

Potential Abuse of the Dominant Position of Indonesian Islamic Banks in Legal Perspective Business Competition

Potensi Penyalahgunaan Posisi Dominan Bank Syariah Indonesia dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Muhammad Khutub

Universitas Al-Azhar Indonesia

E-mail: qutbbmubammad@gmail.com

Abstract: *This objective study to examine the potential for abuse of the dominant position in Article 25 of Law no. 5/1999 in the context of business competition law against Bank Syariah Indonesia (Bank Syariah Indonesia). The Bank Syariah Indonesia merger is intended to increase the competitiveness of Islamic Commercial Banks (BUS) in providing services to customers so that they are equivalent to the services of conventional commercial banks. As is well known, the implementation of the Bank Syariah Indonesia merger has resulted in the potential for abuse of the dominant position in the Islamic banking industry, where Islamic commercial banks (BUS) have been reduced from 14 to 12. This activity also has the possibility of unfair business competition, which is clearly prohibited. according to Law no. 5/1999. The research method used is library research where the research is descriptive with a juridical-normative approach taken from secondary data through library research by analyzing data from primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Based on the results of the study, it is understood that the potential for abuse of the dominant position in Bank Syariah Indonesia is not only seen from its competitors, namely other Islamic banks, but also must be seen from the perspective of customers and the community as service users also play an active role in assessing customer satisfaction based on their respective performances. banking sector. So far, based on the criteria of article 25 above, Bank Syariah Indonesia is very far from the potential for abuse of its dominant position, even though in its assessment Bank Syariah Indonesia is in a dominant position.*

Keywords: *dominant position; business competitions; Bank Syariah Indonesia*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji potensi penyalahgunaan posisi dominan dalam pasal 25 UU No. 5/1999 dalam konteks hukum persaingan usaha terhadap Bank Syariah Indonesia (Bank Syariah Indonesia). Merger Bank Syariah

Indonesia dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing Bank Umum Syariah (BUS) dalam memberikan pelayanan kepada nasabah agar setara dengan pelayanan bank umum konvensional. Seperti yang diketahui, penyelenggaraan merger Bank Syariah Indonesia ini menyebabkan potensi terjadinya penyalahgunaan posisi dominan dalam industri perbankan syariah, di mana bank umum syariah (BUS) menjadi berkurang, dari 14 menjadi 12. Kegiatan ini juga mempunyai kemungkinan terjadinya tindak persaingan usaha tidak sehat yang secara jelas dilarang sesuai UU No. 5/1999. Metode penelitian yang digunakan merupakan *library research* di mana penelitian bersifat deskriptif dengan pendekatan yuridis-normatif yang diambil dari data sekunder melalui riset kepustakaan dengan menganalisis data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa potensi penyalahgunaan posisi dominan pada Bank Syariah Indonesia tidak melulu dilihat dari pesaingnya, yaitu bank-bank syariah lain, tetapi juga harus dilihat dari perspektif nasabah dan masyarakat sebagai pengguna layanan juga turut berperan aktif dalam melakukan penilaian kepuasan konsumen berdasarkan kinerja masing-masing perbankan. Adapun Bank Syariah Indonesia sejauh ini berdasarkan kriteria pasal 25 di atas, sangat jauh dari potensi penyalahgunaan posisi dominannya, meskipun dalam peniliannya Bank Syariah Indonesia berada pada posisi dominan.

Kata Kunci: *Posisi Dominan; Persaingan Usaha; Bank Syariah Indonesia*

Pendahuluan

Perekonomian Indonesia akan tumbuh sejalan dengan perkembangan dunia perbankannya. Pemberian modal pada aktivitas bisnis melalui penyaluran kredit membuat perbankan tidak bisa lagi dipisahkan dengan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Karenanya, hubungan antara sektor bisnis, sektor perbankan dan perekonomian ini dalam konteks perekonomian Indonesia seperti mata rantai yang tidak bisa lagi dipisahkan, ketiganya harus saling bekerja sama dalam mencapai tujuan negara, yaitu menyejahterakan rakyatnya.¹

Pentingnya peran perbankan dalam menyokong perekonomian Indonesia bahkan global tersebut membuat kompetisi dunia perbankan tidak dapat terhindarkan. Selain itu, tantangan sektor

¹ E Basmar et al., *Perekonomian Dan Bisnis Indonesia* (Yayasan Kita Menulis, 2021), hlm, 23

perbankan di Indonesia ini juga tidak mudah, karena perbankan harus menciptakan dan mendorong tata kelola usaha yang baik dan jauh dari praktik-praktik yang dilarang dalam berbisnis.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan pengembangan perbankan syariah, Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melakukan merger bank syariah menjadi satu entitas bank dari tiga anak usaha bank pelat merah, entitas tersebut diberi nama Bank Syariah Indonesia (Bank Syariah Indonesia). Adapun tiga bank syariah yang dimerger yakni PT Bank Syariah Mandiri, BRISyariah, PT Bank BNI Syariah. Merger perbankan syariah ini dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing Bank Umum Syariah (BUS) dalam memberikan pelayanan kepada nasabah agar setara dengan pelayanan bank umum.

Menurut Komite Nasional Keuangan Syariah (KNKS), perkembangan perbankan syariah jika dilakukan dengan *zero intervention*, proyeksi pertumbuhannya di 5 tahun ke depan hanya berkisar diangka Rp. 1.000 triliun, dengan kenaikan pangsa pasar terhadap industri perbankan keseluruhan yang tidak begitu besar. Akan tetapi, jika terdapat intervensi penuh dari pemerintah (*full intervention*) terdapat kemungkinan total aset perbankan syariah dapat meningkat secara lebih moderat (27%) atau agresif (36%), sehingga total aset perbankan syariah dapat mencapai Rp2.000 triliun atau Rp3.000 triliun. Oleh karena itu, perlu dilakukan intervensi bank syariah oleh pemerintah dalam skala besar yang dapat meningkatkan efektivitas perbankan syariah, salah satunya melalui merger bank syariah milik BUMN.²

Upaya merger ini bertujuan untuk melakukan intervensi kebijakan dalam rangka meningkatkan aset industri perbankan syariah secara anorganik dan menciptakan pertumbuhan secara eksponensial bagi industri. Banyak pihak meyakini bahwa Bank Syariah Indonesia ini akan dapat membiayai proyek-proyek infrastruktur yang berskala besar sesuai dengan rencana Pemerintah dalam rangka pembangunan infrastuktur di Indonesia yang merata antar daerah. Ditinjau dari sisi permodalan, Bank Syariah Indonesia akan menjadi bank yang lebih stabil dengan kredibilitas yang lebih baik. Hal ini akan membuka kesempatan yang lebih luas untuk melakukan penerbitan sukuk atau

² Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, "Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024 Kajian Analisis Ekonomi Syariah Di Indonesia," 2018.

instrumen berbasis syariah lainnya yang dapat ditawarkan kepada investor lokal maupun global. Dari sisi customer, Bank Syariah Indonesia menargetkan nasabah kelas menengah ke atas dengan berbagai macam inovasi produk baru yang dapat diterima di semua kalangan, khususnya karena adanya perpaduan teknologi dari tiga bank yang di merger sebelumnya, serta akan meningkatkan inovasi produk-produk terbaik yang sudah dihasilkan dari sebelum merger.³

Akan tetapi, apa yang dilakukan oleh pemerintah dengan mem merger Bank Syariah Indonesia ini berpotensi menimbulkan praktek-praktek persaingan usaha tidak sehat, di mana Bank Syariah Indonesia yang notabene mempunyai posisi dominan pada akses dan asset di industri perbankan syariah dapat menguasai dan mengendalikan pasar bank umum syariah lain sehingga tidak lagi mudah diakses oleh pelaku usaha berskala kecil karena lebih berorientasi terhadap usaha-usaha besar dan mapan.⁴

Dalam UU No. 40/2007 Pasal 126 ayat (1) butir c, telah mengatur bahwa merger atau pemisahan wajib memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Pasal tersebut menyatakan bahwa pelaku usaha yang hendak melakukan merger berkewajiban untuk memastikan bahwa tindakan mergernya tidak mengakibatkan praktek persaingan usaha tidak sehat. Apabila merger tersebut ternyata berdampak pada persaingan usaha tidak sehat, maka mergernya dapat dibatalkan oleh KPPU sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.⁵

Praktek persaingan usaha tidak sehat dalam dunia perbankan termasuk jarang terjadi karena setiap produk dan pelayanan bank harus mengacu pada ketentuan yang diatur oleh Bank Indonesia dan Otoritas Jasa keuangan, tetapi pada produk bank-bank pemerintah tertentu ada

³ Hasan Sultoni and Kiki Mardiana, "Pengaruh Merger Tiga Bank Syariah BUMN Terhadap Perkembangan Ekonomi Syariah," *Jurnal Eksyar: Jurnal Ekonomi Syariah* 08, no. 01 (2021): 17–40.

⁴ Nabilah Anika, Nabila Indah Chairunnisa, and Aditya Wahyu Saputro, "Potensi Praktik Monopoli Dalam Merger Bank Syariah Indonesia: Tinjauan Hukum Ekonomi Islam Dan Hukum Larangan Monopoli," *Lex Generalis* 2, no. 2 (2021): 174–94.

⁵ T.N Syamsah, dan Ahmad Yani R. Putri Rangkuti, "Praktek Larangan Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pada Bank Pemerintah Dalam Memberikan Fasilitas Subsidi Perumahan," *Jurnal Living Law* 11, no. 2 (2019): 116–30.

hak istimewa bagi perbankan yang dapat menimbulkan potensi monopoli dan dilindungi oleh hukum atau biasa disebut monopoli by law.⁶

Memang UU No. 5/1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berupaya mendorong pelaku usaha untuk dapat bersaing secara sehat pada pasarnya masing-masing. Hal inilah yang dapat memacu pelaku usaha untuk melakukan persaingan dari sisi efisiensi dan inovasi-inovasi untuk menghasilkan produk yang lebih berkualitas dan harga yang kompetitif dibandingkan dengan kualitas produk dan harga jual dari pesaingnya. Persainganlah yang mendorong pelaku usaha berada pada posisi dominan.

Posisi dominan dalam perspektif ekonomi adalah posisi yang ditempati oleh perusahaan karena memiliki pangsa pasar terbesar di antara pesaing bisnisnya sehingga perusahaan tersebut memiliki market power. Dengan kondisi tersebut, perusahaan posisi dominan dapat melakukan strategi bisnis tanpa dapat dipengaruhi oleh perusahaan pesaingnya.

Posisi Dominan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang membahas tiga macam perilaku yang dilarang dalam usaha-usaha tertentu demi melanggengkan persaingan usaha yang sehat, yaitu perjanjian yang dilarang, kegiatan usaha yang dilarang, dan posisi dominan.⁷ Dalam perjanjian terlarang terdapat 10 (sepuluh) poin jenis perjanjian yang tidak boleh dilakukan oleh pengusaha, yaitu Oligopoli, Penetapan Harga, Pembagian Wilayah, Pemboikotan, Kartel, Trust, Oligopsoni, Integrasi Vertikal, Perjanjian Tertutup, serta Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri. Adapun kegiatan usaha yang dilarang adalah monopoli, monopsoni, penguasaan pasar (*predatory pricing, price war and price competition*, penetapan biaya produksi dengan tidak adil), dan persekongkolan (*conspiracy*).⁸ Sementara posisi dominan mempunyai bentuk-bentuk penyalahgunaan atau hambatan-hambatan persaingan usaha yang memungkinkan dilakukan oleh pelaku usaha yang berada

⁶ et.al Knud Hansen, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, 2nd ed. (Jakarta: Katalis Publishing Media Servis, 2002), hlm, 201

⁷ Jonathan W. S. Van Rate, "Perjanjian Yang Dilarang Dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat Menurut Uu No. 5 Tahun 1999" V, no. 1 (2017): 35–43.

⁸ Meita Fadhilah, "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial," *Jurnal Wawasan Yuridika* 3, no. 1 (2019): 55.

pada posisi dominan, hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 19 yaitu perbuatan mencegah atau menghalangi konsumen, perbuatan membatasi pasar dan perkembangan teknologi, perbuatan menghambat persaingan potensial, dan praktek diskriminasi serta jual rugi.⁹

Pada Pasal 1 angka 4 UU No. 5/1999 menetapkan 4 syarat atau parameter posisi dominan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing berat atau pelaku usaha mempunyai posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya di pasar yang bersangkutan seperti (a) pangsa pasarnya lebih tinggi, (b) kemampuan keuangan, (c) kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, dan (d) kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.¹⁰

Memang posisi dominan dalam konteks hukum persaingan usaha sebenarnya tidak dilarang asalkan dalam mencapai posisi dominan tersebut pelaku usaha dapat menjadi lebih unggul pada pasar yang terkait atas kemampuannya sendiri dengan cara yang dibenarkan oleh UU. Apabila setiap pelaku usaha menerapkan cara yang adil dalam mencapai posisi tersebut, maka tindakannya dapat membuat pelaku usaha lain bersaing di pasar bersangkutan dengan cara-cara yang adil juga. Hal tersebut dapat memicu perusahaan-perusahaan yang tidak efisien, tidak kompetitif dan tidak responsif terhadap kebutuhan konsumennya akan otomatis tersingkir dari jalur persaingan.

Namun begitu, dalam mencapai posisi dominan di suatu pasar tertentu bukanlah persoalan yang mudah bagi pelaku usaha, apalagi jika aktivitas usaha tersebut merupakan aktivitas yang *fair* dan sehat. Jika merujuk pada Pasal 1 angka 4 UU No. 5/1999, tidak semua pelaku usaha dapat menduduki posisi dominan di pasar yang bersangkutan. Posisi dominan hanya dapat diperoleh dari pelaku usaha yang sudah mengembangkan usahanya dengan sangat baik dan unggul saja. Maka dari itu, tidak jarang pelaku usaha menggunakan cara-cara yang dilarang untuk mencapai posisi tersebut, sehingga muncullah perbuatan persaingan usaha yang dilarang. Adapun identifikasi pada pelaku usaha

⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* (Sinar Grafika, 2022), hlm, 82.

¹⁰ Andi Fahmi Lubis, et,al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, ed. Ningrum Natasya Sirait Andi Fahmi Lubis (Jakarta: ROV Creative Media, 2009), hlm, 168.

yang mempunyai posisi dominan yang dilarang adalah ketika pelaku usaha dapat melakukan persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan secara mandiri atau berkelompok tanpa memperhitungkan pesaing-pesaingnya. Fenomena seperti ini dapat terjadi karena kepemilikan pangsa pasarnya, atau karena kepemilikan pangsa pasar ditambah dengan akses terhadap pengetahuan teknologi dan bahan baku atau modal, sehingga pelaku usaha ini memiliki kekuasaan dalam mengontrol produksi atau pemasaran pada bagian-bagian yang paling penting dari produk-produk yang diminta. Akibatnya, perbuatan pelaku usaha yang memiliki posisi dominan di pasar tersebut menjadi terdistorsi. Pelaku usaha semacam ini secara mandiri tanpa mempertimbangkan keadaan pesaingnya dapat mempengaruhi pasar karena penyalahgunaan posisi dominannya.

Dalam konteks persaingan usaha di bidang perbankan, merger yang dilakukan 3 (tiga) Bank Syariah BUMN ini tentu menjadi perhatian yang serius bagi perkembangan bank-bank syariah swasta lainnya seperti Bank Muamalat, BCA Syariah, Bank Mega Syariah dan lainnya, karena ketiga bank syariah BUMN sebelumnya (Mandiri Syariah, BNI Syariah dan BRI Syariah) sudah mempunyai aset paling besar di antara bank-bank syariah swasta, apalagi jika ketiganya disatukan, maka sudah dipastikan ada jarak yang cukup lebar terkait *market power*, akses permodalan dan kebijakan, serta aset.

Posisi dominan yang dimiliki Bank Syariah Indonesia saat ini memungkinkan terjadinya praktek-praktek yang dilarang dalam Pasal 1 Ayat 4 UU No. 5/1999. Maka dari itu, penelitian ini ingin lebih mengetahui dan membahas bagaimana gambaran Bank Syariah Indonesia dalam parameter penyalahgunaan posisi dominan yang sesuai dengan industrinya.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah kepustakaan dengan pendekatan yuridis normatif. Metode penelitian yuridis-normatif merupakan penelitian berupa inventerisasi perundang-undangan yang berlaku dan berupaya mencari asas-asas atau dasar falsafah dari perundang-undangan. Penelitian ini juga berusaha menemukan hukum yang sesuai pada kasus tertentu dengan menganalisa permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan literatur yang membahas permasalahan yang diajukan.

Penelitian ini bersifat *deskriptif-analitik* dengan mencari data sekunder yang dijadikan sebagai bahan hukum primer yang diperoleh dari kepustakaan dan mempunyai tujuan untuk memberikan makna secara jelas mengenai tinjauan potensi penyalahgunaan posisi dominan Bank Syariah Indonesia dalam hukum persaingan usaha. Pisau analisis dari penelitian ini adalah Pasal 1 angka 4 dan Pasal 25 UU No. 5/99

Data yang diperoleh peneliti akan dianalisa secara normatif, yaitu membandingkan data yang diperoleh dengan aturan hukum tersebut di atas. Setelah keseluruhan data yang diperoleh sesuai dengan bahasannya masing-masing, selanjutnya tindakan yang dilakukan adalah menganalisis data. Metode yang digunakan dalam analisis data adalah kualitatif, yaitu menguraikan data secara berkualitas dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan penjelasan data dan analisis.

Pembahasan

Pasca dilakukannya merger besar-besaran oleh pemerintah, Bank Syariah Indonesia kini menjelma menjadi raksasa baru dengan berada di posisi 21 terbesar bank syariah sedunia dari sisi aset (per Juni 2021). Dengan aset setara US\$ 17,3 miliar, Bank Syariah Indonesia mengekor Public Islamic Bank asal Malaysia yang asetnya sebesar US\$ 17,8 miliar. Di dalam negeri sendiri, Bank Syariah Indonesia berada di posisi 7 terbesar nasional dari sisi aset per September 2021 mencapai Rp. 251,05 triliun di bawah PT CIMB Niaga Tbk di posisi keenam dengan jumlah aset mencapai Rp 295,4 triliun.

Sementara bank syariah dengan posisi aset dibawah Bank Syariah Indonesia adalah Bank Muamalat dengan total aset mencapai Rp. 51,06 triliun perseptember 2021, diikuti Maybank Syariah Rp. 36,4 triliun, Bank Permata Syariah (UUS) Rp. 21,9 triliun, BCA Syariah, Rp. 9,8 triliun dan BJB Syariah 8,9 triliun. Artinya, dari sisi aset Bank Syariah Indonesia menguasai lebih dari 50% aset perbankan syariah nasional sehingga bank tersebut termasuk dalam kategori posisi dominan sesuai Pasal 25 UU No. 5/99, yang mensyaratkan satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang dan atau jasa tertentu, atau dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang dan atau jasa tertentu.

Unsur-unsur Penetapan Posisi Dominan Bank Syariah Indonesia

Bagaimana Bank Syariah Indonesia dapat dinilai berada pada posisi dominan? Dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 5/99 tentang Antimonopoli menetapkan unsur-unsur yang perlu diteliti apakah pelaku usaha berada pada posisi dominan atau tidak, dapat dijelaskan sebagaimana berikut:

1. Pangsa Pasar

Pengertian pangsa pasar dalam tinjauan posisi dominan berarti membatasi pasar yang dilakukan oleh pelaku usaha yang berada pada posisi dominan sebagai penjual atau pembeli, di mana pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan memiliki kemungkinan besar untuk mendistorsi pasar yang mengakibatkan pelaku usaha pesaingnya berada pada posisi sulit untuk dapat bersaing di pasar yang bersangkutan.¹¹

Pangsa pasar ini merupakan unsur penting yang dapat menetapkan, apakah Bank Syariah Indonesia mempunyai posisi dominan atau tidak. Pangsa pasar dapat dilihat dari total pembiayaan diberikan oleh Bank Syariah Indonesia pada pasar bersangkutan dalam kwartal yang tertentu.

Dalam Pasal 25 ayat 2 UU No. 5/1999 menetapkan bahwa satu pelaku usaha dinyatakan mempunyai posisi dominan, apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% atau lebih pangsa pasar atas satu jenis barang atau jasa tertentu. Adapun total pembiayaan yang disalurkan Bank Syariah Indonesia pada kwartal III September 2021 senilai Rp163,32 triliun. Total pembiayaan tersebut jauh dibanding bank umum syariah lainnya seperti Bank Muamalat yang hanya Rp 403,9 miliar dan Bank BCA Syariah Rp. 5,9 triliun pada kwartal yang sama. Artinya dalam kategori pangsa pasar sesuai Pasal 25 di atas, Bank Syariah Indonesia sudah berada pada posisi dominan disbanding bank umum syariah lainnya.

2. Kemampuan Keuangan

Kemampuan keuangan yang dimaksud dalam konteks posisi dominan adalah kemampuan ekonomi pelaku usaha tersebut, di mana pelaku usaha yang mempunyai pangsa pasar yang lebih

¹¹ Andi Fahmi Lubis., hlm, 170

unggul (besar) dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya, pasti mempunyai kemampuan keuangan yang lebih besar dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya. Kemampuan keuangan pelaku usaha tersebut harus dibandingkan dengan data-data kemampuan keuangan pesaing-pesaingnya pada pasar yang bersangkutan untuk menetapkan, bahwa pelaku usaha tersebut mempunyai kemampuan keuangan yang lebih kuat.¹²

Dalam menilai kemampuan keuangan Bank Syariah Indonesia, sebenarnya bisa dilihat dengan berbagai cara seperti cash flow atau juga laba yang diperoleh. Dilihat dari laba yang diperoleh pada kuartal III 2021, Bank Syariah Indonesia membukukan laba bersih Rp. 2,26 triliun, jauh dibandingkan Bank Muamalat Rp. 7,31 miliar dan BCA Syariah membukukan laba senilai Rp. 64,9 miliar di kuartal yang sama.

3. Kemampuan Pada Pasokan atau Penjualan

Kemampuan pada pasokan atau penjualan merupakan salah satu unsur pelaku usaha berada pada posisi dominan. Kemampuan ini digunakan biasanya jika pelaku usaha tersebut mempunyai pangsa pasar yang lebih tinggi dibandingkan dengan pangsa pasar pesaing-pesaingnya. Maka dari itu, hampir sama dengan unsur-unsur sebelumnya, penilaian atau penetapan pangsa pasar pelaku usaha pada pasar bersangkutan merupakan satu kesatuan. Jika pangsa pasarnya sudah ditentukan terhadap pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar yang lebih tinggi daripada pesaingnya, maka dapat ditentukan apakah pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar dalam jumlah tertentu dapat melakukan penyalahgunaan posisi dominan pada pasar yang bersangkutan melalui unsur kemampuan pengaturan jumlah pasokan atau penjualan barang tertentu di pasar yang bersangkutan. Kemampuan ini menjadi salah satu bukti adanya unsur penyalahgunaan posisi dominan yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan. Akibatnya dapat menghambat persaingan usaha yang sehat dan adil. Kemampuan pada pasokan juga dapat dilihat dari penilaian pangsa pasar pada suatu pasar bersangkutan. Karena pelaku usaha yang mempunyai pangsa pasar lebih besar

¹² Andi Fahmi Lubis., hlm 175

memungkinkan untuk dapat menentukan pasokan atau penjualan pada pasar yang bersangkutan.

Dalam konteks dunia perbankan syariah, kemampuan pada pasokan atau pembiayaan produk/jasa sudah ada ketentuan-ketentuannya baik dalam UU Perbankan Syariah, Fatwa DSN-MUI, BI dan OJK. Bank hanya dapat berinovasi terhadap akad produk-produk yang sesuai dengan prinsip syariah yang ada dalam fatwa tersebut. Khusus diperbankan, pada unsur kemampuan ini baik posisi Bank Syariah Indonesia maupun bank syariah lain sama dominannya. Perbedaannya hanya pada akses terhadap pangsa pasarnya, di mana Bank Syariah Indonesia jauh lebih dominan dibanding bank syariah lainnya

4. Kemampuan Menyesuaikan Pasokan dan Permintaan

Sejatinya kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan atas suatu barang atau jasa tertentu pada pasar yang bersangkutan dalam konteks dunia perbankan dapat dilihat dari total Dana Pihak Ketiga (DPK) yang diperoleh oleh setiap perbankan. Pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan pasti mempunyai DPK yang jauh lebih tinggi dibanding pesaingnya. Oleh karena itu, penetapan siapa bank syariah yang mempunyai posisi dominan pada pasar yang bersangkutan penting untuk dilakukan.

Jika melihat data pada kuartal III September 2021, Bank Syariah Indonesia membukukan total DPK sebesar Rp. 219,19 triliun, jauh melampaui Bank Muamalat yang hanya membukukan total DPK Rp. 4,59 triliun dan Bank BCA Syariah dengan total Rp. 6,8 triliun dikwartal yang sama. Artinya dalam unsur kemampuan menyesuaikan pasokan permintaan ini, Bank Syariah Indonesia berada pada posisi dominan dibanding bank syariah lainnya.

Berdasarkan tinjauan dari 4 unsur posisi dominan yang telah ditetapkan dalam Pasal 1 Angka 4 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Antimonopoli, Bank Syariah Indonesia dapat ditetapkan telah mencapai posisi dominan karena 50% lebih dari 4 unsur yang ditentukan tersebut, Bank Syariah Indonesia unggul jauh dari para pesaingnya yaitu pesaing terdekat Bank Muamalat dan BCA Syariah. Penentuan posisi dominan ini menjadi penting untuk mengukur apakah Bank Syariah Indonesia melakukan penyalahgunaan posisi dominan

dalam rangka mencapai tujuannya dengan cara melakukan praktek persaingan usaha tidak sehat.

Penyalahgunaan Posisi Dominan pada Merger Perusahaan dalam UU No.5 Tahun 1999

Posisi dominan memang bukanlah suatu larangan dalam kajian hukum persaingan usaha, karena setiap pelaku usaha pasti mempunyai tujuan untuk menjadi lebih unggul di antara pelaku usaha lain yang sejenis sepanjang posisi dominan (*market leader*) dicapai dari hasil usaha yang sehat dan adil. Posisi dominan dapat terjadi melalui penguasaan pangsa pasar yang besar. Penguasaan pangsa pasar bersangkutan ini memiliki korelasi positif terhadap keuntungan yang diperoleh pelaku usaha. Semakin besar pangsa pasar, semakin besar tambahan keuntungan (*excess return*) yang didapat pelaku usaha. Dengan demikian, pelaku usaha akan berusaha mencapai dan menggunakan posisi dominan dengan berbagai cara yang dalam hal ini melanggar hukum (penyalahgunaan).¹³

Kajian mengenai posisi dominan dalam hukum persaingan usaha tercantum dalam pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Antimonopoli. Pasal tersebut berkaitan dengan penyalahgunaan posisi dominan yang meliputi variabel (a) menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing dari segi harga maupun kualitas, atau (b) membatasi pasar dan pengembangan teknologi, atau (c) menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar yang bersangkutan.

Selanjutnya pada Pasal 28 ayat (1) menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam pandangan manajemen perusahaan, poin yang paling berat terjadinya persaingan usaha pada perseroan terbatas. Dalam Pasal 126 ayat (1) Undang-Undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas: dinyatakan bahwa perbuatan hukum penggabungan, peleburan, pengambilalihan atau pemisahan

¹³ Shabyh Handyanto, Monita Sri Astuti, and Kevin Surya Ajiputra, "Indonesia Sharia Bank Merger Process Reviewed from Business Competition Laws," *Lex Scientia Law Review* 5, no. 1 (May 30, 2021)

wajib memperhatikan kepentingan: 1) Perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan perseroan; 2) Kreditor dan mitra usaha lainnya dari perseroan, dan 3) Masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Dalam rangka menanggulangi dan pencegahan terhadap praktik monopoli dan persaingan tidak sehat di kalangan pelaku usaha tersebut, maka Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pemerintah harus mendirikan sebuah lembaga yang diberi nama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang berwenang menilai apakah suatu perjanjian atau kegiatan usaha bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. KPPU ini adalah lembaga negara yang independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain dan bertanggung jawab kepada Presiden (pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999).¹⁴

Posisi dominan juga dapat disebutkan sebagai kunci pokok (pusat) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menilai pelaku usaha tersebut melakukan praktek usaha yang tidak sehat atau monopoli. Biasanya KPPU dalam menilai suatu perkara menggunakan pendekatan konsep *rule of reason*. Pendekatan *rule of reason* merupakan suatu konsep yang dapat mengevaluasi akibat terjadinya perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, dalam menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan usaha yang sehat.¹⁵

Dalam UU No. 5/1999 dijelaskan bahwa *rule of reason* dapat ditinjau dari ketentuan pasal-pasalanya, yakni yang berkaitan dengan kata-kata “yang dapat mengakibatkan” dan atau “patut diduga”. Kata-kata tersebut memberikan catatan untuk diteliti secara lebih mendalam, apakah suatu perbuatan dapat menimbulkan praktek persaingan usaha tidak sehat yang bersifat menghambat atau tidak.¹⁶ Adapun keutamaan pendekatan *rule of reason* ini adalah penggunaan analisis perekonomian

¹⁴ Anika, Chairunnisa, and Saputro, “Potensi Praktik Monopoli Dalam Merger Bank Syariah Indonesia: Tinjauan Hukum Ekonomi Islam Dan Hukum Larangan Monopoli.” *Lex Generalis*, Vol.2. No.2 (Februari 2021)

¹⁵ G E A Tamassa, “Penggunaan Pendekatan Rule of Reason Dalam Tindakan Jual Rugi (Predatory Pricing) Produk Semen (Studi Terhadap Putusan KPPU Nomor: 03/KPPU-L/2020) GEA TAMASSA, Prof. M. Hawin, S.H., LL.M., Ph.D,” 2021, 103–5.

¹⁶ Supianto, “Pendekatan Per Se Illegal Dan Rule Of Reason Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia,” *Jurnal Rechtens* 2, no. 1 (2013): 51.

untuk mencapai tujuan yaitu efisiensi guna mengetahui dengan yakin bahwa suatu perbuatan pelaku usaha memiliki implikasi kepada persaingan usaha yang *fair* atau tidak.

UU No. 5/1999 memberikan standar *rule of reason* yang melingkupi dua macam unsur, yaitu praktek monopoli dan praktek persaingan usaha tidak sehat. Unsur-unsur tersebut memiliki aspek akibat dari suatu perjanjian atau kegiatan usaha dan juga cara kegiatan tersebut dilaksanakan. Pada aspek akibat, dapat terjadi penghambatan terhadap persaingan usaha dan merugikan kepentingan umum. Dalam menentukan suatu perjanjian atau aktivitas yang dilarang dapat dilihat dan dinilai pasca terjadinya penghambatan persaingan. pada aspek cara, suatu perjanjian atau aktivitas yang bisa dianggap anti terhadap persaingan dan dilarang jika perjanjian atau kegiatan tersebut dilakukan dengan cara-cara yang tidak adil serta melawan hukum.

Menakar Potensi Penyalahgunaan Posisi Dominan Bank Syariah Indonesia

Bank Syariah Indonesia yang saat ini sedang berjalan di tahun ke-2 diyakini tidak akan berdampak buruk bagi pelaku industri keuangan syariah atau bank-bank syariah swasta lainnya. Setidaknya penilaian tersebut memiliki 2 (dua) argumentasi yang mendasar, yaitu bahwa pendirian Bank Syariah Indonesia melalui merger ini bukan dalam rangka menggerus aktivitas usaha pelaku industri syariah lainnya, tetapi meningkatkan daya saing ekonomi syariah dan penetrasi keuangan syariah dengan perbankan konvensional yang sangat dominan dari segala aspek. Selain itu, berdasarkan penelitian menunjukkan bahwa nasabah eksisting pada bank-bank syariah merupakan muslim yang taat dan bukan *swing-customers*. Jadi, pada bank manapun, asalkan menerapkan prinsip-prinsip syariah mereka akan tertarik.

Di sisi yang lain, salah satu tujuan merger Bank Syariah Indonesia ini adalah dalam rangka memperlebar pasar dengan menargetkan nasabah-nasabah baru dari kalangan masyarakat/milenial yang belum pernah mengakses dunia perbankan atau pun kalangan nasabah bank konvensional yang hijrah ke bank syariah, tentu harus diikuti dengan inovasi-inovasi produk yang kreatif. Tujuan tersebut tentu harus disertai dengan peningkatan literasi dan inklusi keuangan syariah yang massif, di mana semua kalangan berbagi peran dalam mengampanyakannya

Maka dari itu, merger 3 (tiga) bank syariah milik pemerintah ini terpaksa dilakukan, karena meskipun 87% total penduduk Indonesia muslim, tetapi bank syariah masih terjebak *market share* diangka kisaran 5-6% pasca 20 tahun bank syariah mulai beroperasi. Pemerintah menilai, fakta tersebut mengindikasikan adanya ketidaktepatan dan ketidakefisienan industri perbankan syariah selama ini. Salah satu alasan kenapa bank syariah tidak berkembang secara signifikan adalah karena kecilnya modal perbankan syariah selama ini sehingga susah pelaku industri ini berkembang.

Upaya peleburan ini tidak melulu didukung oleh berbagai kalangan. Di awal mulanya, PP Muhammadiyah pesimis peleburan dapat meningkatkan *market share* justru mereka menilai tujuan pembentukan Bank Syariah Indonesia hanya agar Bank Syariah Indonesia bisa mendanai proyek-proyek besar dan menelantarkan pelaku UMKM yang selama ini menjadi pelanggan setia bank syariah. Faktanya, Bank Syariah Indonesia dalam kuartal III September 2021 telah membukukan 22,4% pembiayaan bagi UMKM, terbesar di antara bank-bank yang lainnya yang berada di kisaran 20 an %.

Adapun jika melihat dari aspek penyalahgunaan posisi dominannya Bank Syariah Indonesia di antara bank-bank syariah swasta, memang dari segala macam lini, Bank Syariah Indonesia sangat *powerfull* mengungguli bank-bank syariah lainnya, baik dari sisi aset, pangsa pasar dan juga permodalan. Misalnya, jika dibandingkan dengan Bank Muamalat sebagai bank pertama yang menerapkan prinsip syariah di Indonesia hanya memiliki modal inti dan modal pelengkap per kuartal III 2020 tercatat sejumlah Rp. 3,78 triliun. Angka ini sangat jauh di bawah Bank Syariah Indonesia yang modal intinya sebanyak Rp. 22,61 triliun dan sampai saat ini angkanya terus merangkak naik. Hal tersebut bisa berpotensi menimbulkan terjadinya praktik monopoli serta persaingan usaha tidak sehat khususnya bagi bank-bank syariah lainnya di Indonesia.

Monopoli berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU 5/1999 merupakan penguasaan terhadap produksi dan atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Monopoli dalam pasal tersebut berarti suatu penguasaan terhadap suatu aktivitas usaha tertentu yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha dengan tujuan menghindari posisi dominan seorang pelaku atau sekelompok pelaku

usaha dan disisi lain posisi pesaingnya menjadi lemah, maka lama kelamaan pelaku usaha tersebut menguasai pasar sepenuhnya.

Memang dampak buruk terhadap merger ini ujung-ujungnya biasanya terhadap persaingan usaha tidak sehat. Karena kegiatan merger tersebut memungkinkan terjadinya konsentrasi pasar yang dilarang oleh UU No. 5/1999. Bank Syariah Indonesia sebagai perusahaan yang tunduk pada UU 40/2007 sudah selayaknya melihat pelaksanaan merger tersebut dengan menerapkan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), di mana dalam prinsip GCG ada yang disebut sebagai tanggungjawab (*responsibility*) perusahaan, yaitu prinsip ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan aktivitas perusahaan.

Dari sisi posisi dominannya, penulis menilai bahwa potensi penyalahgunaan posisi dominan pada Bank Syariah Indonesia sehingga menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat di Bank Syariah Indonesia tidak melulu dilihat dari aspek pesaingnya, yaitu bank-bank syariah lain, tetapi juga harus dilihat dari perspektif nasabah dan masyarakat sebagai pengguna layanan juga turut berperan aktif dalam melakukan penilaian kepuasan konsumen berdasarkan kinerja masing-masing perbankan. Adapun Bank Syariah Indonesia sejauh ini berdasarkan kriteria pasal 25 di atas, sangat jauh dari potensi penyalahgunaan posisi dominan, meskipun dalam penilainnya Bank Syariah Indonesia berada pada posisi tersebut.

Kesimpulan

Dukungan pemerintah saat ini yang *all out* meningkatkan industri keuangan syariah dengan berbagai kebijakannya agar dapat bersaing dengan bank-bank konvensional patut diapresiasi. Dukungan tersebut salah satunya terlihat dalam upaya penggabungan bank-bank syariah milik anak perusahaan BUMN. Meski begitu, pro kontra terhadap ide penggabungan ini masih terus terdengar. Salah satunya adalah mengenai nasib masa depan bank-bank syariah lainnya yang oleh sebagian kalangan akan terdampak negatif dengan adanya merger Bank Syariah Indonesia. Maka dari itu, banyak peneliti yang menganalisis apakah penggabungan tersebut melanggar persaingan usaha yang sehat dan *fair* atau tidak. Penelitian ini hanya berfokus pada aspek posisi dominan yang dimiliki oleh Bank Syariah Indonesia di antara bank-bank syariah lainnya, adakah pelanggaran yang dilakukan.

Bank Syariah Indonesia yang merupakan hasil merger 3 bank syariah BUMN ini menurut unsur-unsur yang termaktub dalam pasal 1 Angka 4 dapat dinilai berada pada posisi dominan dibanding dengan bank-bank syariah lainnya. Bagaimana tidak pangsa pasar yang dilihat dari total aset, total pembiayaan dan total DPK yang diperoleh Bank Syariah Indonesia jauh melampaui para pesaingnya bahkan di atas 50% pangsa pasar. Posisi dominan ini bagi Bank Syariah Indonesia, di satu sisi merupakan satu tantangan agar dapat melesat jauh mengikuti *top four* bank dengan aset tertinggi nasional. Di sisi lain, jika tidak diatur dengan baik, Bank Syariah Indonesia berpotensi melakukan praktek penyalahgunaan posisi dominan. *Terkahir*, meskipun Bank Syariah Indonesia saat ini berada pada posisi dominan, tetapi melihat unsur-unsur yang ada serta ketentuan dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1) UU No. 5/99 tentang Antimonopoli, tidak ditemukan unsur yang berpotensi Bank Syariah Indonesia melakukan penyalahgunaan posisi dominan yang merusak persaingan usaha secara sehat, adil dan beradab.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Fahmi Lubis, et.al. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*. Edited by Ningrum Natasya Sirait Andi Fahmi Lubis. Jakarta: ROV Creative Media, 2009.
- Anika, Nabilah, Nabila Indah Chairunnisa, and Aditya Wahyu Saputro. "Potensi Praktik Monopoli Dalam Merger Bank Syariah Indonesia: Tinjauan Hukum Ekonomi Islam Dan Hukum Larangan Monopoli." *Lex Generalis* 2, no. 2 (2021): 174–94.
- Basmar, E, B Purba, N A Nugraha, E Purba, L Krisnawati, D Damanik, A I Hariyanti, et al. *Perekonomian Dan Bisnis Indonesia*. Yayasan Kita Menulis, 2021.
- Fadhilah, Meita. "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial." *Jurnal Wawasan Yuridika* 3, no. 1 (2019): 55.
- Handyanto, Shaby, Monita Sri Astuti, and Kevin Surya Ajiputra. "Indonesia Sharia Bank Merger Process Reviewed from Business Competition Laws." *Lex Scientia Law Review* 5, no. 1 (May 30, 2021).

- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. “Masterplan Ekonomi Syariah Indonesia 2019-2024 Kajian Analisis Ekonomi Syariah Di Indonesia,” 2018.
- Knud Hansen, et.al. *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. 2nd ed. Jakarta: Katalis Publishing Media Servis, 2002.
- R. Putri Rangkuti, T.N Syamsah, dan Ahmad Yani. “Praktek Larangan Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pada Bank Pemerintah Dalam Memberikan Fasilitas Subsidi Perumahan.” *Jurnal Living Law* 11, no. 2 (2019): 116–30.
- Rachmadi Usman, S.H.M.H. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Sinar Grafika, 2022.
- Rate, Jonathon W. S. Van. “Perjanjian Yang Dilarang Dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat Menurut Uu No. 5 Tahun 1999” V, no. 1 (2017): 35–43.
- Sultoni, Hasan, and Kiki Mardiana. “Pengaruh Merger Tiga Bank Syariah BUMN Terhadap Perkembangan Ekonomi Syariah.” *Jurnal Eksyar: Jurnal Ekonomi Syariah* 08, no. 01 (2021): 17–40.
- Supianto. “Pendekatan Per Se Illegal Dan Rule Of Reason Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia.” *Jurnal Rechtens* 2, no. 1 (2013): 51.
- Tamassa, G E A. “Penggunaan Pendekatan Rule of Reason Dalam Tindakan Jual Rugi (Predatory Pricing) Produk Semen (Studi Terhadap Putusan KPPU Nomor: 03/KPPU-L/2020) GEA TAMASSA, Prof. M. Hawin, S.H., LL.M., Ph.D,” 2021, 103–5.