

# **RINGKASAN EKSEKUTIF**

## **PENELITIAN PELAKU USAHA DAN STRUKTUR PASAR PADA INDUSTRI PERBANKAN**

**KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA  
2020**

## **PENELITIAN PELAKU USAHA DAN STRUKTUR PASAR PADA INDUSTRI PERBANKAN**

### **PENDAHULUAN**

Suku bunga KPR dan subsidi KPR untuk masyarakat berpenghasilan rendah menjadi isu kebijakan publik dalam pencapaian program sejuta rumah oleh Pemerintah (2015-2020). Kajian KPPU (2020) tentang perilaku industri perbankan dalam penyediaan produk KPR menemukan bahwa struktur pasar KPR perbankan terbukti masuk ke dalam kategori oligopoli dan dengan 4 perbankan menguasai pangsa pasar KPR terbesar. Struktur pasar oligopoli tersebut dapat berpotensi mengindikasikan adanya kartel yang memiliki *market power* dan menjadi *price setter*. Kajian ini juga menemukan adanya konglomerasi vertikal di industri perbankan yang berpotensi mengindikasikan sangat kuat adanya perilaku perjanjian tertutup produk perbankan dan non perbankan. Dugaan adanya praktik monopoli oleh para pelaku usaha sektor industri perbankan mengakibatkan inefisiensi dan menimbulkan potensi kerugian masyarakat senilai Rp 3 - 4 Triliun. Potensi terjadinya kartel, perjanjian tertutup dan konglomerasi - integrasi vertikal dapat menimbulkan terjadinya dominasi pasar dan praktek monopoli oleh pelaku industri perbankan yang dilarang dalam UU nomor 5 tahun 1999.

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa  $SBK_{KPR}$  dan  $SBDK_{KPR}$  tidak terlalu dipengaruhi oleh pergerakan SBI. Konsumen KPR selalu mengambil berapapun harga yang ditawarkan oleh perbankan demi memiliki kesempatan untuk mendapatkan rumah dengan fasilitas KPR. Selain itu, nasabah dan pelaku usaha lain tidak memiliki independensi dalam menjalankan haknya di pasar KPR, serta menunjukkan tidak adanya persaingan usaha yang sehat. Temuan kajian ini menunjukkan bahwa di dalam industri perbankan berpotensi adanya praktek kartel penetapan suku bunga KPR sedemikian rupa sehingga merugikan masyarakat, dan

berpotensi melanggar Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

### **TENTANG SUKU BUNGA KREDIT**

Dalam kajian ini terbukti tingginya  $SBK_{KPR}$  terhadap SBI, yang secara keseluruhan ditunjukkan oleh *interest rate spread* yang besar. Beban bunga tinggi yang dibayar oleh masyarakat secara kumulatif adalah kerugian bagi perekonomian bangsa. Industri perbankan terindikasi bermaksud untuk mengendalikan tingkat bunga tertentu agar dapat memperoleh keuntungan oligopolis, atau suatu bentuk kolusi persekongkolan antara suatu kelompok bank yang bertujuan untuk mencegah persaingan sesama mereka secara keseluruhan atau sebagian. Kondisi margin laba bank atau *spread* suku bunga bank-bank yang menguasai pangsa pasar relatif tinggi, bahkan di atas normal. Kondisi tersebut dibarengi dengan tingkat bunga yang cenderung bergerak naik dan tidak elastis terhadap pergerakan SBI, sehingga menunjukkan adanya indikasi terjadinya penyalahgunaan posisi dominan. Perilaku industri perbankan dalam menyediakan produk KPR sangat terkait erat dengan perilaku industri lainnya. KPPU perlu mengkaji lebih lanjut tentang ekosistem, proses bisnis dan SCP industri asuransi, SCP industri properti, dan SCP industri konstruksi.

Industri perbankan dalam menyediakan produk KPR memiliki potensi kartel dan konglomerasi serta indikasi sangat kuat perilaku *tying*. Perilaku tersebut telah berpotensi adanya inefisiensi dalam penyediaan KPR dan berpotensi merugikan masyarakat yang besar. Dugaan pelanggaran yang dilakukan Bank pemberi KPR terhadap Pasal 15 UU No.5 1999 tentang *tying* dan perjanjian tertutup dalam perjanjian afiliasi. Seluruh bank mencantumkan adanya biaya asuransi dalam proses KPR dan setiap perjanjian KPR diwajibkan adanya asuransi jiwa dan kebakaran. Maka berdasarkan Peraturan KPPU No.5 tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 15 UU No.5 1999, ini juga dianggap belum melanggar, karena untuk

penerapan Pasal 15 ini, tidak digunakan konsep *per se illegal*, (walaupun berdasarkan teks UU No.5 1999 masuk kategori dilarang/melanggar). Selanjutnya perlu dilakukan uji *Rule of Reason*, yaitu dicari dampak/alasan negatif terkait adanya perjanjian kerjasama (PKS) antara Bank KPR dan Perusahaan Asuransi AJK.

### **TENTANG PRAKTEK TYING**

Sementara itu, praktek *Tying* dalam UU No 5 Tahun 1999 tergolong ke dalam Perjanjian tertutup. Perjanjian tertutup dalam bentuk *tying* termasuk ke dalam perjanjian yang dilarang. Namun demikian, fakta di lapangan menunjukkan bahwa produk KPR berpotensi mengandung *bancassurance*, ini adalah bentuk *tying*, yaitu KPR sebagai "*tying product*", sedangkan asuransi sebagai "*tied product*". Di sisi lain, produk *bancassurance* diperbolehkan oleh OJK (Otoritas Jasa Keuangan), dengan alasan mitigasi (perlindungan) risiko kredit dan pertimbangan bisnis. SE OJK No. 32/SEOJK.05/2016 mengizinkan industri perbankan memasarkan *bancassurance* dengan mekanisme sesuai aturan. Potensi adanya praktik monopoli oleh para pelaku kartel, secara makro mengakibatkan inefisiensi alokasi sumber daya, sehingga menimbulkan *deadweight loss* atau bobot hilang yang disebabkan karena kebijaksanaan pembatasan produksi oleh perusahaan monopoli untuk menjaga harga-harga tetap tinggi. Dari segi konsumen, akan kehilangan pilihan terhadap harga kualitas yang bersaing dan layanan yang baik.

### **KESIMPULAN**

- a. Perlu dilakukan pengawasan terhadap pelaku usaha pemegang posisi dominan secara terus-menerus dan intensif, serta terlibat sejak awal dalam setiap kebijakan yang berdampak terhadap persaingan usaha;
- b. Pasal 11 UU No. 5 /1999 terlalu sempit hanya mengatur kartel pada sisi produksi dan pemasaran. KPPU perlu mendefinisikan ulang tentang kartel yang lebih luas dan jelas agar ketentuan dapat berdaya guna

dan efektif. Pengaturan Pasal 42 UU No 5 Tahun 1999 tentang alat bukti perlu ditinjau ulang. Beberapa pasal UU nomor 5 tahun 1999 yang menyangkut aturan kartel, konglomerasi, dan *tying* perlu dilakukan perubahan agar cakupan, mitigasi dan pengaturannya lebih tajam dan tidak ambigu.

- c. Perlu adanya peraturan OJK dan PBI untuk mengatur suku bunga KPR dari SBDK ke suku bunga maksimal kredit. OJK dan BI membuat regulasi yang mengatur mekanisme meningkatkan efisiensi bank melalui pemberian insentif bagi bank yang dapat mengelola selisih rata-rata SBDK dengan SBI pada persentase tertentu. Insentif berupa indikator tambahan dalam kinerja kesehatan bank dan juga insentif relaksasi tertentu melalui koordinasi dengan Kementerian Keuangan berupa keringanan pajak kemudahan pembukaan cabang dan peluncuran produk baru.
- d. OJK perlu mengatur batas atas premi asuransi untuk KPR seperti halnya batas asuransi kendaraan bermotor.
- e. Pemerintah perlu aktif untuk mengeluarkan keputusan politik, mengingat banyak praktik persaingan tidak sehat dan perlu melaksanakan koordinasi dan harmonisasi kebijakan antar kementerian dan lembaga yang mengatur kebijakan penyediaan dan pembiayaan perumahan mengingat kebutuhan rumah adalah hal yang strategis dan amanat UUD 1945 untuk mensejahterakan rakyat serta dalam menata struktur perbankan yang kompetitif, termasuk industri terkait seperti asuransi, properti dan konstruksi.
- f. Perlu koordinasi dan harmonisasi kebijakan antar kementerian dan lembaga yang mengatur kebijakan penyediaan dan pembangunan rumah, mengingat kebutuhan rumah adalah hal yang strategis dan amanat UU untuk mensejahterakan rakyat, serta dalam menata struktur perbankan yang kompetitif.
- g. Dalam ekosistem KPR perlu adanya pengaturan yang berkaitan dengan sektor pendukung (pemasok) properti seperti konstruksi,

arsitek sipil, semen, besi, batubata, cat, dan lain-lain. Sektor Properti merupakan sektor yang sangat vital bagi masyarakat dan merupakan jenis bisnis yang sangat diminati investor karena selain harganya yang hampir setiap tahun naik juga memiliki sifat investasi yang lebih berkelanjutan (*sustainable*). Oleh karena itu, perlu adanya peraturan baru untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah, yang sifatnya lebih komprehensif meliputi rantai pengadaan KPR dari mulai pengadaan tanah hingga rumah dimiliki oleh masyarakat.