktur perbankan yang kompetitif. Berbagai regulasi yang menghambat persaingan antar bank perlu direvisi. Misalnya regulasi modal minimum, kebijakan pemilikan tunggal, ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit atau *legal lending limit* yang masih menciptakan konsentrasi kredit, serta mendorong terciptanya aturan dana pihak ketiga bagi pihak terkait dan tidak terkait dengan bank agar tidak terjadi konsentrasi dana pihak terkait di bank yang bersangkutan dan perlunya pelarangan pemberian kredit silang antar bank yang tidak terkait meski dalam satu kelompok industri.

Kedua perlu adanya pemantauan secara terus-menerus dan intensif oleh KPPU terhadap pelaku usaha pemegang posisi dominan. Dalam hal ini, pengawasan oleh KPPU bersifat *ex post*. Pengawasan bersifat *paska* terjadi peristiwa yang menimbulkan penyalahgunaan posisi dominan. Mestinya KPPU dilibatkan sejak awal untuk mengevaluasi kebijakan yang berdampak pada persaingan, meskipun UU antimonopoli belum memungkinkan. Misalnya dalam hal kebijakan merger dan penentuan pengambilalihan saham ke pihak asing, KPPU perlu dilibatkan dalam memutuskan perijinan merger atau kepatutan pemodal asing, bukan hanya pembatalan *paska* merger bila ditemukan penyalahgunaan yang menimbulkan persaingan tidak sehat.

Ketiga perlunya peran aktif konsumen dan atau organisasi non pemerintah dalam memantau perilaku pelaku usaha yang memegang posisi dominan. Dalam istilah perbankan, perlu adanya penguatan disiplin pasar agar bisa mengawasi persaingan bank yang sehat. Deposita bisa mengamati tingkat bunga bank, semakin tinggi tingkat bunga diatas bunga normal itu mengindikasikan bahwa bank tersebut akan bersaing pada pasar kredit yang tidak sehat. Bank bisa menempatkan kredit dengan bunga tinggi sebagai persekongkelan sekelompok bank. Kredit bunga tinggi itu indikasi bahwa kredit tersebut berisiko tinggi, karena hanya debitur-debitur spekulatif yang mau menerima kredit dengan bunga tinggi hanya karena pelayanan cepat. Kegagalan kredit akan menjadi beban deposita atau Lembaga penjamin simpanan. Deposita bisa mengawasinya dengan menarik depositnya bila bank melakukan persaingan tidak sehat.

Keempat, KPPU perlu menggandeng Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) terutama menyangkut penetapan maksimum penjaminan simpanan. Jumlah maksimum penjaminan perlu diturunkan agar dana masyarakat bisa terdistribusi pada banyak bank, bukan pada sekelompok bank. Kalau ini dilakukan maka dapat mengurangi *market power* bank tertentu. Disamping itu perlu ditinjau setiap periode tertentu bersama KPPU menyangkut bunga penjaminan. Penurunan bunga penjaminan diharapkan dapat menurunkan tingkat bunga kredit dan pada gilirannya debitur akan menikmati dana murah. Sedangkan disisi lain penurunan maksimum penjaminan dan tingkat bunga penjaminan akan meningkatkan disiplin pasar dalam mengawasi kinerja dan persaingan bank.

C. KESIMPULAN

Industri perbankan memang industri yang paling banyak diatur oleh Bank Indonesia. BI sangat mengutamakan stabilitas keuangan, sehingga ada pemikiran bahwa industri perbankan mesti dikecualikan dari hukum persaingan. Namun pemikiran itu jelas bertentangan dengan persaingan yang sehat. Undang-undang UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha secara jelas berlaku untuk

semua sektor usaha. Oleh karena itu pengaturan di BI mesti konsisten dengan UU Anti Monopoli tersebut.

Beberapa ketentuan seperti ketentuan kewajiban modal inti minimum dan kebijakan kepemilikan tunggal justeru ditengarai telah memberi kontribusi pada terbentuknya konsentrasi struktur perbankan atau struktur pasar yang oligopolis. Hal ini jelas berpotensi menimbulkan posisi dominan. Posisi dominan memang tidak dilarang sepanjang posisi itu tidak disalahgunakan yang bertentangan dengan persaingan yang sehat. Namun posisi dominan sangat rawan dengan penyalahgunaannya yang bertentangan dengan persaingan yang sehat.

Posisi dominan dapat menimbulkan kartel, dalam industri perbankan bisa terjadi kartel bunga. Kelompok bank tertentu yang memiliki posisi dominan bisa menentukan harga atau bunga secara bersama untuk memaksimalkan profit mereka. Indikasinya adalah pergerakan bunga terjadi secara seragam dan tidak terjadi fluktuasi. Disamping itu kalau ada perubahan tingkat bunga untuk produk yang momogen itu saling terkait melalui penyesuaian diantara mereka. Kartel bunga seperti ini jelas merugikan konsumen karena konsumen menanggung biaya bunga yang lebih tinggi dibandingkan bila persaingan usaha dilakukan secara sehat (tanpa adanya kartel).

Dengan melihat bahaya kartel, maka peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dituntut bertindak represif dan tegas untuk menindak pelanggaran terhadap persaingan usaha yang tidak sehat (kartel bunga). KPPU perlu aktif melakukan tindakan preventif sebagai pemberi saran tanpa melanggar UU Antimonopoli misalnya perlunya revisi kebijakan kepemilikan tunggal, revisi ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (legal lending limit), perlunya pengaturan sumber dana pihak III terkait dan tidak terkait, perlunya pelarangan pemberian kredit secara silang antar bank dalam kelompoknya, menggandeng LPS untuk menentukan cover penjaminan dan bunga penjaminan yang bisa menurunkan bunga kredit sekaligus meningkatkan disiplin pasar dalam mengawasi industri perbankan. Dengan demikian selain peran KPPU, perlu ada dukungan Bank Indonesia, Lembaga penjamin simpanan dan publik atau deposan untuk menciptakan persaingan usaha industri perbankan yang sehat.

Daftar Pustaka:

- Claessens, Stijn, and Simeon Djankov, 1999, "Ownership Concentration and Corporate Performance in the Czech Republic," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27, No. 3, pp. 498–513.
- Cebenoyan, A. Sinan., Elizabeth S. Cooperman and Charles A. Register, 1999, Deregulation, Reregulation, Equity Ownership, and S&L Risk-Taking, *Financial Management*, Vol, 24.
- Kunt, Asli Demirguc and Ross Levine (2001). *Financial Structure and Economic Growth: A Cross-Country Comparison of Banks, Markets, and Development*, Cambridge and London: MIT Press.
- Silva, P. da, Louis, A., and Masaru, Y., 2001, Can Moral Hazard Explain the Asian Crises?, ADB Institute, Tokyo
- Saunders, A., F. Strock, and N. Travlos, 1990. Ownership structure, deregulation, and bank risk-taking, *Journal of Finance* 45, 643-654.
- Saunders, Anthony dan Marcia Millon Cornett, 2006, 2008, *Financial Institutions Management: A Risk Management Approach*, McGraw Hill, Toronto, International Edition.
- Slovin, M.B. and Marie E. Sushka, 1993., Ownership Concentration, Corporate Control Activity and Firm Value: Evidence From The Death of Inside Blockholders, *The Journal of Finance*, p. 1293-1321.
- Taswan, 2009, *Manajemen Lembaga Keuangan Mikro BPR*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Stikubank, Semarang
- Taswan, 2010, *Manajemen Perbankan*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta
- Taswan, 2011, *Kepemilikan Bank, Kepatuhan Regulasi dan Disiplin Pasar: Kontrol Risiko Perbankan dan Moral Hazard Terkait Posisi Charter Value Pada Perioda Penjaminan Simpanan Implisit dan Eksplisit*, Disertasi Program Doktor FEB UGM, Tidak Terbit.
-, 1999, UU No. 5/1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha, KPPU.com
-, 2011, Kompas, Mei 2011
-, 1999, Peraturan Pemerintah no. 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank

....., 2005, Peraturan bank Indonesia nomor 7/15/2005 tanggal 1 Juli 2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum, Bank Indonesia.

....., 2006, peraturan bank Indonesia nomor 8/16/2006 tanggal 5 Oktober 2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia , Bank Indonesia

..... , 1999, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no.29/1999 Tentang Pembelian Saham Bank Umum, Lembaran Negara, no.62 tahun 1999, Bank Indonesia.

....., www.bi.go.id

ⁱ *Dr. Taswan, SE, MSi adalah alumni Program Doktor FEB UGM, Dosen FE Universitas Stikubank Semarang*