

## **ANALISIS *STRUCTURE CONDUCT PERFORMANCE* (SCP) JIKA TERJADI MERGER BANK PEMBANGUNAN DAERAH DAN BANK BUMN PERSERO BERDASARKAN NILAI ASET DAN NILAI DANA**

Oleh: Endi Rekarti & Mafizatun Nurhayati

### **1. Latar Belakang Penelitian**

Paradigma SCP dicetuskan oleh Mason (1939) yang mengemukakan bahwa struktur (*structure*) suatu industri akan menentukan bagaimana para pelaku industri berperilaku (*conduct*) yang pada akhirnya menentukan kinerja (*performance*) industri tersebut. Dalam struktur pasar terdapat tiga elemen pokok yaitu pangsa pasar (*market share*), konsentrasi pasar (*market concentration*) dan hambatan-hambatan untuk masuk pasar (*barrier to entry*). Perilaku pasar terdiri dari kebijakan-kebijakan yang diadopsi oleh pelaku pasar dan juga pesaingnya, terutama dalam hal harga dan karakteristik produk. Perilaku pasar dapat dikelompokkan menjadi perilaku dalam strategi harga, perilaku dalam strategi produk dan perilaku dalam strategi promosi. Perilaku antara lain dilihat dari tingkat persaingan ataupun kolusi antar produsen. Sedangkan kinerja industri biasanya dipusatkan pada tiga aspek pokok yaitu efisiensi, kemajuan teknologi dan kesinambungan dalam distribusi. Kinerja suatu industri diukur antara lain dari derajat inovasi, efisiensi dan profitabilitas.

Bank harus meningkatkan modal untuk mencapai skala usaha. Modal yang lebih besar memungkinkan bank mempertahankan usaha dan resiko serta melakukan pengembangan teknologi serta peningkatan kapasitas penyaluran kredit. Modal dapat berupa modal yang bersumber dari investor (*paid-in capital*) dan modal yang terungkap (*disclosed*).

Dalam rangka meningkatkan modal, bank diperbolehkan menerima tambahan modal dari pemilik lama, melakukan merger, atau diakuisisi oleh bank yang lebih besar, atau menjual saham pada pasar modal. Dalam 10 atau 15 tahun kedepan, bank sentral merencanakan menurunkan jumlah bank menjadi sekitar 60 buah, terdiri dari 2-3 bank internasional, 3-5 bank nasional dan 30-50 bank spesialis (Mulyaningsih & Daly, 2011).

Serangkaian merger dan akuisi ini jelas menurunkan jumlah bank. Hal ini memunculkan isu penting antara lain apakah jumlah bank yang lebih sedikit ini telah menurunkan atau malah meningkatkan konsentrasi industri perbankan. Selain itu juga menarik untuk menganalisis dampak konsolidasi tersebut terhadap tingkat kompetisi perbankan.

Bagi bank-bank yang dipertimbangkan dalam suatu keputusan merger, penting sekali memperhatikan aspek-aspek dalam industri, yang berkaitan dengan aspek kompetisi dan konsentrasi. Penggabungan perusahaan tidak boleh berakibat pada semakin terkonsentrasinya bisnis dalam industri karena tidak bias mendorong efisiensi di dalam bisnis tersebut.

## 2. Tujuan Penelitian

Studi ini bertujuan untuk melakukan penilaian terhadap dampak kebijakan konsolidasi perbankan terhadap kondisi pasar. Seandainya akan dilakukan rekayasa kebijakan merger antara Bank-Bank Pembangunan Daerah dan Bank Perseroan atas dasar asset dan dana, apakah kemudian pasar akan menjadi semakin kompetitif atau sebaliknya akan menjadi semakin terkonsentrasi.

## 3. KAJIAN TEORI

### 3.1 Paradigma *Structure-Conduct-Performance* (SCP)

Salah satu kerangka dasar dalam analisis ekonomi industri adalah hubungan antara Struktur-Perilaku-Kinerja atau *Structure-Conduct-Performance* (S-C-P). Struktur (*structure*) suatu industri akan menentukan bagaimana para pelaku industri berperilaku (*conduct*) yang pada akhirnya menentukan kinerja (*performance*) industri tersebut. S-C-P (*Structure-Conduct-Performance*) merupakan tiga kategori utama yang digunakan untuk melihat kondisistruktur pasar dan persaingan yang terjadi di pasar. Struktur sebuah pasar akan mempengaruhi perilaku perusahaan dalam pasar tersebut yang secara bersama-sama menentukan kinerja sistem pasar secara keseluruhan.

Barney dan Hesterly (1996) mengemukakan bahwa, teori SCP bersama teori *resource-based of the firm* merupakan perbaikan dari teori biaya transaksi dan teori keagenan. Permasalahan dalam suatu industri bukan hanya mengapa suatu perusahaan eksis dalam suatu industri, namun juga mengapa dalam industri yang sama kinerja suatu perusahaan berbeda, dengan perusahaan lain. E.S. Mason dan Joe Bain menurut Shepherd (1990) berusaha menjawab pertanyaan tersebut dengan mengembangkan teori SCP. Hanya saja apa yang dikembangkan oleh keduanya memiliki tujuan yang berbeda dengan perkembangan teori SCP pada saat ini. Pada awalnya, teori SCP dimanfaatkan untuk membantu pemerintah mengurangi bahaya perusahaan yang kurang kompetitif. Adapun teori SCP pada saat ini bermanfaat sebagai manajemen strategis perusahaan.

### 3.2 Analisis *Structure* dengan mengukur Konsentrasi pasar

Konsentrasi pasar merupakan indikator awal untuk menilai apakah penggabungan badan usaha, peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham perusahaan dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Penggabungan badan usaha, peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham perusahaan yang menciptakan konsentrasi pasar rendah tidak berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Sebaliknya penggabungan badan usaha, peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham perusahaan yang menciptakan konsentrasi pasar tinggi berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat bergantung pada analisis lainnya pada pasar bersangkutan.

Konsentrasi pasar menunjukkan pangsa pasar yang dikuasai oleh beberapa perusahaan terbesar. Konsentrasi pasar menunjukkan seberapa besar pengaruh beberapa perusahaan tersebut terhadap pangsa pasar dalam pasar secara keseluruhan. Konsentrasi pasar merupakan indikator dari struktur pasar yang menentukan perilaku, kinerja, dan tingkat persaingan dalam pasar. Semakin tinggi tingkat konsentrasi pasar,

maka semakin besar kekuatan pasarnya yang akan berimbas kepada bentuk pasar persaingan tidak sempurna.

Terdapat beberapa alat pengukuran konsentrasi yang umum dipergunakan untuk menggambarkan distribusi dari pangsa pasar di antara perusahaan-perusahaan yang ada dalam industri, yaitu: Rasio Konsentrasi (*concentration ratio* atau CR) dan Herfindahl Hirschman *Index* (HHI).

### 3.3 Rasio Konsentrasi (*Concentration Ratio* atau CR)

Ukuran yang paling umum dari kekuatan pasar adalah rasio konsentrasi (*concentration ratio*) untuk suatu industri. Rasio Konsentrasi secara luas dipergunakan untuk mengukur pangsa pasar dari output, *turnover*, jumlah pegawai atau nilai asset dari total industri. Rasio konsentrasi dapat digunakan untuk mengukur struktural power karena melibatkan jumlah absolute perusahaan dan ukuran distribusi. CR yang didefinisikan sebagai presentase dari keseluruhan output industri yang dihasilkan oleh perusahaan terbesar. Biasanya jumlah perusahaan N yang dihitung proporsi pangsa pasarnya adalah 4, sehingga dikenal sebagai CR4. Jika  $P_i$  mewakili pangsa pasar, dan jika proporsi dari output, turnover, jumlah pegawai atau nilai asset dari total industri yang diwakili oleh perusahaan  $i = 1, 2, \dots$ , dengan  $P_1 \geq P_2 \geq P_3 \geq \dots$ , maka *Concentration Ratio*, CRN, untuk N perusahaan dihitung sebagai:

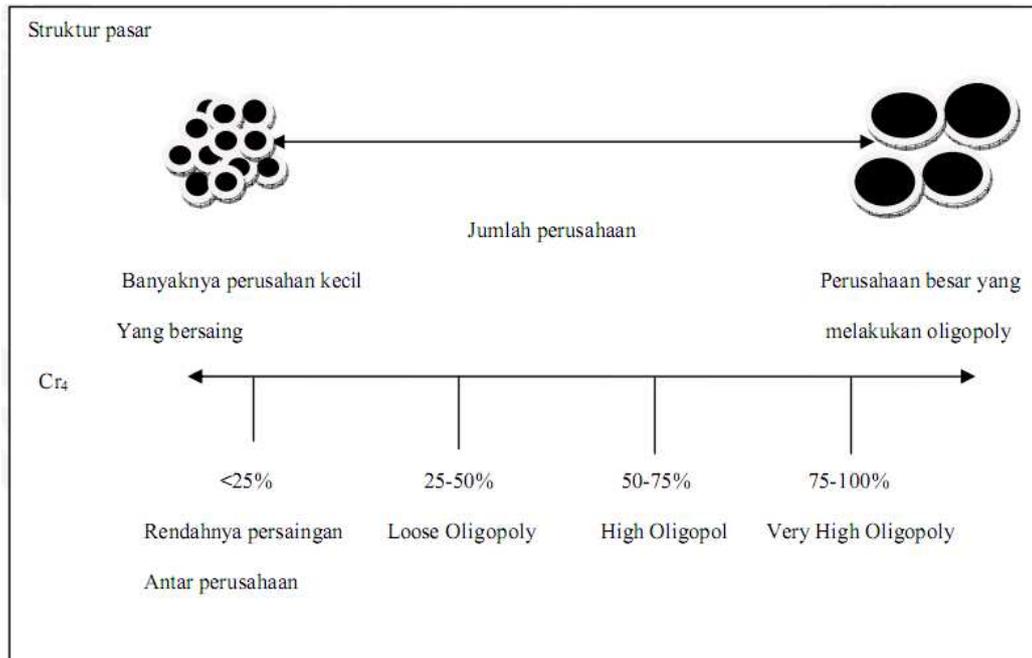
$$CRN = P_1 + P_2 + P_3 + \dots + P_N$$

Untuk menghitung CR4 digunakan rumus:

$$CR4 = \sum_{i=1}^4 S_i$$

Dimana  $S_i$  adalah pangsa pasar empat pelaku usaha yang paling besar.

Rasio konsentrasi berkisar antara nol hingga satu dan biasanya dinyatakan dalam persentase. Nilai konsentrasi yang mendekati angka nol mengindikasikan bahwa sejumlah n perusahaan memiliki pangsa pasar yang relatif kecil. Sebaliknya, angka rasio konsentrasi yang mendekati satu mengindikasikan tingkat konsentrasi yang relatif tinggi. Beberapa kategori pasar dapat didefinisikan dengan menggunakan CR4 untuk menggambarkan tingkat kompetisi sebagaimana ditampilkan dalam gambar 1 di bawah.



Sumber : Efendi Arianto (2008)

**Gambar 1. Tingkat kompetisi dengan menggunakan CR4**

Sementara itu, menurut Bain (Sutarta, 1995), tipe-tipe oligopoli dikatakan bahwa oligopoli dengan konsentrasi tinggi dibagi menjadi tiga tipe IA, IB dan tipe II. Tipe IA dan IB merupakan oligopoli penuh. Adapun ciri-cirinya sebagai berikut:

1. Tipe IA Oligopoli penuh:
  - Jumlah perusahaan dalam industri sangat sedikit.
  - Konsentrasi 3 perusahaan terbesar menguasai lebih dari 87 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 9 perusahaan terbesar menguasai lebih dari 99 persen pangsa pasar.
2. Tipe IB Oligopoli penuh:
  - Sejumlah kecil dari perusahaan yang ada dalam industri saling bersaing.
  - Konsentrasi 4 perusahaan terbesar menguasai 90 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 8 perusahaan terbesar menguasai 95 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 20 perusahaan terbesar menguasai lebih dari 99 persen pangsa pasar.
3. Tipe II Oligopoli penuh:
  - Konsentrasi 4 perusahaan terbesar menguasai 65-75 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 8 perusahaan terbesar menguasai 85-90 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 20 perusahaan terbesar menguasai lebih dari 90 persen pangsa pasar.

Sedangkan kelompok oligopoli dengan konsentrasi moderat dibagi menjadi dua tipe, yaitu tipe III dan tipe IV. Adapun ciri-cirinya sebagai berikut:

1. Tipe III Oligopoli moderat tinggi:
  - konsentrasi 4 perusahaan terbesar menguasai 50-65 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 8 perusahaan terbesar menguasai 70-85 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 20 perusahaan terbesar menguasai 90 persen pangsa pasar.

2. Tipe IV oligopoli moderat rendah:
  - Konsentrasi 4 perusahaan terbesar menguasai 35-50 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 8 perusahaan terbesar menguasai kurang dari 45-0 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 20 perusahaan terbesar menguasai lebih dari 70 persen pangsa pasar.
3. Tipe V Oligopoli dengan konsentrasi rendah / *Low-grade oligopoly*:
  - Konsentrasi 4 perusahaan terbesar menguasai kurang dari 35 persen pangsa pasar.
  - Konsentrasi 8 perusahaan terbesar menguasai kurang dari 45 persen pangsa pasar.
4. Tipe VI Oligopoli yang mendekati pasar kompetitif:
  - Tidak adanya penjual yang dapat mempengaruhi penjual lainnya.

### **Herfindahl Hirschman Index (HHI)**

Indeks Herfindhal adalah jenis ukuran konsentrasi lain yang cukup penting. Indeks Herfindhal Hirschman didefinisikan sebagai jumlah pangkat dua pangsa pasar dari seluruh perusahaan yang ada dalam industri, dan diformulasikan:

$$HHI = P_1^2 + P_2^2 + P_3^2 + \dots + P_N^2$$

Nilai HHI berkisar dari nol hingga satu. Nilai HHI sama dengan  $1/n$  jika terdapat  $n$  perusahaan yang mempunyai ukuran yang sama. Jika HHI mendekati nol, maka berarti terdapat sejumlah besar perusahaan dengan ukuran usaha yang hampir sama dalam industri, dan konsentrasi pasar adalah rendah. Sebaliknya, industri bersifat monopoli jika HHI sama dengan satu. Semakin tinggi HHI, maka semakin tinggi distribusi ukuran dari perusahaan.

Data yang diberikan tidak mencerminkan jumlah aset atau persentase pangsa pasar setiap bank sebagai sebuah entitas badan hukum sebagaimana diperlukan untuk menghitung konsentrasi pasar menggunakan metode HHI dan CR. Data yang diberikan adalah jumlah aset dari setiap kelompok jenis bank. Maka, untuk tujuan penggunaan metode HHI dan CR, akan diasumsikan bahwa jumlah aset sebagaimana ditunjukkan dalam data adalah rata-rata jumlah aset di setiap kelompok jenis bank.

*Hirschman-Herfindhal Index* dirumuskan sebagai :

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Dimana

$S_i = 1, 2, 3, \dots, N$  (pangsa pasar masing-masing bank)

$S_i$  = Presentase dari total pangsa pasar dalam suatu industri atau presentase pangsa pasar pada akhir peringkat angka pangsa pasar yang ditentukan.

$N$  = Jumlah perusahaan yang diamati.

Menurut Shepherd (1990) HHI berfokus pada besarnya proporsi pangsa pasar tertentu dalam suatu industri. Sebagai indikator untuk menentukan tingkat persaingan dilakukan dengan mengelompokkan berdasarkan peringkat penjualan tertinggi untuk dikategorikan bentuk struktur dan perilakunya. Hasil yang ditunjukkan oleh HHI memiliki pola identik dengan pendekatan analisis rasio konsentrasi.

### **2.3. Analisis *Conduct* dengan Kebijakan Merger**

Merger dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam artian yang luas merger berarti setiap bentuk pengalihan suatu perusahaan oleh perusahaan lainnya, pada saat kegiatan usaha perusahaan tersebut disatukan. Sementara itu, secara sempit merujuk pada perusahaan dengan ekuitas yang hamper sama menggabungkan sumber daya yang ada pada keduanya menjadi satu usaha. Selain itu, merger juga dapat diartikan sebagai bentuk penggabungan perusahaan atau bergabungnya dua atau lebih pelaku usaha yang independen atau berintegrasinya kegiatan yang dilakukan oleh dua pelaku usaha secara menyeluruh dan permanen. (Johan, 2008).

Tujuan perusahaan melakukan merger adalah untuk meningkatkan sinergi perusahaan sehingga dapat menciptakan efisiensi yang mampu mengurangi biaya produksi perusahaan hasil merger yang akhirnya dapat memaksimalkan keuntungan (Johan, 2008). Apabila perusahaan besar yang melakukan merger dengan perusahaan perusahaan sejenis atau dengan perusahaan yang terintegrasi secara vertical, pasar cenderung lebih terkonsentrasi. Sebaliknya jika merger dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kecil, menyebabkan perusahaan tersebut menjadi lebih besar sehingga dapat bersaing dengan perusahaan yang memang sudah duluan besar. Hal ini akan mengurangi konsentrasi pasar oleh satu atau lebih perusahaan besar saja. Untuk itu rambu-rambu hukum anti monopoli perlu diwaspadai.

#### **2.3.1. Pengaturan Merger di Indonesia**

Di Indonesia, proses penilaian dalam melakukan merger diatur dalam pedoman merger oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Untuk keperluan penilaian Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, Komisi akan menggunakan HHI namun dalam hal penerapan HHI tidak dimungkinkan, maka Komisi akan menggunakan penilaian CRn atau metode lain yang memungkinkan untuk menggambarkan tingkat konsentrasi pasar.

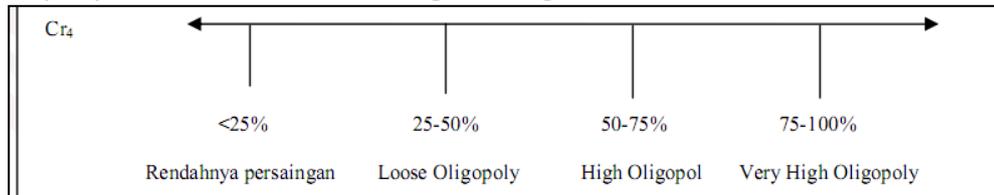
Secara Umum, Komisi membagi tingkat konsentrasi pasar ke dalam dua spektrum berdasarkan nilai HHI pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, yaitu:

- Spektrum I (konsentrasi rendah) dengan nilai HHI dibawah 1800,
- Spektrum II (konsentrasi tinggi) dengan nilai HHI di atas 1800.

Pada ilustrasi di atas, jika A dan B melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan maka konsentrasi pasar pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan masuk ke dalam spektrum II karena telah melampaui 1800.

Dalam spektrum I, Komisi menilai tidak terdapat kekhawatiran adanya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan oleh rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Dalam spektrum II, jika perubahan HHI sebelum dan setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tidak mencapai 150, maka Komisi menilai tidak terdapat kekhawatiran adanya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Namun dalam hal perubahan HHI tersebut melebihi 150, maka Komisi akan menilai aspek-aspek lain dalam menentukan apakah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Di Indonesia, KPPU juga pernah mempergunakan analisis Rasio Konsentrasi (*concentration ratio* atau CR), khususnya CR<sub>4</sub>. KPPU membagi nilai akumulasi pangsa pasar empat perusahaan terbesar dengan kategorisasi:



### Analisis Performance dengan Mengukur Profit

Profitabilitas merupakan kemampuan suatu perusahaan untuk mendapatkan laba (keuntungan) dalam suatu periode tertentu. Profitabilitas dapat diukur dengan menggunakan *Return on Assets*. Rasio ini adalah rasio keuntungan bersih setelah pajak terhadap jumlah aset secara keseluruhan. Rasio ini merupakan suatu ukuran untuk menilai seberapa besar tingkat pengembalian (%) dari aset yang dimiliki. Apabila rasio ini tinggi berarti menunjukkan adanya efisiensi yang dilakukan oleh pihak manajemen.

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian berdasarkan studi pustaka. Data yang digunakan adalah data sekunder berdasarkan data Statistik Perbankan Indonesia (SPI) dari tahun 2011 sampai dengan bulan Juli tahun 2014.

Data yang dianalisis adalah data kelompok perbankan, yaitu kelompok Bank Persero, Bank Devisa, BUSN Non Devisa, BPD, Bank Campuran, dan Bank Asing, sesuai dengan pengelompokan Bank Indonesia. Data tersebut tidak mencerminkan jumlah aset atau persentase pangsa pasar setiap bank sebagai sebuah entitas badan hukum sebagaimana diperlukan untuk menghitung konsentrasi pasar menggunakan metode HHI dan CR. Data yang diberikan adalah jumlah aset dari setiap kelompok bank. Maka, untuk tujuan penggunaan metode HHI dan CR, akan diasumsikan bahwa jumlah aset sebagaimana ditunjukkan dalam data adalah rata-rata jumlah aset di setiap kelompok jenis bank.

Penelitian terdiri dari tiga tahap. Tahapan pertama adalah menganalisis performance perbankan dengan mengukur profitabilitas jika tidak terjadi merger dan jika terjadi merger, yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Menghitung profitabilitas untuk setiap kelompok bank pada setiap tahunnya, dengan rumus:

$$ROA = \frac{\text{Laba bersih sesudah pajak}}{\text{Total Asset seluruh kelompok bank}}$$

2. Membandingkan ROA setiap kelompok bank jika tidak terjadi merger dan jika terjadi merger

Tahap penelitian kedua adalah menganalisis konsentrasi perbankan jika tidak terjadi merger, yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Menghitung total asset untuk masing-masing kelompok bank per tahun
2. Menjumlahkan total asset untuk semua kelompok bank per tahun

3. Mengurutkan total asset mulai dari total asset terbesar sampai dengan terkecil.
4. Menghitung pangsa pasar untuk setiap kelompok bank pada setiap tahunnya, dengan rumus:

$$\frac{\text{Total Asset perkelompok bank}}{\text{Total Asset seluruh kelompok bank}}$$

5. Menghitung CR

CR2 = Pangsa Pasar 1 + Pangsa Pasar 2

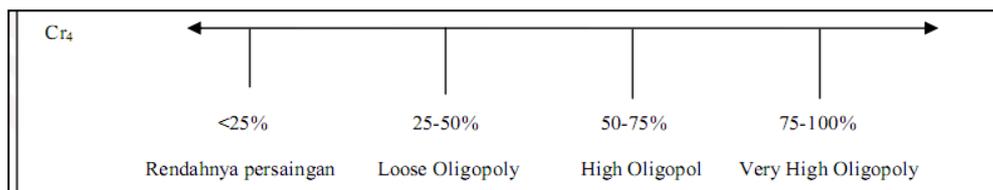
CR3 = Pangsa Pasar 1 + Pangsa Pasar 2 + Pangsa Pasar 3

CR4 = Pangsa Pasar 1 + Pangsa Pasar 2 + Pangsa Pasar 3 + Pangsa Pasar 4

CRN = Pangsa Pasar 1 + Pangsa Pasar 2 + ..... + Pangsa Pasar N

Untuk analisis konsentrasi dengan menggunakan CR, dipilih CR4 yang berarti dari nilai CR<sub>4</sub> ke atas merupakan empat bank dengan pangsa pasar terbesar.

Dengan criteria konsentrasi pasar sebagai berikut.



6. Menghitung HHI, dengan rumus:

$$\text{HHI} = \text{Pangsa pasar (Bank1)}^2 + \text{Pangsa pasar (Bank2)}^2 + \text{Pangsa pasar (Bank3)}^2 + \text{Pangsa pasar (Bank4)}^2 + \dots + \text{Pangsa pasar (BankN)}^2$$

Untuk analisis konsentrasi dengan menggunakan HHI, KPPU membagi nilai akumulasi pangsa pasar empat perusahaan terbesar dengan kategorisasi:

- Spektrum I (konsentrasi rendah) dengan nilai HHI di bawah 1800,
- Spektrum II (konsentrasi tinggi) dengan nilai HHI di atas 1800.
- Jika nilai perubahan HHI tersebut melebihi 150, maka KPPU akan menilai aspek-aspek lain dalam menentukan apakah merger tersebut mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. T

Tahapan penelitian ketiga adalah menganalisis konsentrasi perbankan bila dilakukan kebijakan merger, yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan analisis data pada tahapan kedua, gabungkan kelompok bank yang akan dilakukan merger.
2. Mengurutkan kembali total asset mulai dari total asset terbesar sampai dengan terkecil.
3. Tahapan berikutnya mengikuti proses seperti pada tahapan kedua.

### ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Dalam menganalisis SCP kelompok perbankan Indonesia 2011-2014, akan dilakukan rekayasa dalam analisis *conduct*, yaitu akan dilakukan perbandingan seandainya terjadi merger antara kelompok Bank BUMN Persero dan BPD. Apakah yang akan terjadi dengan *market Structure* dari kelompok bank tersebut, dan bagaimana dengan kinerja (*performance*) kelompok perbankan tersebut.

### Analisis Kebijakan Merger Bank Persero - BPD Berdasarkan Nilai Aset Bank

Untuk menganalisis kinerja (*performance*) perbankan Indonesia, digunakan rasio profitabilitas ROA, seperti ditunjukkan pada tabel 4.1.

Tabel 4.1. Perbandingan Rasio Profitabilitas ROA kelompok bank jika tanpa dilakukan merger dan jika dilakukan merger tahun 2011-2014

Kelompok Bank		2011	2012	2013	2014
-	Bank Persero	1,52%	2,66%	0,22%	0,03%
-	BPD	1,34%	2,44%	0,20%	0,03%
-	Bank Persero-BPD	1,43%	2,55%	0,21%	0,03%
-	BUSN Devisa	1,05%	1,86%	0,15%	0,02%
-	BUSN Non Devisa	1,17%	2,06%	0,17%	0,02%
-	Bank Campuran	0,90%	1,58%	0,13%	0,02%
-	Bank Asing	1,05%	1,70%	0,14%	0,02%

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Terlihat bahwa jika tidak ada merger, ROA kelompok bank Persero memiliki ROA yang paling besar diantara kelompok bank yang lain, diikuti oleh kelompok bank BPD. Sementara itu, seandainya ada kebijakan merger, terlihat bahwa ROA kelompok Bank merger Persero-BPD menjadi lebih rendah dari ROA kelompok bank Persero jika tidak ada merger.

Tabel 4.2. Jumlah aset dan pangsa pasar kelompok bank tanpa dilakukan merger tahun 2011-2014

Kelompok Bank	2011		2012		2013		2014 s.d Juli	
	Jumlah Aset (miliar)	Pangsa Pasar						
BUSN Devisa	15696880.91	40%	18674656.44	40%	21568126.17	40%	13914717.55	40%
Bank Persero	13748782.09	35%	16308412.35	35%	19119120.01	35%	12353637.90	35%
BPD	3405210.85	9%	4333857.43	9%	4788402.20	9%	2934010.05	8%
Bank Asing	2977496.03	8%	3466803.15	7%	4113187.57	8%	2780729.35	8%
Bank Campuran	1925970.73	5%	2427412.06	5%	2986865.19	5%	2003047.35	6%
BUSN Non Devisa	1068796.50	3%	1418524.92	3%	1752309.61	3%	1150818.48	3%
<b>Total</b>	38823137.11	100%	46629666.35	100%	54328010.75	100%	35136960.68	100%

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Selanjutnya, untuk menganalisis *market structure* perbankan Indonesia, dalam perhitungan total asset dan pangsa pasar ditunjukkan dalam table 4.2. Apabila tidak dilakukan kebijakan merger, seperti ditunjukkan pada table 4.2, maka kelompok bank dengan jumlah asset terbesar adalah BUSN Devisa, dengan besaran yang semakin meningkat, namun dari tahun ke tahun pangsa pasarnya tidak mengalami perubahan, tetap sebesar 40%. Pada urutan kedua adalah Kelompok Bank Persero dengan pangsa pasar sebesar 35%. Sementara BPD ada pada urutan ke tiga sebesar 9% dan Bank Campuran ada pada urutan kelima dengan pangsa pasar sebesar 5%.

Selanjutnya, dengan adanya kebijakan merger antara kelompok Bank Pembangunan Daerah dan Bank Persero, kedua kelompok bank tersebut mendapatkan pangsa pasar sebesar 44%. Berada pada posisi pertama di dalam persaingan pasar, seperti ditunjukkan pada table 4.3.

Tabel 4.3. Jumlah asset dan pangsa pasar kelompok bank dengan adanya kebijakan Merger BPD-Bank Persero merger tahun 2011-2014

Kelompok Bank	2011		2012		2013		2014 s.d Juli	
	jumlah Aset (miliar)	pangsa pasar						
BUSN Devisa	15696880,91	40%	18674656,44	40%	21568126,17	40%	13914717,55	40%
Bank Persero+BPD	17153992,94	44%	20642269,78	44%	23907522,20	44%	15287647,96	44%
Bank Asing	2977496,03	0,08	3466803,15	0,07	4113187,57	0,08	2780729,35	0,08
Bank Campuran	1925970,73	5%	2427412,06	5%	2986865,19	5%	2003047,35	6%
BUSN Non Devisa	1068796,50	3%	1418524,92	3%	1752309,61	3%	1150818,48	3%
<b>Total</b>	<b>38823137,11</b>	<b>100%</b>	<b>46629666,35</b>	<b>100%</b>	<b>54328010,75</b>	<b>100%</b>	<b>35136960,68</b>	<b>100%</b>

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Analisis merger dalam penelitian ini menggunakan pendekatan HHI dan CR. Dalam table 4.3, ditunjukkan hasil perhitungan HHI dan CR industri perbankan apabila tidak diterapkan kebijakan merger, berdasarkan nilai asset dari tahun 2011-2014, dimana tahun terakhir hanya sampai bulan Juli. Nilai HHI berkisar antara 2989-3004. Berdasarkan panduan analisis konsentrasi dengan menggunakan HHI dan berdasarkan panduan KPPU maka nilai akumulasi pangsa pasar, termasuk dalam kategorisasi spektrum II (konsentrasi tinggi) dengan nilai HHI di atas 1800.

Apabila dibandingkan seandainya terdapat kebijakan merger, seperti ditunjukkan dalam table 4.4, nilai HHI berkisar antar 3079-3094. Ini berarti perubahan HHI tanpa merger menjadi jika dilakukan merger tidak mencapai 150, maka Komisi menilai tidak terdapat kekhawatiran adanya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat karena perubahan struktur pasar yang terjadi tidak cukup signifikan serta tidak lanjut pada penilaian Menyeluruh.

Tabel 4.4. Konsentrasi Perbankan antar Kelompok Bank tanpa Kebijakan Merger Merger BPD-Bank Persero Berdasarkan Nilai Aset tahun 2011 – 2014

Kelompok Bank	2011		2012		2013		2014 s.d Juli	
	CR	HHI	CR	HHI	CR	HHI	CR	HHI
BUSN Devisa		1600		1600		1600		1600
Bank Persero	76%	1225	75%	1225	75%	1225	75%	1225
BPD	85%	81	84%	81	84%	81	83%	64
Bank Asing	92%	64	92%	49	91%	64	91%	64
Bank Campuran	97%	25	97%	25	97%	25	97%	36
BUSN Non Devisa	100 %	9	100 %	9	100 %	9	100 %	9
<b>Total</b>		3004		2989		3004		2998

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Analisis selanjutnya adalah analisis konsentrasi perbankan antar kelompok bank tanpa kebijakan merger Bank Persero-BPD Berdasarkan Nilai Aset tahun 2011-2014 dengan menggunakan analisis CR4. Analisis ini menunjukkan empat bank dengan pangsa pasar terbesar. Dari hasil perhitungan seperti ditunjukkan dalam table 4.4, nilai CR4 menunjukkan angka 91-92%. Ini berarti 91-92% pangsa pasar industri perbankan dikuasai oleh kelompok BUSN Devisa, Bank Persero, BPD, dan Bank Asing. Kriteria konsentrasi pasarnya adalah *very high oligopoly*.

Apabila terdapat kebijakan merger BPD-Bank Campuran berdasarkan Nilai Aset ditunjukkan dalam table 4.5. Nilai CR4 menunjukkan angka 97%. Ini berarti 97% pangsa pasar industri perbankan dikuasai oleh kelompok 4 bank terbesar, yaitu BUSN Devisa, Bank Persero- BPD Bank Asing, dan Bank Campuran. Berarti pasar menjadi semakin tidak kompetitif atau pasar semakin terkonsentrasi. Kriteria konsentrasi pasarnya tetap *very high oligopoly*.

Tabel 4.5. Konsentrasi Perbankan antar Kelompok Bank dengan Kebijakan Merger BPD-Bank Persero Berdasarkan Nilai Aset tahun 2011 – 2014

Kelompok Bank	2011		2012		2013		2014 s.d Juli	
	CR	HHI	CR	HHI	CR	HHI	CR	HHI
BUSN Devisa		1600		1600		1600		1600
Bank Persero+BPD	85%	1936	84%	1936	84%	1936	83%	1936
Bank Asing	92%	64	92%	49	91%	64	91%	64
Bank Campuran	97%	25	97%	25	97%	25	97%	36
BUSN Non Devisa	100 %	9	100%	9	100 %	9	100%	9
<b>Total</b>		3634		3619		3634		3645
Selisih total HHI ada merger dan tidak ada merger		630		630		630		647

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Pada table 4.5, nilai HHI berkisar antar 3619-3645. Hal ini dapat diartikan bahwa apabila dibandingkan dengan kondisi tidak ada merger, terdapat ketentuan dari KPPU, bahwa perubahan HHI jika tidak ada kebijakan merger dan jika ada kebijakan merger tidak mencapai 150, maka Komisi menilai tidak terdapat kekhawatiran adanya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat karena perubahan struktur pasar yang terjadi tidak cukup signifikan. Dalam proses konsultasi, penilaian Komisi tidak akan dilanjutkan ke tahap Penilaian Menyeluruh. Dalam hal ini, terdapat selisih yang lebar, yaitu sebesar antara 630-647, sehingga harus dilanjutkan ke tahap Penilaian Menyeluruh.

Dalam spektrum II dengan perubahan di atas 150, konsentrasi pasar yang tercipta akibat Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan semakin tinggi namun konsentrasi pasar tinggi semata tidak dapat digunakan sebagai satu-satunya faktor untuk menyatakan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang dilakukan berdampak negatif pada persaingan. Perlu dilakukan penilaian terhadap kriteria-kriteria lain dalam menilai apakah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

#### **Analisis Kebijakan Merger Bank Persero - BPD Berdasarkan Nilai Dana Bank**

Perhitungan total dana dan pangsa pasar dari kelima kelompok bank ditunjukkan dalam table 4.6, dimana total dana kelompok bank, yang urutan besarnya tidak berbeda dengan total aset.

Tabel 4.6. Jumlah dana bank pangsa pasar kelompok bank tanpa dilakukan merger tahun 2011-2014

Kelompok Bank	2011		2012		2013		2014 s.d Juli	
	Jumlah Dana (miliar)	Pangsa Pasar						
BUSN Devisa	12,607,449	43%	14949201.42	42%	17118511.10	42%	10,948,853	42%
Bank Persero	10,612,293	36%	12517868.87	35%	14693393.11	36%	9,414,067	36%
BPD	2,756,748	9%	3571228.48	10%	3864566.54	9%	2,349,531	9%
Bank Asing	1,603,518	5%	1829614.81	5%	2002588.89	5%	1,194,047	5%
Bank Campuran	1,210,199	4%	1520480.65	4%	2986865.19	5%	1,125,667	4%
BUSN Non Devisa	812,232	3%	1099961.19	3%	1752309.61	3%	864,010	3%
<b>Total</b>	<b>29,602,439</b>	<b>100%</b>	<b>35488355.41</b>	<b>100%</b>	<b>54328010.75</b>	<b>100%</b>	<b>25,896,174</b>	<b>100%</b>

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Selanjutnya, dengan adanya kebijakan merger antara kelompok Bank Asing dan BUSN Non Devisa, kedua kelompok bank tersebut mendapatkan pangsa pasar sebesar 45%. Berada pada posisi pertama di dalam persaingan pasar, seperti ditunjukkan pada table 4.7.

Tabel 4.7. Jumlah dana dan pangsa pasar kelompok bank dengan adanya kebijakan Merger Bank Persero-BPD tahun 2011-2014

Kelompok Bank	2011		2012		2013		2014 s.d Juli	
	jumlah Aset (miliar)	pangsa pasar						
BUSN Devisa	12607448,62	43%	14949201,42	42%	17118511,1	42%	10.948.852,57	42%
Bank Persero+BPD	13369041,16	45%	16089097,34	45%	18557959,65	46%	11.763.597,70	45%
Bank Asing	1603517,61	5%	1829614,81	5%	2002588,891	5%	1.194.046,62	5%
Bank Campuran	1210199,12	4%	1520480,646	4%	1770982,156	4%	1.125.666,82	4%
BUSN Non Devisa	812232,01	3%	1099961,19	3%	1336266,756	3%	864.010,34	3%
<b>Total</b>	29602438,51	100%	35488355,41	100%	40786308,55	100%	25.896.174,05	100%

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Sementara itu, dalam table 4.8 ditunjukkan hasil perhitungan HHI dan CR industry perbankan apabila tidak diterapkan kebijakan merger, berdasarkan nilai dana dari tahun 2011-2014, dimana tahun terakhir hanya sampai bulan Juli. Nilai HHI berkisar antara 3163-3276. Berdasarkan panduan analisis konsentrasi dengan menggunakan HHI dan berdasarkan panduan KPPU maka nilai akumulasi pangsa pasar, termasuk dalam kategorisasi spektrum II (konsentrasi tinggi) dengan nilai HHI di atas 1800.

Tabel 4.8. Konsentrasi Perbankan antar Kelompok Bank tanpa Kebijakan Merger Bank Persero-BPD Berdasarkan Nilai Dana tahun 2011 – 2014

Kelompok Bank	2011		2012		2013		2014 s.d Juli	
	CR	HHI	CR	HHI	CR	HHI	CR	HHI
BUSN Devisa		1849		1764		1764		1764
Bank Persero	78%	1296	77%	1225	78%	1296	79%	1296
BPD	88%	81	87%	100	87%	81	88%	81
Bank Asing	93%	25	93%	49	92%	25	92%	25
Bank Campuran	97%	16	97%	16	97%	16	97%	16
BUSN Non Devisa	100%	9	100%	9	100%	9	100%	9
<b>Total</b>		3276		3163		3191		3191

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Tabel 4.9. Konsentrasi Perbankan antar Kelompok Bank dengan Kebijakan Merger Bank Persero-BPD Berdasarkan Nilai Dana tahun 2011 – 2014

Kelompok Bank	2011		2012		2013		2014 s.d Juli	
	CR	HHI	CR	HHI	CR	HHI	CR	HHI
BUSN Devisa		1849		1764		1764		1764
Bank Persero+BPD	88%	2025	87%	2025	87%	2116	88%	2025
Bank Asing	93%	25	93%	25	92%	25	92%	25
Bank Campuran	97%	16	97%	16	97%	16	97%	16
BUSN Non Devisa	100%	9	100%	9	100%	9	100%	9
<b>Total</b>		<b>3924</b>		<b>3839</b>		<b>3930</b>		<b>3839</b>
Selisih total HHI ada merger dan tidak ada merger		920		850		926		841

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, 2011-2014, diolah.

Seandainya terdapat kebijakan merger, seperti ditunjukkan dalam table 4.9, nilai HHI berkisar antar 3839-3930. Hal ini dapat diartikan bahwa apabila dibandingkan dengan kondisi tidak ada merger, terdapat ketentuan dari KPPU, bahwa perubahan HHI jika tidak ada kebijakan merger dan jika ada kebijakan merger tidak mencapai 150, maka Komisi menilai tidak terdapat kekhawatiran adanya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat karena perubahan struktur pasar yang terjadi tidak cukup signifikan. Dalam proses konsultasi, penilaian Komisi tidak akan dilanjutkan ke tahap Penilaian Menyeluruh. Dalam hal ini, terdapat selisih yang lebar, yaitu sebesar antara 841-850, sehingga harus dilanjutkan ke tahap Penilaian Menyeluruh.

Dalam spektrum II dengan perubahan di atas 150, konsentrasi pasar yang tercipta akibat Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan semakin tinggi namun konsentrasi pasar tinggi semata tidak dapat digunakan sebagai satu-satunya faktor untuk menyatakan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang dilakukan berdampak negatif pada persaingan. Perlu dilakukan penilaian terhadap kriteria-kriteria lain dalam menilai apakah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Analisis selanjutnya adalah analisis CR yang menunjukkan empat bank dengan pangsa pasar terbesar. Dalam table 4.8, nilai CR4 menunjukkan angka 93% di dua tahun pertama, dan menurun menjadi 92% di dua tahun terakhir. Ini berarti 92-93% pangsa pasar industri perbankan dikuasai oleh empat kelompok bank, yaitu BUSN Devisa, Bank Persero, BPD, dan Bank Asing. Kriteria konsentrasi pasarnya adalah *very high oligopoly*.

Sekarang, analisis konsentrasi perbankan apabila terdapat kebijakan merger Bank Asing-BUSN Non Devisa berdasarkan Nilai Aset ditunjukkan dalam table 4.9. Nilai CR4 menunjukkan angka 97%. Ini berarti 97% pangsa pasar industri perbankan dikuasai oleh kelompok 4 bank terbesar, yaitu BUSN Devisa, merger Bank Persero-BPD, Bank Asing, dan Bank Campuran. Persentase konsentrasi yang semakin besar, berarti pasar menjadi semakin tidak kompetitif atau pasar semakin terkonsentrasi. Kriteria konsentrasi pasarnya tetap *very high oligopoly*.

## KESIMPULAN

Setelah dilakukan *structure-conduct performance* (SCP) dengan menilai dampak kebijakan merger perbankan menunjukkan bahwa seandainya dilakukan rekayasa kebijakan merger antara kedua pasang bank tersebut, menunjukkan nilai CR4 yang lebih besar dan nilai HHI yang lebih besar dibandingkan apabila tidak ada rekayasa kebijakan merger. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya merger akan menyebabkan pasar menjadi semakin terkonsentrasi. Dari hasil penelitian tersebut, disarankan agar kebijakan merger dipertimbangkan lagi dalam pelaksanaannya. Dengan tidak diterapkan kebijakan merger, pasar akan menjadi lebih kompetitif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ariyanto, Taufik. 2004. Profil Persaingan Usaha dalam Industri Perbankan Indonesia. *Perbanas Finance & Banking Journal*, Vol. 6, No. 2, Desember 2004; 95–108
- Johan, Suwinto (2008), *Merger Menghasilkan Value Creation*, Harian Kontan, Jakarta, Indonesia.
- KPPU. 2010. *Pedoman Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan*.
- Mulyaningsih, Tri. dan Anne Daly. 2011. Competitive Conditions In Banking Industry: An Empirical Analysis of The Consolidation, Competition And Concentration in The Indonesia Banking Industry between 2001 and 2009 *Buletin Ekonomi, Moneter dan Perbankan*, Oktober 2011. H. 151-186.
- Bikker, J. A. dan K. Haaf. 2002. "Competition, Concentration and Their Relationship: An Empirical of the Banking Industry". *Journal of Banking and Finance* 26(11): 2191-2214.
- Effendi Arianto. 2008. *Mengukur Struktur Pasar*.