



# TOOLKIT PENILAIAN PERSAINGAN USAHA

## PEDOMAN



### Daftar Periksa Persaingan Usaha

Penilaian terhadap persaingan usaha harus dilaksanakan lebih lanjut apabila usulan yang bersangkutan membawa salah satu dari 4 akibat berikut ini:

#### (A) Membatasi jumlah atau cakupan pemasok

Hal ini dapat diperkirakan terjadi apabila usulan tersebut:

1. Memberikan hak eksklusif kepada satu pemasok untuk menyediakan barang atau jasa
2. Menetapkan suatu lisensi, ijin atau proses otorisasi sebagai persyaratan untuk kegiatan operasional
3. Membatasi kemampuan jenis pemasok tertentu untuk menyediakan barang atau jasa
4. Menaikkan biaya masuk atau keluar secara signifikan oleh satu pemasok
5. Menciptakan hambatan geografis kepada perusahaan-perusahaan untuk memasok barang, jasa, atau tenaga kerja, atau melakukan penanaman modal

#### (B) Membatasi kemampuan para pemasok dalam bersaing

Hal ini dapat diperkirakan terjadi apabila usulan tersebut:

1. Membatasi kemampuan para penjual dalam menentukan harga barang atau jasa
2. Membatasi kebebasan para pemasok dalam mengiklankan atau memasarkan barang atau jasa mereka
3. Menentukan standar kualitas produk yang menguntungkan bagi pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan pemasok-pemasok lain atau yang berada di atas tingkatan yang akandipilih oleh pelanggan yang memiliki informasi yang memadai (*well-informed*)
4. Secara signifikan menaikkan biaya produksi bagi sebagian pemasok dibandingkan dengan pemasok-pemasok yang lainnya (khususnya dengan memberikan perlakuan berbeda kepada parapemasok lama dibandingkan dengan para pemasok baru)

#### (C) Mengurangi insentif bagi para pemasok dalam bersaing

Hal ini dapat diperkirakan akan terjadi apabila usulan tersebut:

1. Menciptakan rezim pengaturan sendiri (*self-regulatory*) atau rezim pengaturan bersama (*co-regulatory*)
2. Mewajibkan atau mendorong agar informasi tentang hasil produksi, harga, penjualan atau biaya para pemasok dipublikasikan
3. Mengecualikan kegiatan industri atau kelompok pemasok tertentu dari pemberlakuan hukum persaingan usaha umum

#### (D) Membatasi pilihan-pilihan dan informasi yang tersedia bagi para konsumen

Hal ini dapat diperkirakan akan terjadi apabila usulan yang bersangkutan:

1. Membatasi kemampuan para konsumen dalam memutuskan dari pihak mana mereka membeli
2. Mengurangi mobilitas pelanggan di antara para pemasok barang atau jasa dengan menaikkan biaya eksplisit dan implisit untuk pergantian pemasok
3. Secara mendasar mengubah informasi yang dibutuhkan pembeli untuk berbelanja secara efektif



**Tookit Penilaian Persaingan**

**Jilid II - Pedoman**

Versi 2.0

## ORGANISASI UNTUK KERJASAMA DAN PEMBANGUNAN EKONOMI

OECD adalah wadah yang unik di mana pemerintah dari 34 negara demokrasi bekerja bersama untuk mengatasi tantangan-tantangan globalisasi dalam bidang ekonomi, sosial dan lingkungan hidup. OECD juga berada di garis depan dalam upaya-upaya untuk memahami dan membantu pemerintahan-pemerintahan dalam menanggapi perkembangan-perkembangan dan persoalan-persoalan baru, seperti tata kelola perusahaan, ekonomi informasi dan tantangan-tantangan dari populasi yang bertambah tua. Organisasi tersebut menyediakan tempat di mana pemerintah-pemerintah dapat membandingkan pengalaman-pengalaman yang berkaitan dengan kebijakan, mencari jawaban-jawaban untuk masalah-masalah bersama, mengidentifikasi praktik yang baik dan berupaya untuk mengkoordinasikan kebijakan-kebijakan dalam negeri dan internasional.

Negara-negara anggota OECD adalah: Australia, Austria, Belgia, Kanada, Chili, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hongaria, Islandia, Irlandia, Israel, Italia, Jepang, Korea, Luksemburg, Meksiko, Negeri Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Polandia, Portugis, Republik Slowakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki, Inggris dan Amerika Serikat. Komisi Masyarakat Eropa turut mengambil bagian dalam pekerjaan OECD.

Bagian penerbitan OECD menyebarluaskan hasil-hasil pengumpulan data statistik dan penelitian dari Organisasi tersebut tentang permasalahan ekonomi, sosial dan lingkungan hidup, serta konvensi-konvensi, pedoman dan standar yang disetujui oleh para anggotanya.

*Buku ini diterbitkan di bawah tanggung jawab Sekretaris Jenderal OECD. Pendapat-pendapat yang dinyatakan dan argumen-argumen yang digunakan di dalam buku ini tidak mencerminkan pandangan resmi negara-negara anggota OECD.*

© OECD 2011

---

Anda dapat menyalin, mengunduh atau mencetak isi publikasi OECD untuk penggunaan pribadi, dan Anda dapat memasukkan kutipan dari publikasi, kumpulan data dan produk multimedia OECD dalam dokumen, presentasi, blog, situs web dan bahan pengajaran milik anda pribadi, dengan ketentuan bahwa pengakuan yang pantas harus diberikan kepada OECD sebagai sumber dan pemilik hak cipta. Semua permohonan untuk penggunaan publik atau komersial dan hak penerjemahan harus ditujukan kepada [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Permohonan perijinan untuk membuat fotokopi bagian-bagian dari tulisan ini untuk penggunaan publik atau komersial harus dialamatkan langsung kepada Copyright Clearance Center (CCC) di [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) atau Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## PRAKATA

Peningkatan persaingan usaha dapat meningkatkan kinerja ekonomi sebuah negara, membuka peluang usaha bagi warga negaranya dan mengurangi biaya barang dan jasa di seluruh bidang perekonomian. Akan tetapi, banyak ada peraturan perundang-undangan yang membatasi persaingan di pasar. Banyak peraturan perundang-undangan tersebut yang mengatur lebih jauh dari yang diperlukan untuk mencapai sasaran kebijakannya. Pemerintah dapat mengurangi pembatasan-pembatasan yang tidak perlu dengan menerapkan “*Toolkit* Penilaian Persaingan Usaha” yang baru dari OECD. *Toolkit* tersebut memberikan suatu metodologi umum untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang tidak perlu dan mengembangkan kebijakan-kebijakan alternatif, dan tidak terlalu bersifat membatasi, yang masih mencapai sasaran-sasaran pemerintah. Salah satu unsur utama dari *Toolkit* tersebut adalah sebuah Daftar Periksa Persaingan Usaha yang mengajukan serangkaian pertanyaan sederhana untuk menyaring peraturan perundang-undangan yang berpotensi akan membatasi persaingan usaha secara tidak semestinya. Saringan ini memusatkan sumber daya pemerintah yang terbatas pada bidang-bidang yang paling memerlukan penilaian persaingan usaha.

Ada tiga cara utama bagi pemerintah untuk menggunakan materi tersebut:

- Dalam sebuah evaluasi menyeluruh atas peraturan perundang-undangan yang ada (dalam perekonomian secara keseluruhan atau dalam sektor-sektor tertentu)
- Dalam evaluasi atas rancangan peraturan perundang-undangan baru (sebagai contoh, melalui program-program penilaian dampak peraturan di pusat pemerintahan)
- Oleh badan-badan pemerintahan yang terlibat dalam pengembangan dan peninjauan kebijakan-kebijakan, seperti kementerian-kementerian yang mengembangkan undang-undang atau lembaga persaingan usaha dalam evaluasi yang dilakukannya atas dampak peraturan terhadap persaingan usaha.

*Toolkit* tersebut dirancang untuk digunakan secara terdesentralisasi di seluruh jajaran pemerintahan baik di tingkat nasional maupun daerah. Alasan untuk merancang materi tersebut secara fleksibel adalah bahwa pembatasan terhadap persaingan usaha dapat diterapkan di berbagai tingkat pemerintahan dan penilaian persaingan usaha dapat bermanfaat di semua tingkatan tersebut. Bahkan, salah satu contoh yang paling berhasil dari reformasi yang pro-persaingan usaha terjadi dalam sebuah sistem federasi pada waktu Australia menerapkan reformasi yang luas dan pro-persaingan usaha, baik pada tingkat nasional maupun negara bagian pada pertengahan tahun 1990-an. Sejak saat itu, Australia telah mengalami kinerja ekonomi yang kuat, dengan pertumbuhan yang tinggi dan stabil yang telah mengangkat perekonomian Australia dari pemain kelas menengah menjadi salah satu perekonomian OECD dengan kinerja terbaik.

Materi dari *Toolkit* ini dirancang untuk digunakan oleh para pejabat tanpa pelatihan khusus dalam bidang kebijakan ekonomi atau persaingan usaha. Secara kelembagaan, calon pengguna dapat mencakup kementerian-kementerian, badan-badan legislatif, para pemimpin kantor-kantor pemerintahan, pemerintah-pemerintah negara bagian dan penilai-penilai kebijakan eksternal. *Toolkit* Penilaian Persaingan Usaha tersedia dalam berbagai bahasa untuk mendorong penggunaan dan pemakaian secara luas.

*Pedoman Penilaian Persaingan Usaha* memberikan pedoman teknis yang terperinci tentang masalah-masalah kunci yang harus dipertimbangkan dalam melakukan penilaian persaingan usaha, serta memberikan beberapa contoh penilaian persaingan. Jilid ini dilengkapi dengan jilid pelengkap, *Prinsip-prinsip Penilaian Persaingan Usaha*, yang memberikan pengantar tentang Daftar Periksa Persaingan Usaha, menggambarkan manfaat-manfaat persaingan usaha dan menunjukkan bagaimana beberapa pemerintahan menilai dampak dari kebijakan-kebijakan mereka terhadap persaingan usaha. Kedua jilid ini bersama-sama merupakan *Toolkit* Penilaian Persaingan Usaha. Materi terkait selanjutnya dapat dilihat situs web OECD, saat ini [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit).

## UCAPAN TERIMA KASIH

Perangkat Penilaian Persaingan Usaha dikembangkan oleh Kelompok Kerja No. 2 dari Komite Persaingan Usaha dengan masukan dari para anggota berbagai delegasi di OECD, baik dari negara-negara Anggota maupun bukan Anggota.

Sophie Blondieau, Wendy Houet, Laurence Langanay dan Edward Smiley turut berperan dalam penyusunan dokumentasi.



## DAFTAR ISI

1. Pendahuluan .....	9
2. Penilaian persaingan usaha.....	14
3. Konsep dan Kerangka Kerja untuk Menilai Persaingan Usaha di Pasar.....	18
3.1. Konsep-konsep Utama dalam menilai masalah persaingan usaha .....	20
3.1.1. Kekuatan pasar .....	20
3.1.2. Hambatan untuk masuk pasar .....	22
3.1.3. Masuknya pelaku usaha baru .....	26
3.1.4. Keluarnya pelaku usaha lama.....	27
3.1.5. Inovasi dan Efisiensi .....	28
3.1.6. Menaikkan biaya pesaing.....	30
3.2. Ringkasan dan tautan kepada penilaian persaingan usaha atas peraturan .....	31
4. Intervensi Peraturan .....	32
4.1. Aturan dan peraturan yang membatasi jumlah atau cakupan pemasok .....	36
4.1.1. Peraturan tentang masuknya pelaku pasar baru .....	37
4.1.2. Memberikan atau memperluas hak eksklusif.....	45
4.1.3. Aturan dan peraturan tentang aliran barang, jasa dan modal antar negara bagian (atau dalam negeri) .....	49
4.2. Aturan dan peraturan yang membatasi kemampuan para pemasok untuk bersaing.....	52
4.2.1. Peraturan tentang periklanan dan pemasaran.....	53
4.2.2. Aturan tentang isi dan penetapan standar.....	60
4.2.3. Klausul pelestarian.....	64
4.2.4. Peraturan yang mempengaruhi harga.....	70
4.3. Aturan dan peraturan yang mengurangi insentif bagi para pemasok untuk bersaing .....	75
4.3.1. Mengedepankan pengaturan mandiri .....	76
4.3.2. Kooperasi dan pertukaran informasi .....	82
4.3.3. Peraturan yang mengecualikan sebagian atau seluruh kegiatan dari hukum persaingan usaha nasional.....	86
4.4. Pilihan konsumen dan pengambilan keputusan .....	89

4.4.1.	Kemampuan untuk memilih.....	91
4.4.2.	Biaya untuk berganti pemasok.....	95
4.4.3.	Informasi yang Layak dan Berguna.....	98
4.5.	Rangkuman .....	100
5.	Kerangka Kerja Umum untuk Penilaian Persaingan Usaha atas Peraturan .....	100
5.1.	Memeriksa akibat terhadap usaha yang sudah berjalan .....	102
5.2.	Memeriksa akibat terhadap masuknya perusahaan baru .....	104
5.3.	Memeriksa dampak terhadap harga dan produksi.....	105
5.4.	Memeriksa dampak terhadap mutu serta keragaman barang dan jasa.....	106
5.5.	Memeriksa akibat terhadap inovasi.....	107
5.6.	Memeriksa akibat pada pertumbuhan pasar .....	108
5.7.	Memeriksa akibat terhadap pasar bersangkutan.....	108
5.8.	Ringkasan dari dampak aturan atau peraturan .....	109
5.9.	Alternatif usulan aturan atau peraturan dengan pembatasan yang lebih sedikit terhadap pasar bebas .....	110
6.	Tahap-tahap Evaluasi .....	112
6.1.	Evaluasi awal .....	112
6.2.	Evaluasi penuh .....	114
6.3.	Usulan alternatif .....	117
7.	Kesimpulan .....	117
<b>Lampiran A. Definisi dan analisis struktur pasar .....</b>		<b>127</b>
<b>Lampiran B. Contoh penilaian persaingan usaha .....</b>		<b>137</b>
1.	Peraturan taksi .....	138
2.	Peraturan kedokteran gigi.....	148
3.	Peraturan mutu udara.....	157
<b>Kotak</b>		
Kotak 1.	Entry .....	42
Kotak 2.	Memberikan atau memperluas hak eksklusif.....	47
Kotak 3.	Aliran barang, jasa dan modal .....	51
Kotak 4.	Periklanan dan pemasaran .....	58
Kotak 5.	Klausul pelestarian.....	66
Kotak 6.	Masalah-masalah informasi .....	73
Kotak 7.	Pengaturan mandiri.....	80
Kotak 8.	Kerjasama dan pertukaran informasi .....	84
Kotak 9.	Mengecualikan kegiatan dari hukum persaingan usaha.....	87
Kotak 10.	Biaya untuk berganti pemasok.....	97
Kotak A1:	Struktur pasar.....	133

## PEDOMAN PENILAIAN PERSAINGAN USAHA\*

### 1. Pendahuluan

Pemerintah sering melakukan intervensi dalam urusan pasar untuk mengatur tingkah laku pelaku usaha. Bisa jadi ada alasan-alasan ekonomi yang baik untuk intervensi tersebut, misalnya mencegah kegagalan pasar yang timbul karena faktor-faktor eksternal, mengawasi sumber daya dan barang-barang umum milik bersama, membatasi kekuatan pasar, dan mengurangi ketidakefisienan akibat informasi yang tidak cukup atau tidak seimbang. Di samping peraturan ekonomi, pemerintah mengatur tingkah laku pelaku usaha untuk mengedepankan sasaran yang bernilai dalam bidang-bidang kesehatan, keamanan dan mutu lingkungan hidup. Banyaknya jenis tujuan ekonomi dan sosial, dan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut, digambarkan dalam contoh berikut.

- Untuk mencegah penggunaan kekuatan pasar yang timbul karena monopoli alami, pemerintah biasanya menggunakan peraturan tentang harga dan tingkat keuntungan;
- Untuk mengendalikan faktor-faktor eksternal yang negatif yang ditimbulkan oleh pencemaran, pemerintah mengenakan pajak-pajak, menerapkan pembatasan jumlah dan melaksanakan skema-skema yang inovatif seperti memperbolehkan jual beli kredit pencemaran;
- Untuk memastikan keamanan konsumen, pemerintah menetapkan standar mutu obat-obatan dan peralatan kedokteran;
- Untuk meminimalkan kecelakaan-kecelakaan di tempat kerja yang dapat meminta korban nyawa manusia yang tidak sedikit, pemerintah

---

\* Ditulis oleh Vivek Ghosal dari Fakultas Ekonomi, Institut Teknologi Georgia. Sean Ennis menyediakan bimbingan dan memberikan sumbangan yang signifikan terhadap pembuatan dan isi tulisan ini.

melakukan intervensi dengan menetapkan pedoman-pedoman dan standar keamanan; dan

- Untuk meningkatkan keamanan penumpang mobil, pemerintah mengharuskan adanya sabuk pengaman dan kantong udara di mobil-mobil.

Contoh yang beraneka ragam tersebut hanya mewakili sebagian kecil dari sasaran sosial dan ekonomi yang dapat diatasi oleh pemerintah melalui pilihan-pilihan kebijakan mereka. Tindakan pemerintah sangat penting untuk mengedepankan sasaran kebijakan publik yang diinginkan.

Tugas sulit yang dihadapi para pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi bentuk terbaik tindakan pemerintah atau swasta yang dapat dilaksanakan untuk mencapai sasaran tertentu tersebut. Dalam tahun-tahun terakhir, banyak negara telah memulai reformasi-reformasi yang dirancang untuk meningkatkan mutu peraturan dan meminimalkan derajat tunduknya perekonomian-perekonomian nasional kepada peraturan berbentuk perintah-dan-kendali. Hambatan-hambatan bagi persaingan usaha, yang dapat timbul karena peraturan yang dirancang secara kurang baik, dengan demikian kemungkinan dapat menghambat pencapaian manfaat tersebut. Dalam laporannya yang diterbitkan pada tahun 1997 tentang reformasi peraturan, OECD mengemukakan bahwa:

“Walaupun kenyataannya hampir semua kegiatan ekonomi saat ini terjadi di pasar di mana persaingan dapat berfungsi secara efisien, peraturan ekonomi yang mengurangi persaingan usaha dan menimbulkan distorsi harga telah ada di mana-mana. Peraturan tersebut memiliki banyak bentuk pada berbagai tingkat pemerintahan, mulai dari monopoli berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menghalangi persaingan usaha di semua sektor, sampai sekumpulan pembatasan-pembatasan yang agak samar tentang pembukaan dan pengoperasian perusahaan, seperti kuota izin usaha dan jam buka toko. Namun demikian, peraturan ekonomi sering kali terbukti sebagai cara-cara yang sangat mahal dan tidak efektif untuk mencapai sasaran kepentingan umum. Tanpa adanya bukti yang jelas bahwa peraturan tersebut diperlukan untuk melayani kepentingan umum, pemerintah harus menempatkan prioritas utama untuk mengidentifikasi dan menghapuskan peraturan ekonomi yang menghambat persaingan usaha.”

Suatu faktor pendorong tambahan yang telah menciptakan kebutuhan yang mendesak akan melakukan reformasi peraturan adalah semakin terbukanya pasar dunia untuk aliran barang, jasa dan modal. Seperti telah dicatat oleh banyak cendekiawan dan pembuat kebijakan, keberhasilan di pasar dunia membutuhkan pasar dalam negeri yang bersaing dan inovatif. Peraturan berbentuk perintah-dan kendali yang lebih tradisional sering menghambat aliran barang, jasa, investasi dan teknologi antara daerah-daerah dalam sebuah negara, menghalangi para konsumen untuk memperoleh manfaat dari persaingan usaha dan inovasi. Ada banyak pihak yang berpendapat bahwa meminimalkan pembatasan dapat membantu perekonomian nasional untuk menyesuaikan diri secara lebih cepat dengan pasar dunia yang berubah dengan cepat, dan untuk mengalihkan sumber daya dari industri-industri yang sedang menurun ke kegiatan-kegiatan yang memiliki tingkat pertumbuhan yang tinggi dan inovatif. Dalam industri yang ditandai dengan perubahan teknologi yang cepat atau pergerakan internasional, kegagalan untuk menghilangkan hambatan-hambatan terhadap persaingan usaha dapat merugikan setiap perusahaan dan perekonomian secara keseluruhan. Mengingat hal tersebut, ada semakin banyak negara yang, dalam tahun-tahun terakhir, telah memulai program-program ambisius untuk mengurangi beban yang disebabkan oleh peraturan serta meningkatkan mutu dan efektifitas peraturan.

Reformasi peraturan dan peningkatan mutu peraturan mampu meningkatkan produktivitas dan mengarah pada penurunan harga serta peningkatan mutu dan cakupan barang dan jasa. Berbagai kajian, termasuk beberapa kajian yang dilakukan oleh OECD, telah mendokumentasikan dampak yang bermanfaat dari reformasi peraturan dalam industri-industri tertentu. Laporan OECD (1997) mengemukakan bahwa reformasi dalam beberapa sektor di Amerika Serikat diperkirakan memberikan manfaat tahunan kepada konsumen dan produsen yang berkisar antara \$42 milyar dan \$54 milyar. Penggantian berbagai persyaratan nasional dengan persyaratan tunggal yang berlaku di seluruh Eropa diperkirakan telah menaikkan PDB Eropa sampai dengan 1,5 persen antara tahun 1987 dan 1993. Dan efisiensi yang diperoleh dari deregulasi diperkirakan telah mendongkrak pendapatan konsumen di Jepang sekitar 0,3 persen per tahun, atau \$36 milyar setiap tahun. Laporan OECD tersebut mencatat bahwa evaluasi atas 15 penilaian peraturan di Amerika Serikat menemukan bahwa pelaksanaan penilaian tersebut memakan biaya sebesar \$10 juta tetapi mengakibatkan revisi terhadap peraturan dengan perkiraan manfaat bersih sekitar \$10 milyar, atau perbandingan biaya-manfaat sekitar 1000 banding 1. Uji Dampak Usaha Kanada dianggap efektif terutama dalam menilai dampak peraturan terhadap usaha kecil dan menengah. Dalam perkiraan-perkiraan lain, yang lebih baru, penerapan reformasi-reformasi yang berorientasi pada persaingan usaha dipandang oleh pemerintah Australia

sebagai telah menghasilkan manfaat bagi sebuah keluarga rata-rata sekitar EUR 4,000 per tahun.

Walaupun pemerintah menetapkan peraturan untuk memenuhi berbagai kepentingan sosial dan ekonomi yang logis, manfaat yang mungkin ditimbulkan oleh persaingan usaha yang lebih besar bagi perekonomian nasional dan konsumen tetap perlu diperhatikan. Satu kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa karena pasar yang kompetitif pada umumnya diharapkan akan menghasilkan kesejahteraan ekonomi yang tinggi, penilaian dampak aturan dan peraturan terhadap persaingan usaha akan memberikan manfaat yang sangat besar. Seperti telah dicatat sebelumnya oleh OECD (1997):

“Kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial harus saling mendukung satu sama lain. Pembatasan – terhadap persaingan usaha – seperti pembatasan atas masuknya pelaku usaha baru, harga, keluaran, atau metode produksi – adalah cara-cara yang sangat mahal untuk mengedepankan kepentingan umum tersebut [dan] sering kali tidak efektif.... Mungkin ada pendekatan yang biayanya lebih rendah seperti insentif-insentif pasar atau pendekatan yang bersifat netral terhadap persaingan usaha yang berfungsi lebih baik dalam pasar yang kompetitif. Pendekatan apa pun yang diambil harus dievaluasi keefektifannya. Standar yang wajar yang berlaku untuk semua produsen, yang berdasarkan kepada analisis manfaat dan biaya, kriteria yang ilmiah, dan teknik-teknik penilaian risiko, serta yang disokong oleh pelaksanaan yang efektif, penting sekali untuk peraturan yang kokoh.”<sup>1</sup>

Gambaran yang lebih besar yang timbul adalah bahwa penilaian dampak aturan dan peraturan terhadap tingkat persaingan usaha dalam pasar dapat memberikan wawasan tambahan untuk memahami cara kerja pasar, membuat faktor-faktor yang relevan bagi pengambilan keputusan menjadi lebih transparan, dan menyediakan alat yang penting untuk membantu para pembuat

---

<sup>1</sup> Jauh sebelumnya, Engman (1974) mengemukakan pendapat bahwa peraturan pemerintah federal AS tentang transportasi yang dibuat oleh Badan Aeronautika Sipil dan Komisi Perdagangan Antar Negara Bagian telah mengurangi persaingan harga, menghambat masuknya pelaku usaha baru dan menimbulkan biaya transportasi yang lebih tinggi yang turut menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah. MacAvoy menulis (1992,p.1.): “Yang ada bukan hanya keprihatinan bahwa peraturan gagal memenuhi sasarannya untuk melindungi kelompok-kelompok konsumen tertentu, namun ada juga kesan bahwa peraturan mungkin adalah penyebab utama penurunan tingkat pertumbuhan ekonomi.”

kebijakan dalam mengambil pilihan-pilihan yang tepat pada waktusaat menilai kelebihan dan kekurangan dari peraturan. Dengan mengingat tujuan tersebut, dokumen ini dirancang untuk memberikan kerangka kerja umum bagi para pembuat kebijakan tentang cara menilai dampak dari berbagai aturan dan peraturan terhadap persaingan usaha. Dokumen ini menggunakan kerangka kerja dan konsep penegakan hukum persaingan usaha untuk menilai dampak aturan dan peraturan terhadap persaingan usaha. Untuk mencapai tujuan tersebut, dokumen ini:

1. Menyajikan konsep-konsep utama yang digunakan oleh lembaga persaingan usaha dalam kegiatan mereka untuk menegakkan hukum persaingan usaha. Konsep tersebut terkait, antara lain, dengan kekuatan pasar, struktur pasar, hambatan untuk Masuk Pasar, masuk dan keluarnya perusahaan, efisiensi dan inovasi, dan tingkah laku perusahaan yang telah ada di pasar. Tujuan utamanya adalah untuk mengenalkan para pejabat yang melakukan penilaian persaingan usaha dengan konsep-konsep utama yang dapat digunakan untuk mengevaluasi ancaman terhadap persaingan usaha yang mungkin disebabkan oleh berbagai aturan dan peraturan. Pembahasan ini terdapat dalam bagian 3.
2. Memberikan ikhtisar tentang berbagai aturan dan peraturan yang berdampak terhadap persaingan usaha, seperti aturan dan peraturan yang terkait, antara lain, dengan masuknya perusahaan baru, periklanan, klausul pelestarian, isi dan mutu produk, aliran barang dan jasa, hak eksklusif. Untuk setiap jenis aturan dan peraturan, dokumen pedoman ini secara singkat menyinggung tentang dasar pembenaran bagi aturan dan peraturan tersebut, menyoroti masalah-masalah persaingan usaha yang mungkin akan timbul dan menyajikan contoh yang dipilih dari berbagai negara. Perincian ini disajikan di bagian 4.
3. Menguraikan kerangka kerja umum serta metodologi langkah demi langkah yang dapat diterapkan oleh para pejabat pembuat peraturan untuk menilai dampak dari berbagai aturan dan peraturan terhadap persaingan usaha. Penilaian dampak persaingan usaha akan dilakukan dengan dua langkah, di mana suatu tinjauan sederhana akan dilakukan pada tahap “penilaian awal” yang diikuti oleh “penilaian penuh” yang lebih terperinci apabila ditemukan permasalahan persaingan usaha yang besar selama pelaksanaan penilaian awal. Perincian ini diuraikan dalam bagian 5 dan 6.

Bagian berikutnya secara singkat membahas prakarsa-prakarsa OECD dalam reformasi peraturan dan peranan yang dapat dimainkan oleh penilaian persaingan usaha dalam meningkatkan mutu peraturan.

## **2. Penilaian persaingan usaha**

Prakarsa-prakarsa OECD selama beberapa tahun telah menambahkan kekuatan, struktur dan transparansi pada proses reformasi peraturan dan telah digunakan untuk menilai manfaat dan biaya dari peraturan, dampak yang menyebar luas dari peraturan, pendekatan alternatif untuk mencapai tujuan yang telah dinyatakan dan dampak yang tidak seimbang terhadap usaha kecil. Karena peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah memiliki bermacam-macam tujuan sosial dan ekonomi, maka setiap reformasi atau penilaian peraturan dengan sendirinya harus mengandung evaluasi yang seimbang atas semua manfaat dan biaya sosial dan ekonomi untuk mencapai penilaian yang adil dan obyektif. Baru-baru ini, sebuah prakarsa penting terkait dengan dengan *penilaian persaingan usaha* atas peraturan di mana tujuan khususnya adalah untuk memeriksa ancaman potensial yang mungkin ditimbulkan terhadap persaingan usaha oleh beberapa peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh pemerintah serta berbagai pembatasan yang diterapkan oleh organisasi-organisasi profesi.

Sebagian besar pemerintah OECD memiliki suatu jenis penilaian persaingan usaha dalam proses evaluasi peraturan (OECD, 2004) dan hal ini sesuai dengan rekomendasi yang diuraikan dalam laporan OECD (2005) tentang mutu dan kinerja peraturan bahwa aturan dan peraturan yang baru dan yang sudah ada ditinjau untuk menilai mutu peraturan, dampak terhadap persaingan usaha dan keterbukaan pasar.<sup>2</sup> Walaupun ada konsensus umum bahwa penilaian

---

<sup>2</sup> Pada bulan Juni 2005, contohnya, Komisi Eropa sebagai bagian dari Agenda Peraturan yang Lebih Baik mengesahkan revisi *Pedoman Penilaian Dampak* yang mencakup semua prakarsa legislatif dan kebijakan yang termasuk dalam Program Tahunan Komisi Eropa. Pedoman Penilaian Dampak tersebut mengakui bahwa “*persaingan usaha yang keras dalam lingkungan usaha yang mendukung adalah suatu faktor pendorong penting untuk pertumbuhan produktivitas dan daya saing*”. Penyaringan persaingan usaha merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penilaian dampak. Dalam contoh lain, pada tahun 2005, Komisi Persaingan Usaha Federal Meksiko (CFC/ *Mexican Federal Competition Commission*) dan Komisi Federal untuk Perbaikan Peraturan (COFEMER/the Federal Commission on Regulatory Improvement) menandatangani perjanjian kerjasama untuk mengembangkan kerjasama antara lembaga persaingan usaha dan lembaga pengatur. Perjanjian tersebut menetapkan sebuah mekanisme “peringatan dini” yang akan dilaksanakan oleh COFEMER pada saat lembaga tersebut menerima rancangan peraturan

persaingan usaha akan meningkatkan mutu peraturan dan kinerja ekonomi berbagai negara, terdapat perbedaan yang sangat besar di antara negara-negara terkait dengan pendekatan yang diterapkan. Dapat dikatakan bahwa konsep, metode dan kerangka kerja yang perlu digunakan untuk melakukan penilaian persaingan usaha belum sepenuhnya diterangkan dan dianalisis secara rinci, dan bidang penilaian persaingan usaha atas aturan dan peraturan tidak memiliki kerangka kerja yang kokoh dan transparan untuk penerapannya.

Ada gunanya untuk secara singkat membandingkan pendekatan Analisis Dampak Peraturan (RIA) yang standar dengan prakarsa baru dalam penilaian persaingan usaha. Kami dapat mengemukakan dua perbedaan yang potensial. Pertama, analisis khas RIA akan memiliki fokus yang lebih kuantitatif dan mengevaluasi manfaat dan biaya dari peraturan. Di sisi lainnya, penilaian persaingan usaha pada umumnya akan dirancang untuk memberikan lebih banyak penilaian kualitatif tentang akibat yang kemungkinan akan merugikan bagi persaingan usaha. Kedua, RIA sebagaimana yang biasanya dilakukan tidak bertujuan untuk mempelajari tingkah laku para pelaku pasar dan perubahan yang terjadi pada mereka. Aturan dan peraturan dapat mengubah insentif bagi para pelaku pasar dan suatu aspek penting dari penilaian persaingan usaha adalah upaya untuk memahami dampak apa yang mungkin ditimbulkan oleh peraturan terhadap perilaku para pelaku pasar dan akibat yang mungkin timbul bagi persaingan usaha. Secara keseluruhan, penting untuk dipahami bahwa persaingan usaha dan manfaat yang mungkin muncul karena persaingan usaha pada dasarnya bersifat dinamis. Manfaat yang terkait dengan efisiensi dan inovasi yang lebih besar, harga yang lebih rendah dan keragaman barang dan jasa yang lebih besar pada umumnya tidak dicapai dengan segera, tetapi menjadi semakin jelas seiring berjalannya waktu. Dalam hal ini, tujuan dari penilaian persaingan usaha, yang dirancang sebagian untuk mengevaluasi perubahan tingkah laku para pelaku pasar dan meramalkan manfaat dan biaya dalam jangka waktu yang lebih panjang, merupakan sebuah alat yang sangat diperlukan untuk menilai peraturan. Terkait dengan hal ini, evaluasi RIA yang lebih tradisional dan prakarsa baru dalam penilaian persaingan usaha dapat dipandang sebagai masukan pelengkap untuk meningkatkan mutu dan efisiensi peraturan dan, secara lebih umum lagi, kinerja dan kesejahteraan ekonomi.

---

yang diserahkan untuk ditinjau, dan rancangan peraturan tersebut memiliki akibat terhadap persaingan usaha. Sejak tahun 2006, CFC memiliki wewenang untuk memberikan pendapat yang mengikat kepada kementerian atau instansi pemerintah federal, tentang rancangan peraturan, kebijakan dan program mereka apabila hal-hal tersebut mungkin memiliki akibat yang merugikan terhadap persaingan usaha.

Peranan penilaian persaingan usaha telah dirangkum secara tepat dalam “Prinsip Legislatif Panduan” sebagaimana yang dinyatakan dalam Perjanjian Prinsip-Prinsip Persaingan Usaha Australia. Prinsip panduannya adalah bahwa aturan dan peraturan tidak boleh membatasi persaingan usaha kecuali apabila dapat ditunjukkan bahwa (Pemerintah Australia, 1996):

1. Manfaat dari pembatasan tersebut terhadap masyarakat secara keseluruhan melampaui biayanya;
2. Tujuan-tujuan dari perundang-undangan tersebut hanya dapat dicapai dengan membatasi persaingan usaha.

Laporan OECD tentang “Prinsip Panduan tentang Mutu dan Kinerja Peraturan” (2005) menyatakan bahwa akibat-akibat dari aturan dan peraturan yang baru dan yang sudah ada terhadap persaingan usaha harus ditinjau dan bahwa kita perlu untuk:

“Merancang peraturan ekonomi dalam semua sektor untuk merangsang persaingan usaha dan efisiensi, dan menghilangkan aturan dan peraturan tersebut kecuali apabila terdapat bukti yang jelas yang menunjukkan bahwa aturan dan peraturan tersebut merupakan cara terbaik untuk melayani kepentingan masyarakat luas, [dan]... secara berkala meninjau aspek-aspek dari peraturan ekonomi yang membatasi masuknya pelaku usaha baru, akses, keluarnya pelaku usaha lama, harga, hasil, praktek perdagangan yang normal, dan bentuk-bentuk badan usaha untuk memastikan bahwa manfaat dari peraturan tersebut lebih besar dari biayanya, dan bahwa pengaturan alternatif tidak dapat dengan cara yang sama mencapai tujuan peraturan tersebut dengan akibat yang lebih kecil terhadap persaingan usaha.”

Walaupun pembahasan kami sampai sejauh ini telah fokus pada perlunya untuk melakukan reformasi aturan dan peraturan dan membuatnya menjadi lebih efisien dan meminimalkan (atau bahkan menghilangkan) aturan dan peraturan tersebut apabila perlu, perlu diperhatikan bahwa meningkatkan mutu dan efisiensi peraturan dan melakukan penilaian persaingan usaha tidak harus selalu ditafsirkan sebagai meminimalkan atau menghilangkan peraturan. Seperti yang kami bahas di bagian 4, berurusan dengan masalah seperti biaya untuk berganti pemasok yang dibebankan oleh perusahaan-perusahaan lama yang semula diatur – misalnya, dalam industri listrik, gas alam dan telekomunikasi – terkadang memerlukan peningkatan kewaspadaan dan beberapa aturan dan pedoman baru bagi para pelaku pasar untuk meminimalkan kerugian yang

diakibatkan oleh tingkah laku pelaku usaha lama terhadap konsumen dan pelaku usaha baru. Contoh lain dapat diberikan dalam hal pengaturan mandiri (atau pengaturan bersama) di mana beberapa pemerintah telah semakin bersandar pada para pelaku pasar untuk bekerja sama dan mengembangkan standar kesesuaian, mutu dan keamanan. Mekanisme pengaturan mandiri (dan pengaturan bersama) ditujukan untuk meminimalkan dan bahkan menghilangkan kebutuhan akan peraturan pemerintah yang lebih tradisional (perintah-dan-kendali) dan jelas bermanfaat baik bagi pemerintah maupun bagi pelaku pasar dalam berbagai aspek. Satu aspek yang telah menimbulkan kekuatiran adalah bahwa mekanisme pengaturan mandiri, yang memperbolehkan perusahaan-perusahaan untuk bekerja sama dalam bidang-bidang tertentu, dapat juga menimbulkan keadaan di mana perusahaan-perusahaan mengkoordinasikan kegiatan mereka dan terlibat dalam tingkah laku yang serupa dengan kartel (misalnya, pengaturan harga) dan menciptakan hambatan untuk Masuk Pasar bagi perusahaan baru. Kekuatiran ini mengharuskan adanya kewaspadaan yang lebih besar dari pihak pejabat pembuat peraturan dan pemerintah dan bahkan kebutuhan akan pemisahan kekuasaan yang dirancang dengan seksama untuk meminimalkan potensi akibat yang merugikan.

Singkatnya, walau pun ada pengakuan yang jelas bahwa peraturan dirancang untuk mencapai sasaran sosial dan ekonomi yang penting, penilaian persaingan usaha dapat dipandang sebagai masukan yang berharga untuk memeriksa kerugian yang mungkin timbul bagi persaingan usaha yang dapat disebabkan oleh beberapa aturan dan peraturan yang disahkan oleh pemerintah dan diterapkan oleh organisasi profesi. Tanpa membahayakan sasaran kebijakan sosial dan ekonomi yang diinginkan tersebut, penilaian persaingan usaha harus bertujuan untuk memeringkatkan pilihan-pilihan peraturan dengan prinsip untuk memaksimalkan manfaat bagi persaingan usaha. Penilaian tersebut akan bertujuan untuk menyoroti pengaturan-pengaturan alternatif yang dapat dengan cara yang sama mencapai tujuan-tujuan sosial dan ekonomi peraturan yang lebih luas dengan akibat yang kurang merugikan bagi persaingan usaha. Mengingat bahwa memperkirakan biaya dan manfaat dalam pengertian kuantitatif secara khusus sulit untuk dilakukan dalam bidang persaingan usaha, laporan ini didasarkan kepada anggapan bahwa proses evaluasi aturan dan peraturan mencakup pemeriksaan persaingan usaha yang nyata. Dalam pengertian ini, penilaian persaingan usaha dan proses RIA dapat dipandang sebagai masukan pelengkap untuk pengambilan keputusan yang lebih baik oleh para pembuat kebijakan dan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi.

### **3. Konsep dan Kerangka Kerja untuk Menilai Persaingan Usaha di Pasar**

Tujuan utama dokumen ini adalah memberikan sebuah kerangka kerja untuk menilai dampak berbagai aturan dan peraturan yang diterapkan oleh pemerintah dan organisasi profesi terhadap tingkat persaingan usaha di pasar. Dengan memperhatikan tujuan tersebut, bagian ini menyoroti beberapa konsep kunci yang digunakan oleh lembaga penegak hukum persaingan usaha untuk mengukur tingkat persaingan usaha di pasar. Karena kebijakan persaingan usaha dan pelaksanaannya memiliki tradisi baku tertentu di banyak negara, konsep yang digunakan dalam kerangka kerja ini dapat menawarkan wawasan yang berharga tentang penilaian akibat dari berbagai aturan dan peraturan terhadap persaingan usaha.

Kebijakan persaingan usaha adalah sebuah proses yang digunakan oleh pemerintah dalam berupaya untuk mengembangkan persaingan usaha dan menciptakan lingkungan yang tepat bagi persaingan usaha dengan cara melarang, atau menerapkan pembatasan terhadap, jenis-jenis praktek dan transaksi usaha tertentu yang secara tidak wajar membatasi persaingan usaha. Secara umum, kita dapat beranggapan bahwa tujuan kebijakan persaingan usaha adalah mengembangkan pasar yang kompetitif dan mengedepankan inovasi, dengan implikasi pada harga, kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi. Jenis tingkah laku yang diselidiki oleh lembaga persaingan usaha nasional mencakup, misalnya, upaya-upaya oleh perusahaan-perusahaan dan organisasi-organisasi profesi untuk membangun hambatan untuk masuk ke pasar, meningkatkan biaya bagi para perusahaan-perusahaan pesaing, dan koordinasi (bukan persaingan usaha) di antara para pesaing dalam penentuan harga dan produksi mereka. Berkurangnya persaingan usaha sebagai akibat dari jenis-jenis tingkah laku usaha tertentu yang tidak terawasi dapat mengakibatkan harga yang lebih tinggi bagi konsumen, hilangnya keragaman dan mutu produk dan berkurangnya inovasi.

Mengapa kesadaran tentang konsep dan kerangka kerja persaingan usaha berguna untuk memahami dampak dari peraturan? Apabila kita memeriksa sejarah aturan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah dan pembatasan yang diterapkan oleh organisasi profesi, aturan dan peraturan tersebut sering menimbulkan hambatan untuk masuknya pelaku usaha baru ke dalam pasar dan menciptakan beraneka ragam gangguan yang mengakibatkan ketidakefisienan pasar. Terdapat berbagai pendapat tentang alasan yang mendasari pengamatan ini. Salah satu pendapat tersebut adalah bahwa dampak yang tidak diinginkan dari aturan dan peraturan biasanya besar dan kita kemungkinan akan melihat dampak anti-persaingan usaha dalam konteks tersebut. Pendapat lain adalah

bahwa tuntutan akan peraturan sering kali berasal dari para produsen yang sudah ada dalam suatu pasar tertentu. Dari sudut pandang para produsen tersebut, kendali pengaturan yang dapat mengurangi kemampuan para pelaku usaha baru, atau bahkan para pesaing yang sudah ada, untuk bersaing memiliki nilai yang tinggi dan akan diupayakan dengan penuh semangat. Pada bagian 4, kami memberikan rincian tentang berbagai jenis aturan dan peraturan dan dampaknya yang mungkin timbul bagi persaingan usaha. Walau pun aturan dan peraturan dibuat sebagai tanggapan terhadap berbagai tujuan sosial dan ekonomi yang ingin dicapai oleh pemerintah, sisi buruknya adalah bahwa aturan dan peraturan tersebut dapat:

- Menyebabkan hambatan terhadap persaingan usaha seperti pembatasan terhadap masuknya pelaku usaha baru atau aliran barang dan jasa antar daerah dan negara bagian;
- Memudahkan koordinasi harga dan produksi di antara para pesaing;
- Mengenakan biaya yang lebih tinggi untuk pelaku usaha baru dan usaha kecil dibandingkan dengan yang dikenakan pada pelaku usaha lama atau perusahaan yang lebih besar;
- Memberikan perlindungan secara sebagian atau menyeluruh kepada perusahaan dari hukum persaingan usaha nasional.

Sebelum kami membahas konsep-konsep tersebut, kami mengulas satu jenis perilaku usaha yang dianggap kemungkinan merupakan yang paling berbahaya bagi persaingan usaha: pembentukan *kartel*. Kartel, dengan tingkah lakunya yang bersifat kolusif atau terkoordinasi, mengakibatkan harga yang lebih tinggi, jumlah yang lebih sedikit dan mungkin berkurangnya keragaman dan inovasi dengan kerugian yang jelas bagi kesejahteraan. Persekongkolan adalah hal yang melanggar hukum di banyak negara pada saat ini. Tingkah laku persekongkolan merupakan tantangan yang menarik dalam kaitannya dengan penilaian persaingan usaha atas peraturan. Sebagai contoh, dalam beberapa industri, pelaku usaha bekerjasama dalam menetapkan standar dan aturan kesesuaian dan dalam melakukan kegiatan penelitian dan pengembangan. Organisasi profesi dalam bidang hukum dan kedokteran menerapkan dan mengawasi aturan main dan mutu praktek. Profesi-profesi dan produsen barang dan jasa tertentu telah lama diberikan ruang gerak untuk terlibat dalam pengaturan mandiri (atau pengaturan bersama) dalam bidang seperti ciri-ciri produk termasuk mutu dan keamanan, koordinasi standar teknis, kode etik praktek profesional dan pengendalian pencemaran. Tentunya ada manfaat yang penting untuk memperbolehkan jenis-jenis kerjasama tertentu karena jenis

kerjasama tersebut berpotensi menimbulkan pasar yang efisien. Bagaimanapun, terdapat satu kekuatiran, yaitu bahwa memperbolehkan berbagai jenis kerjasama dapat menciptakan lahan yang subur bagi para pelaku usaha untuk terlibat dalam tingkah laku persekongkolan terkait dengan harga dan produksi mereka. Pada bagian 4 kami menyoroti masalah ini secara lebih terperinci serta pemisahan kekuasaan yang dapat dipergunakan untuk meminimalkan akibat yang merugikan.

Bagian lain dari bagian ini membahas konsep-konsep utama yang dapat digunakan dalam penilaian persaingan usaha. Pada bagian 4 dan 5, kami menggunakan konsep-konsep tersebut untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang akibat aturan dan peraturan terhadap persaingan usaha.

### **3.1. *Konsep-konsep Utama dalam menilai masalah persaingan usaha***

#### **3.1.1. *Kekuatan pasar***

Mari kita lihat beberapa kemungkinan terkait dengan tingkat persaingan usaha di pasar.

- Sebuah pasar yang memiliki pelaku usaha tunggal – sebuah monopoli – yang tidak menghadapi persaingan usaha. Ada banyak alasan mengapa monopoli dapat terjadi. Sebagai contoh, sebuah perusahaan farmasi dapat memproduksi satu-satunya obat yang mengobati kondisi medis tertentu seperti Avastin, obat terapi bertujuan tertentu yang baru dipatenkan milik Genentech, yang mengobati kanker paru-paru. Karena produk monopoli milik perusahaan farmasi tersebut tidak memiliki pengganti yang efektif, perusahaan tersebut tidak menghadapi persaingan usaha atau menghadapi persaingan usaha yang kecil. Oleh karena itu, perusahaan tersebut akan dapat mengenakan harga yang tinggi dan menghasilkan keuntungan yang sangat besar.
- Sebuah pasar dapat memiliki pelaku usaha dalam jumlah besar yang menjual satu produk, Sebagai contoh, AS memiliki lebih dari 15.000 produsen tomat. Dalam pasar ini, produk dari satu ladang pertanian adalah pengganti yang relatif hampir sama untuk produk dari ladang pertanian lainnya. Setiap petani tomat menghadapi persaingan usaha yang besar, tidak dapat mengenakan harga yang tinggi dan menghasilkan keuntungan yang relatif rendah.

- Sebuah pasar menengah di mana terdapat penjual dalam jumlah yang sedikit, seperti pasar untuk mesin pesawat terbang komersial yang besar di mana General Electric, Pratt & Whitney dan Rolls Royce merupakan para pesaing. Ini bukan monopoli, seperti dalam kasus pasar farmasi dan kemungkinan tidak pula sekompetitif kasus pasar tomat. Dalam kasus menengah ini, General Electric, sebagai contoh, memiliki kekuatan yang lebih kecil untuk menentukan harga dan menghasilkan keuntungan yang lebih sedikit daripada yang dapat diperolehnya sebagai perusahaan monopoli karena persaingan usaha yang dihadapinya dari dua perusahaan lainnya. (Dalam contoh ini masalah yang terkait dengan persekongkolan dalam pasar dengan jumlah pelaku usaha yang sedikit tidak dibahas. Masalah yang terkait dengan persekongkolan dibahas di bagian berikutnya dari bab ini.)

Dalam ketiga contoh ini, perbedaan tingkat persaingan usaha menentukan seberapa tinggi harga (terkait dengan biaya) dan seberapa besar keuntungan.

Pada umumnya, *kekuatan pasar* didefinisikan sebagai kemampuan perusahaan untuk mengenakan harga di atas tingkat harga yang bersaing dan oleh sebab itu menghasilkan keuntungan yang besar (atau di atas keuntungan ekonomi yang wajar). Dalam contoh-contoh di atas, perusahaan monopoli farmasi memiliki kekuatan pasar yang besar sedangkan produsen tomat tidak. Kasus mesin pesawat terbang berada di antara kedua akibat ini. Kekuatan pasar dapat timbul karena berbagai alasan dan berlangsung untuk jangka waktu pendek atau panjang. Butir-butir di bawah ini memberikan sedikit wawasan. Akhirnya, setiap penilaian atas kekuatan pasar harus dilakukan dalam pasar bersangkutan (untuk produk atau jasa) yang terkait.

Mengidentifikasi produk-produk dalam suatu pasar bersangkutan bisa jadi merupakan hal yang rumit, bergantung pada apakah produk yang dijual oleh satu perusahaan merupakan pesaing dekat (atau pengganti) dari produk yang dijual oleh perusahaan lain. Sejauh mana produk dari dua perusahaan merupakan pengganti yang baik bergantung pada unsur-unsur seperti ciri-ciri produk dan ketersediaan produk tersebut secara geografis.

Pengertian pasar bersangkutan dapat jauh lebih sempit atau lebih luas dibandingkan dengan penggunaan kata “pasar” yang biasa. Mobil sangat beranekaragam terkait dengan karakteristiknya, sehingga pasar produk yang cocok untuk mobil mungkin lebih sempit dibandingkan dengan “semua mobil”. Konsumen yang berbelanja mobil sport mewah seperti Ferrari biasanya tidak memilih antara sebuah Ferrari dan sebuah mobil ekonomis kecil, tetapi lebih antara satu mobil sport dan mobil sport lainnya. Dengan kata lain, mobil sport

mewah tidak dipertimbangkan oleh konsumen sebagai pengganti dekat dari mobil ekonomis kecil. Sehingga mereka tidak akan berada dalam pasar bersangkutan yang sama. Berlawanan dengan hal tersebut, beras yang diproduksi oleh dua ladang pertanian yang bertetangga mungkin hampir sama dalam hal rasa dan ciri-cirinya, dalam kasus mana konsumen akan memperlakukan keduanya sebagai pengganti yang baik.

Setelah pasar bersangkutan (atau yang terpengaruh) didefinisikan dengan jelas, kami dapat memperhatikan variabel-variabel yang menggambarkan struktur pasar ini. Sebagai contoh:

- *Jumlah pelaku usaha:* Pada umumnya, semakin besar jumlah pelaku usahaperusahaan dalam pasar bersangkutan, semakin kecil kekuatan akan kekuatan pasar.
- *Pemusatan keluaran:* Hal ini mengukur sejauh mana produksi terpusat di tangan beberapa pelaku usaha pasar. Pemusatan keluaran yang lebih besar, pada umumnya, diperkirakan akan menimbulkan kemungkinan kekuatan pasar yang lebih besar.

Jumlah pelaku usaha yang kecil atau pemusatan yang lebih tinggi belum tentu buruk bagi persaingan usaha – bergantung kepada besarnya hambatan untuk masuk pasar (yang dibahas di bawah ini) dan kemungkinan pada jenis persaingan usaha yang berlaku (contohnya seperti apabila terdapat proses penawaran dengan kriteria teknis yang jelas yang dapat berarti bahwa masuknya pelaku usaha-pelaku usaha baru sangat dimungkinkan).

### 3.1.2. *Hambatan untuk masuk pasar*

Hambatan untuk masuk pasar dapat secara luas didefinisikan sebagai unsur-unsur yang mungkin menghambat masuknya pelaku usaha baru ke dalam pasar bersangkutan. Mengevaluasi besarnya hambatan untuk masuk pasar adalah hal yang penting karena memberi kita pandangan tentang tingkat potensi persaingan usaha yang mungkin dihadapi oleh para pelaku usaha lama. Sebagai contoh, apabila hambatan untuk masuk pasar besar, pelaku usaha lama dapat terlibat dalam tingkah laku anti persaingan usaha, menaikkan harga dan menikmati keuntungan yang tinggi tanpa takut bahwa pelaku usaha baru akan mengikis keuntungan mereka. Untuk menjelaskannya dengan cara yang berbeda, hambatan untuk masuk pasar yang kecil menyebabkan potensi persaingan usaha yang lebih besar dan memiliki pengaruh untuk mentertibkan pelaku usaha lama yang telah ada dalam pasar, mengekang penggunaan kekuatan pasar.

Dalam konteks penilaian persaingan usaha atas aturan dan peraturan, mengevaluasi hambatan untuk masuk pasar dapat berguna dalam pengertian berikut. Anggaplah suatu peraturan memiliki pengaruh menurunkan persaingan usaha dalam sebuah pasar. Keseluruhan dari akibat yang merusak terhadap persaingan usaha akan bergantung kepada tingkat dari hambatan untuk masuk pasar. Apabila hambatannya besar, maka kita dapat berpendapat bahwa peraturan baru yang menciptakan kendala tambahan bagi persaingan usaha dapat menyebabkan bahaya yang berarti bagi persaingan usaha. Apabila hambatannya agak kecil atau dapat diabaikan, maka bahaya bagi persaingan usaha mungkin kurang penting.

Hambatan untuk masuk pasar dapat muncul dalam berbagai ukuran dan kami membahasnya di bawah. Di sini kami tidak membahas pro dan kontra yang mungkin dihubungkan dengan setiap hambatan atau hambatan mana yang mungkin lebih membatasi persaingan usaha, tetapi hanya mengemukakan berbagai jenis hambatan.

- *Hambatan alami*: Hambatan untuk masuk pasar dapat timbul karena unsur-unsur alam seperti penghematan biaya produksi dengan peningkatan skala produksi yang timbul karena biaya tetap (atau biaya *overhead*) yang tinggi. Sebagai contoh:
  - Instalasi pengolahan air memiliki biaya *overhead* yang tinggi. Mengingat hal tersebut, biasanya sebaiknya satu instalasi pengolahan air ditempatkan di satu daerah geografis tertentu;
  - Karena tingginya biaya litbang dan *overhead*, sulit untuk masuk ke dalam industri pembuatan mesin pesawat terbang komersial yang besar.
- *Hambatan yang terkait dengan biaya tertanam (sunk cost)*: Hambatan untuk masuk pasar dapat terjadi dalam pasar di mana biaya tertanam untuk masuk ke pasar tinggi. Biaya tertanam didefinisikan sebagai bagian dari biaya yang tidak dapat diperoleh kembali. Yaitu, biaya yang tidak dapat diperoleh kembali oleh suatu perusahaan apabila perusahaan itu memilih untuk keluar dari suatu industri tertentu. Biaya tertanam pada hakikatnya mencerminkan kenyataan bahwa masukan produksi tertentu bersifat sangat khusus dan, oleh sebab itu, memiliki penggunaan alternatif yang terbatas. Komponen ini dapat timbul karena, antara lain, nilai jual kembali yang rendah dari barang modal yang sudah dibeli, belanja iklan yang besar, belanja penelitian dan

pengembangan yang besar.<sup>3</sup> Biaya tertanam dapat timbul dalam hubungannya dengan peraturan dan kami melihat beberapa contoh:

- Dalam industri farmasi, perusahaan harus melakukan percobaan klinis dalam jumlah besar untuk menunjukkan keamanan dan keefektifan obat sebelum mereka diperbolehkan memperkenalkan produk tersebut ke pasar. Apabila perusahaan tersebut tidak berhasil menunjukkan keamanan dan keefektifannya, obat tersebut tidak disetujui. Biaya yang ditimbulkan selama proses persetujuan berdasarkan peraturan adalah biaya tertanam karena tidak dapat diperoleh kembali.
- Karena peraturan tentang lingkungan, industri cat dan pewarna harus mengubah susunan kimiawi produk mereka. Belanja litbang baru harus ditimbulkan baik untuk menjamin keamanan dari racikan baru tersebut maupun untuk memastikan bahwa racikan baru tersebut memenuhi standar warna, daya rekat dan kekentalan. Belanja litbang yang telah ditimbulkan akan menjadi biaya tertanam apabila perusahaan tersebut gagal dan harus keluar dari pasar.
- *Hambatan yang diciptakan oleh perilaku (para) pelaku usaha lama:* Tindakan yang diambil oleh pelaku usaha lama di pasar dapat menimbulkan pengaruh yang merusak terhadap persaingan usaha. Sebagai contoh:
  - Perusahaan dalam industri seperti telekomunikasi, listrik dan gas alam menawarkan skema di mana konsumen terikat kontrak untuk suatu jangka waktu dan ada biaya untuk berganti pemasok. Biaya ini disebut *switching cost* (biaya untuk berganti pemasok). Karena biaya tersebut menaikkan biaya yang harus ditanggung konsumen ketika berganti pemasok, biaya tersebut merugikan bagi pesaing dan pelaku usaha yang baru masuk pasar.

---

<sup>3</sup> Sutton (1992, 1996) memberikan pembahasan yang sangat baik sekali tentang berbagai jenis biaya tertanam. Banyak industri produk konsumsi seperti alat kecantikan dan minuman bersoda, misalnya, memiliki belanja iklan yang besar (dibandingkan dengan penjualan perusahaan). Industri seperti bioteknologi dengan sendirinya memiliki belanja litbang yang besar. Contoh-contoh tersebut adalah industri yang telah terbukti memiliki biaya tertanam yang besar.

- Perusahaan-perusahaan telekomunikasi di AS telah berjuang secara agresif untuk membatasi/ meniadakan akses kepada jaringan mereka bagi para pesaing.
- Dalam industri farmasi, perusahaan-perusahaan sering secara agresif mengejar “perpanjangan” paten dan menyeret produsen obat generik yang potensial dalam proses litigasi berbiaya tinggi untuk menggagalkan masuknya pelaku usaha baru.
- Pada saat pasar pos akan dibuka untuk persaingan usaha, perusahaan-perusahaan pos yang sudah ada berusaha untuk menciptakan hambatan bagi para pesaing baru dengan membuat perjanjian dengan Pos luar negeri agar mereka mendapatkan perlakuan istimewa dalam hal persetujuan, penyortiran dan pengiriman pos yang merugikan bagi perusahaan pengiriman swasta.<sup>4</sup>
- *Hambatan yang disebabkan oleh peraturan:* Peraturan dari pemerintah dan organisasi profesi mungkin menciptakan hambatan untuk masuk pasar. Sebagai contoh:
  - Perundang-undangan di banyak negara menetapkan pembatasan terhadap masuknya pelaku usaha baru ke dalam sektor perdagangan eceran, khususnya masuknya jaringan toko pengecer besar;
  - Prosedur birokrasi yang panjang dan berbiaya tinggi untuk memulai usaha baru di banyak negara menghambat masuknya pelaku usaha baru;
  - Mengecualikan perusahaan lama dari peraturan baru tentang alur pendaratan atau pintu gerbang di bandar udara menguntungkan maskapai penerbangan yang sudah ada dan menciptakan hambatan untuk maskapai penerbangan yang baru mulai;
  - Di banyak negara praktek hukum atau kedokteran di suatu negara bagian atau daerah mensyaratkan pengacara atau dokter untuk lulus dari ujian dewan sertifikasi setempat, menciptakan hambatan

---

<sup>4</sup> Lihat Ghosal (2002) dan acuan di dalamnya untuk pembahasan masalah dalam pasar pos.

untuk masuk pasar bagi para profesional ke dalam suatu negara bagian tertentu dan pergerakan mereka antar negara bagian.

Secara keseluruhan, evaluasi atas tingkat hambatan untuk masuk pasar akan menjadi bagian utama dari penilaian persaingan usaha atas aturan dan peraturan.

### 3.1.3. *Masuknya pelaku usaha baru*

Masuknya pelaku usaha baru dapat memasukkan persaingan usaha ke dalam pasar, merangsang inovasi, dan memberikan keuntungan dalam hal efisiensi produksi, yang menghasilkan peningkatan keragaman barang dan jasa yang dijual dan peningkatan mutu produk.

Apabila masuknya pelaku usaha baru ke dalam pasar relatif mudah, maka para pelaku usaha lama memiliki kemungkinan kecil untuk menggunakan kekuatan pasar. Apabila para pelaku usaha lama menggunakan kekuatan pasar, menaikkan harga cukup tinggi dan mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi, maka pelaku usaha baru diperkirakan akan memasuki pasar dengan cepat dan mengikis keuntungan tinggi yang diraup oleh pelaku usaha lama.

Kemudahan masuk ke dalam pasar bersangkutan ditentukan oleh berbagai jenis hambatan untuk masuk pasar yang diuraikan di atas. Jenis hambatan tersebut mencakup hambatan alami, hambatan berdasarkan peraturan, hambatan yang berhubungan dengan biaya tertanam dan hambatan yang disebabkan oleh tingkah laku pelaku usaha lama. Masuknya para pelaku usaha baru kurang dimungkinkan apabila terdapat hambatan untuk masuk pasar yang besar. Sebagai contoh, terdapat kemungkinan yang kecil untuk masuknya pelaku usaha baru ke dalam:

- Pasar farmasi karena tingginya biaya tertanam untuk litbang dan persetujuan peraturan;
- Industri pembuatan mesin pesawat terbang komersial karena biaya overhead dan biaya tertanam yang sangat tinggi dan dampak reputasi;
- Pasar layanan internet apabila pelaku usaha baru tidak memiliki akses kepada jaringan pelaku usaha lama.

Sebuah masalah tambahan terkait dengan pemilihan waktu masuk. Masalah utamanya adalah apakah masuknya pelaku usaha baru dapat terjadi

dalam kurun waktu yang wajar. Masuknya pelaku usaha baru dalam jangka waktu yang singkat tidak mungkin terjadi:

- Dalam pasar kedokteran karena persyaratan pendidikan dan sertifikasi;
- Dalam pasar farmasi untuk kategori diagnostik tertentu karena hambatan biaya, waktu dan peraturan untuk litbang yang cukup besar.

Sebaliknya, masuknya pelaku usaha baru dalam kurun waktu yang singkat lebih mungkin:

- Dalam industri pembuatan kue dan roti karena teknologi produksinya standar dan biaya overhead relatif kecil;
- Dalam industri perabot karena tidak ada hambatan dari peraturan dan biaya *overhead* serta litbang kecil.

Setiap penilaian akibat persaingan usaha harus membuat evaluasi yang layak atas hambatan untuk masuk pasar dan kemungkinan masuknya pelaku usaha baru dalam kurun waktu yang wajar. Untuk mempertimbangkan beberapa contoh: (1) apabila peraturan lingkungan baru membebankan biaya yang besar kepada pelaku usaha dan membuat pengecualian sedemikian rupa sehingga para pelaku usaha lama diuntungkan, hal ini mungkin membawa akibat yang sangat tidak diharapkan dalam hal mengurangi masuknya pelaku usaha baru; dan (2) di beberapa negara, dalam hal pembagian alur pendaratan pesawat terbang perusahaan lama dikecualikan dari peraturan baru. Hal ini merusak bagi masuknya pelaku usaha baru karena sulit bagi maskapai penerbangan yang baru mulai untuk bersaing dengan perusahaan pengangkutan lama.

#### 3.1.4. *Keluarnya pelaku usaha lama*

Apabila para pelaku usaha keluar dari pasar, hal ini akan menyebabkan meningkatnya kekuatan pasar yang digunakan oleh para pelaku usaha lama yang menimbulkan harga yang lebih tinggi. Pelaku usaha mungkin terpaksa keluar karena berbagai keadaan. Sebagai contoh:

- Misalnya, berdasarkan suatu peraturan baru, para pelaku usaha lama memiliki waktu lima tahun untuk memenuhi standar baru terkait dengan pencemaran lingkungan. Perusahaan yang gagal untuk melakukan investasi yang besar tersebut kemungkinan harus keluar;

- Setelah diatur oleh Komisi Komunikasi Federal AS (Agustus, 2005) bahwa pelaku usaha lama tidak diwajibkan mempergunakan jaringan bersama dengan para pesaing, beberapa penyedia layanan internet mungkin terpaksa keluar dikarenakan oleh kurangnya akses terhadap jaringan;
- Apabila pelaku usaha lama yang mendominasi dalam industri seperti gas alam, listrik dan telekomunikasi diperbolehkan membebaskan biaya untuk berganti pemasok yang cukup besar hal ini akan menyebabkan keluarnya perusahaan-perusahaan yang baru didirikan.

Penilaian persaingan usaha atas peraturan yang sudah ada atau yang baru dan cara menjalankan usaha harus memeriksa kemungkinan penutupan perusahaan karena hal tersebut berdampak terhadap tingkattingkat persaingan usaha dalam pasar di masa depan, dengan implikasi terhadap harga, keragaman produk dan faktor-faktor lain.

#### 3.1.5. *Inovasi dan Efisiensi*

Inovasi oleh para pelaku usaha dapat menimbulkan sejumlah akibat yang diinginkan seperti:

- Peningkatan efisiensi produksi karena inovasi proses yang menyebabkan menurunnya biaya perusahaan yang berakibat pada harga yang lebih rendah yang dibayar konsumen;
- Peningkatan mutu produk;
- Keragaman produk yang lebih besar;
- Peningkatan keamanan produk.

Kebijakan persaingan usaha sangat menyadari peran yang dimainkan oleh inovasi dalam melestarikan dinamisme pasar dan berusaha keras untuk tidak menghalangi kegiatan-kegiatan inovatif yang dilakukan perusahaan-perusahaan. Dengan demikian, hal ini merupakan suatu permasalahan khusus dalam hubungannya dengan kemungkinan dampak anti persaingan usaha dari peraturan pemerintah. Dalam keadaan di mana peraturan bersifat “menentukan” (yaitu, peraturan tersebut memerintahkan perusahaan-perusahaan tentang apa yang harus mereka lakukan, bukan hasil yang harus mereka capai), terdapat kemungkinan besar bahwa peraturan tersebut akan memiliki dampak negatif terhadap inovasi.

Pada umumnya, apabila cara tertentu untuk menjalankan usaha memperbesar kemungkinan inovasi dan memberikan keuntungan dalam hal efisiensi, maka manfaat tersebut diimbangi dengan setiap potensi peningkatan kekuatan pasar. Apabila manfaatnya lebih besar dari potensi peningkatan kekuatan pasar, maka cara menjalankan usaha tersebut dapat dipandang baik. Kami mempertimbangkan beberapa contoh dari pengakuan tersebut.

- Memperbolehkan usaha patungan dalam hal penelitian di antara para pesaing. Sebagai contoh: Consortia SEMATECH yang anggotanya mencakup AMD, Freescale, Hewlett-Packard, IBM, Infineon, Intel, Panasonic, Philips, Samsung, Spansion, TSMC dan Texas Instruments. Tujuan dari konsorsium ini adalah untuk memajukan teknologi semikonduktor dan kinerja sirkuit terpadu. Lembaga persaingan usaha mengakui bahwa kerjasama tersebut berpotensi menimbulkan pertukaran informasi dan koordinasi harga dan produksi, tetapi juga menghargai bahwa, apabila terstruktur dengan baik, keuntungan yang diharapkan bagi masyarakat dari peningkatan inovasi yang dihasilkan oleh usaha patungan tersebut dapat lebih dari sekadar mengimbangi potensi akibat negatifnya. Contoh serupa dapat dilihat di mana perusahaan diperbolehkan untuk bekerja sama dalam menetapkan standar rancangan dan kesesuaian produk.
- Mengizinkan pelaku usaha untuk melakukan investasi atau melakukan perubahan organisasi atau menawarkan produk dan jasa baru yang akan memungkinkan perusahaan untuk mencapai:
  - *Penghematan karena Skala Produksi*: hal ini timbul apabila biaya overhead besar. Memperbolehkan produksi dalam skala yang lebih besar menyebabkan biaya rata-rata yang lebih kecil per satuan yang diproduksi. Sebagai contoh, mengizinkan tool pengecer yang lebih besar dapat memungkinkan perusahaan-perusahaan untuk menghasilkan penghematan karena skala produksi dan mendapatkan biaya satuan yang lebih kecil untuk menyediakan jasa;
  - *Penghematan karena Cakupan Produksi*: keadaan di mana akan lebih hemat bagi suatu perusahaan untuk memproduksi bermacam-macam produk dan jasa dibandingkan apabila produk-produk tersebut diproduksi oleh perusahaan-perusahaan terpisah yang mengkhususkan pada satu produk saja. Sebagai contoh, dari sudut pandang efisiensi biaya, akan lebih efisien apabila sebuah toko kelontong diperbolehkan untuk menjual obat bebas karena

penghematan biaya yang timbul dari pemasaran, penyimpanan dan kontrak pemasok disbanding dengan peraturan yang memaksakan pemisahan antara apotik dan toko kelontong.

Penilaian persaingan usaha atas perilaku usaha dan peraturan perlu memeriksa dengan seksama dampak terhadap inovasi karena hal tersebut memiliki kemampuan untuk menimbulkan manfaat yang besar.

### 3.1.6. *Menaikkan biaya pesaing*

Apabila pelaku usaha dapat meningkatkan biaya yang dihadapi para pesaingnya, pelaku usaha tersebut dapat mengurangi tingkat persaingan usaha di dalam pasar dan menghasilkan keuntungan yang lebih besar. Strategi untuk menaikkan biaya pesaing dapat. Sebagai contoh:

- Perusahaan telekomunikasi yang sudah ada berusaha untuk mencegah pesaing mendapatkan akses (mudah) kepada jaringan mereka; hal ini menimbulkan akibat baik untuk layanan internet maupun pasar telepon. Tingkah laku serupa dapat ditemukan dalam industri listrik di mana para pelaku usaha lama berusaha untuk membebankan biaya kepada pesaing yang sedang berupaya untuk mendapatkan akses kepada jaringan transmisi.
- Pada saat dihadapkan dengan peraturan lingkungan baru, perusahaan yang sudah ada berusaha keras mempengaruhi pembuat undang-undang untuk memperoleh klausul pelestarian. Klausul ini memperbolehkan para pelaku usaha lama untuk terus beroperasi berdasarkan aturan terdahulu untuk waktu yang lama sementara memaksa setiap pelaku usaha baru untuk langsung memenuhi standar tersebut. Hal ini dapat menciptakan ketidakseimbangan harga yang besar antara pelaku usaha lama dan baru dengan bahaya yang tidak kecil bagi persaingan usaha;
- Sebuah perusahaan dapat menyesuaikan produk atau jasanya sedemikian rupa sehingga konsumen tidak dapat berpindah dengan mudah ke produk pesaing. Kontrak yang membatasi tersebut, dengan jangka waktu yang mengikat, telah ditemukan dalam industri seperti telekomunikasi, gas alam, pembangkit listrik dan perbankan.
- Perusahaan-perusahaan farmasi dapat dengan penuh semangat mengupayakan perpanjangan paten dan salah satu tujuan dari tingkah laku tersebut bisa jadi adalah untuk membebankan biaya tambahan

(proses pengadilan dan lain-lain) kepada pesaing (pabrik obat generik) untuk menunda atau menggagalkan masuknya pesaing.

- Karena salah satu dari tujuan yang endasari tingkah laku pelaku usaha tersebut di atas adalah untuk mempersulit pesaing, – pelaku usaha lama yang lebih kecil atau calon pelaku usaha baru – untuk bersaing, yang menyebabkan dampak negatif terhadap pasar dan konsumen, penilaian persaingan usaha perlu untuk menyaring dengan seksama melalui penjelasan alternatif untuk tingkah laku tersebut dan membersihkan aspek-aspek yang tidak diinginkan, yang anti persaingan usaha.

### **3.2. *Ringkasan dan tautan kepada penilaian persaingan usaha atas peraturan***

Dalam menilai akibat persaingan usaha, masalah kunci yang harus ditangani adalah apakah perilaku usaha tertentu dapat menyebabkan penurunan tingkat persaingan usaha dalam pasar (meningkatkan kekuatan pasar), yang menimbulkan akibat bagi harga, efisiensi dan inovasi. Pembahasan di atas memberikan pengertian yang luas tentang konsep dan kerangka kerja yang digunakan dalam kebijakan persaingan usaha untuk menilai masalah yang terkait dengan tingkah laku perusahaan, kekuatan pasar dan inovasi.

Bagaiman pembahasan dan kerangka kerja tersebut di atas mungkin membantu dalam penilaian persaingan usaha atas peraturan? Walaupun terdapat beberapa manfaat, kami hanya mengemukakan dua manfaat saja:

- Sejumlah konsep yang diuraikan di atas – sebagai contoh, yang terkait dengan definisi pasar, biaya untuk berganti pemasok, hambatan untuk masuk pasar, pertimbangan efisiensi dan meningkatkan biaya bagi para pesaing – akan memberikan wawasan yang berguna untuk memahami dampak-dampak persaingan usaha yang merugikan dari berbagai jenis peraturan yang kami bahas pada bagian 4;
- Kerangka kerja penilaian persaingan usaha yang dijelaskan di atas memberikan uraian yang dapat digunakan untuk melakukan penilaian langkah demi langkah yang logis atas dampak peraturan terhadap persaingan usaha. Langkah-langkah penilaian tersebut dipaparkan dalam bagian 5 dan 6, dan akan mencoba untuk mengidentifikasi dampak yang mungkin timbul di pasar(-pasar) yang terpengaruh, dan jenis-jenis usaha yang mungkin terpengaruh.

#### 4. Intervensi Peraturan

Terdapat penjelasan alternatif tentang mengapa pemerintah melakukan intervensi dalam pasar. Salah satu dari penjelasan logis adalah bahwa terdapat kegagalan pasar di berbagai industri dan berbagai aturan dan peraturan dirancang untuk mengatasi hal tersebut.<sup>5</sup> Seperti dicatat oleh MacAvoy (1992), peraturan biasanya dibuat dengan maksud ekonomi dan sosial yang terbaik dengan kendali atas keuntungan dan harga yang dirancang untuk melindungi konsumen dari kekuatan monopoli, serta aturan keselamatan di tempat kerja dan perundang-undangan tentang emisi yang ditetapkan sebagai perlindungan terhadap kesehatan dan orang-orang yang tinggal di dekat fasilitas-fasilitas yang bersangkutan. Secara sekilas, kami mengamati beberapa bidang peraturan.

- Monopoli alami mungkin timbul dalam industri-industri seperti, antara lain, listrik, air, perkeretaapian, telekomunikasi, layanan pos, yang biasanya dicirikan dengan penghematan karena skala produksi yang besar disebabkan oleh biaya *overhead* yang tinggi. Hal ini mengimplikasikan bahwa penerapan monopoli lokal atau daerah (sebagai contoh, dalam hal air dan listrik) atau bahkan monopoli nasional (sebagai contoh, telekomunikasi, perkeretaapian dan layanan pos) merupakan hal yang paling optimal. Apabila para pelaku monopoli diperbolehkan untuk menetapkan harga produk mereka sendiri, harga-harga tersebut akan menjadi terlalu tinggi. Jalan keluarnya adalah untuk memperbolehkan pelaku monopoli tersebut untuk beroperasi di pasar namun dengan mengatur harga dalam rangka memastikan harga yang wajar untuk konsumen. Selain penghematan karena skala produksi, penyediaan layanan universal merupakan alasan lain untuk monopoli yang sah dalam industri-industri tersebut. Karena kondisi pasar, teknologi, dan unsur-unsur lain telah berubah, beberapa dari industri tersebut telah mengalami deregulasi di banyak negara. Rancangan peraturan yang lebih canggih juga memungkinkan pemisahan antara segmen monopoli kompetitif dan monopoli alami dari industri-industri tertentu, yang memungkinkan penerapan persaingan usaha dalam bidang-bidang

---

<sup>5</sup> Viscusi, Harrington dan Vernon (2005) dan MacAvoy (1992) memberikan pembahasan yang berguna tentang motivasi dan segi-segi berbeda dari peraturan. Sebuah karya sastra besar yang berpengaruh membahas “teori penangkapan” dari peraturan di mana usaha untuk mempengaruhi pembuat undang-undang dan tekanan dari kelompok kepentingan telah membawa kepada berbagai peraturan. Tetapi kami tidak membahas garis alasan ini secara terperinci dalam dokumen ini.

seperti telekomunikasi dan perkeretaapian untuk menggantikan monopoli-monopoli berdasarkan peraturan (atau monopoli BUMN) dan monopoli-monopoli yang terintegrasi secara vertikal.

- Industri-industri seperti, antara lain, listrik, bahan kimia, bubur kayu dan kertas, kilang minyak, dapat menimbulkan pencemaran lingkungan yang sangat besar sebagai bagian dari proses produksi normalnya. Apabila dibiarkan tidak terkendali, ada banyak industri yang akan menimbulkan pencemaran melebihi tingkat yang terbaik secara sosial di mana setiap penyebab pencemaran akan memiliki insentif yang kecil untuk melakukan pembersihan dikarenakan oleh tingginya biaya yang diperlukan. Pemerintah telah melakukan intervensi untuk mengendalikan pengaruh luar negatif yang ditimbulkan oleh pencemaran. Instrumen-instrumen khusus telah mencakup pajak dan kuota serta penawaran kredit investasi bagi perusahaan untuk menggunakan teknologi yang lebih baru yang menghasilkan lebih sedikit pencemaran.
- Dalam industri seperti farmasi, pemerintah telah menetapkan mekanisme persetujuan berdasarkan peraturan dan pengawasan, baik dalam hal persetujuan obat baru maupun dalam hal pemantauan potensi akibat negatif dari obat yang sudah ada. Seperti dicatat dalam laporan OECD (2001), pemantauan keamanan dan mutu obat adalah permasalahan yang sangat besar.
- Peraturan juga terdapat dalam bidang keselamatan industri (tempat kerja). Salah satu motivasi di balik peraturan ini adalah sasaran kemasyarakatan yang lebih luas untuk mengurangi risiko kematian. Dengan maksud serupa, peraturan keamanan mobil dirancang untuk mengurangi kematian dan luka parah akibat kecelakaan.
- Beberapa aspek dari industri perbankan dan pasar uang telah dan sedang diatur. Di antara tujuan kuncinya adalah untuk menjamin kestabilan pasar uang dan perlindungan terhadap modal dan keuangan konsumen.

Pada umumnya, peraturan biasanya terdiri dari seperangkat aturan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mempengaruhi perilaku pelaku usaha dan, sebagai akibatnya, kegiatan ekonomi. Dokumen ini akan fokus pada beberapa instrumen peraturan termasuk:

- *Masuknya pelaku usaha baru:* Banyak negara, sebagai contoh, menetapkan batas untuk jumlah tempat penjualan produk farmasi dan gerai toko pengecer dalam satu daerah geografis. Peraturan tentang jumlah taksi dalam satu kota adalah hal yang sudah umum. Dalam industri seperti listrik, telekomunikasi dan perbankan, antara lain, peraturan mencegah pelaku usaha baru untuk masuk ke pasar. Profesi-profesi seperti dokter, pengacara, arsitek, antara lain, memiliki banyak aturan dan pembatasan yang sering mencegah, atau sangat menghalangi, aliran tenaga profesional dari satu daerah ke daerah lain.
- *Jumlah:* Contoh-contohnya mencakup, antara lain, peraturan tentang jumlah penangkapan ikan di banyak negara, pelarangan penjualan minuman keras pada hari minggu, peraturan tentang tingkat bangunan (komersial) di daerah tertentu. Peraturan tentang jumlah dapat dalam bentuk lain, seperti kewajiban layanan universal bagi layanan pos di mana perusahaan pos harus memenuhi semua permintaan dengan harga yang diatur. Akhirnya, ada contoh-contoh dari bidang pertanian yang terkait dengan kuota produksi dan luas tanah yang ditanami.<sup>6</sup>
- *Standar:* Pemerintah di banyak negara menetapkan standar bagi keamanan peralatan medis dan farmasi, aturan bangunan, kesehatan dan keselamatan kerja, keselamatan berkendara, lingkungan dan tenaga kerja. Peraturan juga terdapat dalam bidang lain seperti isi dan bahasa dalam berbagai media massa.
- *Harga:* Industri seperti listrik, gas alam, maskapai penerbangan, telekomunikasi dan layanan pos, antara lain, tunduk kepada peraturan tentang harga.

Walaupun kami mengemukakan sebelumnya bahwa ada banyak pembenaran sosial dan ekonomi bagi peraturan, penting untuk diakui bahwa berbagai aturan dan peraturan yang ditetapkan pemerintah dan pembatasan yang dikenakan oleh organisasi profesi sering berpotensi menghambat persaingan usaha di pasar. Kami mempertimbangkan beberapa contoh. Usaha yang berhasil untuk mempengaruhi pembuat undang-undang oleh para pelaku usaha lama dan organisasi industri untuk mengecualikan mereka dari peraturan yang terkait dengan lingkungan dan jenis peraturan lainnya; hal ini akan menempatkan pelaku usaha baru dalam keadaan yang merugikan dalam hal biaya dibandingkan dengan pelaku usaha lama, berpotensi mempengaruhi masuknya

<sup>6</sup> Glaeser dan Schleifer (2001) menyajikan pembahasan yang memberikan pengertian yang mendalam tentang peraturan tentang jumlah.

pelaku usaha baru dan tingkat persaingan usaha di pasar. Peraturan yang ketat tentang jumlah toko pengecer dan farmasi, sebagai contoh, berpotensi membatasi persaingan usaha, meningkatkan harga dan menurunkan keragaman dan mutu layanan yang ditawarkan. Penetapan standar mutu minimum yang “terlalu tinggi” dapat menghilangkan hak konsumen terhadap keragaman yang lebih besar dan harga yang lebih rendah. Pembatasan iklan yang dikenakan oleh organisasi profesi – seperti hukum, kedokteran dan kedokteran hewan – sangat mungkin memiliki pengaruh yang merugikan terhadap persaingan usaha dan keragaman jasa yang tersedia. Akhirnya, aturan dan peraturan tentang aliran barang dan jasa antar daerah dalam sebuah negara sering tidak memiliki pembenaran yang kuat; pembatasan ini menciptakan pemisahan geografis atas pasar yang berpotensi mengakibatkan harga yang lebih tinggi.

Untuk membangun pemahaman penuh tentang potensi akibat dari berbagai jenis aturan dan peraturan terhadap persaingan usaha, bagian lain dari bagian ini secara khusus membahas berbagai aturan dan peraturan yang dikelompokkan menjadi empat kategori besar:

- Aturan dan peraturan yang membatasi jumlah atau cakupan pemasok
- Aturan dan peraturan yang membatasi kemampuan pemasok untuk bersaing
- Aturan dan peraturan yang mengurangi insentif bagi pemasok untuk bersaing
- Aturan dan peraturan yang membatasi pilihan dan informasi yang tersedia bagi konsumen

Dalam keempat kategori di atas, kami mencatat motivasi yang mendasari aturan dan peraturan tersebut, menyoroti potensi masalah persaingan usaha yang mungkin diakibatkan oleh aturan dan peraturan tersebut dan menyajikan contoh-contoh pilihan dari berbagai pasar dan industri di negara-negara yang berbeda.<sup>7</sup>

Ada satu mekanisme yang layak diulas terlebih dahulu: pengaturan mandiri dan pengaturan bersama. Seperti yang kami catat pada bagian 4.3.1, beberapa profesi dan produsen barang dan jasa diberikan peluang untuk terlibat dalam

---

<sup>7</sup> Seperti yang akan kita lihat pada Bab 1 dari jilid penyerta *Prinsip Penilaian persaingan usaha*, keempat kategori di atas membentuk unsur kunci dari “Daftar Periksa Penilaian persaingan usaha.”

pengaturan mandiri atau pengaturan bersama. Mekanisme tersebut memiliki sejumlah potensi keuntungan, seperti koordinasi yang lebih baik oleh pelaku pasar dalam menetapkan standar yang terkait, antara lain, dengan kesesuaian, mutu dan keamanan produk. Dengan mengenakan aturan pemerintah yang lebih tidak langsung dan kurang memberatkan, pasar dimungkinkan untuk maju. Akan tetapi, terdapat satu kekuatiran penting, yaitu bahwa meningkatnya jangkauan dari koordinasi antar perusahaan dapat juga memberikan lingkungan yang subur bagi penerapan strategi persekongkolan dalam hal harga dan jumlah dan bahkan penetapan standar yang mungkin menyebabkan hambatan untuk masuk pasar. Apabila dibiarkan, hal ini dapat berakibat pada kerugian besar bagi kesejahteraan konsumen dan inovasi dalam pasar. Walaupun kami secara resmi membahas pengaturan mandiri dan pengaturan bersama di bawah kategori #3 di atas (“Aturan dan peraturan yang mengurangi insentif bagi pemasok untuk bersaing”), terkait dengan cakupan yang agak luas atas bidang-bidang yang bermasalah di bawah mekanisme ini, hal ini juga memiliki akibat tidak langsung terhadap dua kategori pertama yang dicatat di atas. Sebagai contoh, ambil sebuah keadaan di mana sebuah kelompok industri yang diperbolehkan untuk mengatur diri sendiri memutuskan untuk membangun hambatan untuk masuk pasar untuk melindungi margin keuntungan dari kelompok yang sudah ada (lihat pokok C.2 dalam Kotak 6). Dapat ditunjukkan bahwa, beberapa kekhawatiran terhadap persaingan usaha tersebut dapat pula dibahas dalam kategori #1 dan/atau #2 di atas. Singkatnya, kekhawatiran tentang persaingan usaha yang dapat timbul dalam bidang pengaturan mandiri atau pengaturan bersama meluas kepada hampir seluruhnya dari ketiga kategori luas pertama di atas.

Akhirnya, penting untuk menyatakan bahwa contoh-contoh dalam kotak-kotak keterangan dimaksudkan untuk menunjukkan bidang-bidang di mana pandangan dan tinjauan lebih mendalam tentang masalah persaingan usaha akan/telah memiliki manfaat, dan belum tentu merupakan bidang di mana tindakan yang diambil pemerintah tidak layak.

#### **4.1. *Aturan dan peraturan yang membatasi jumlah atau cakupan pemasok***

Sejumlah aturan dan peraturan dapat berakibat membatasi jumlah sebenarnya atau jenis pemasok barang dan jasa dalam pasar. Hal ini mungkin terjadi apabila usulan tersebut:

- Menaikkan secara signifikan biaya untuk masuk atau keluar pasar bagi pemasok;

- Memberikan hak eksklusif kepada suatu perusahaan untuk memasok barang atau jasa;
- Menetapkan suatu lisensi, izin atau proses otorisasi sebagai suatu persyaratan operasi;
- Membatasi kemampuan beberapa jenis perusahaan untuk ikut serta dalam pengadaan umum;
- Menciptakan hambatan geografis bagi kemampuan perusahaan untuk memasok barang atau jasa, menanamkan modal atau memasok tenaga kerja.

Sejak dulu, pembuat kebijakan sering memiliki alasan ekonomi dan sosial yang kuat untuk menerapkan batasan atas jumlah dan jenis perusahaan. Akan tetapi, kekhawatirannya adalah bahwa peraturan tersebut dapat menimbulkan akibat yang merugikan bagi tingkat persaingan usaha di pasar dengan potensi akibat yang merugikan bagi kesejahteraan konsumen. Oleh karena itu, dalam keadaan di mana jumlah atau cakupan/jenis pemasok mungkin terpengaruh, penyelidikan yang seksama sebaiknya dilakukan atas keuntungan dan kerugian dari usulan peraturan tersebut dan potensi hilangnya persaingan usaha. Di bawah ini kami menyoroti dua bidang di mana dampak terhadap persaingan usaha perlu dievaluasi dengan seksama.

#### *4.1.1. Peraturan tentang masuknya pelaku pasar baru*

Masuknya pelaku usaha baru memainkan peran yang penting dalam memelihara hidupnya pasar dengan menawarkan persaingan usaha bagi pelaku usaha lama dan membantu perkembangan inovasi dan pertumbuhan dalam jangka panjang. Oleh karena itu, penting untuk mengakui bahwa aturan dan peraturan yang membatasi masuknya pelaku usaha baru sangat mungkin memiliki dampak negatif yang sangat besar terhadap persaingan usaha dan kesejahteraan, dan aturan dan peraturan tersebut perlu dievaluasi dan dicari pembenarannya dengan seksama.

Peraturan tentang masuknya pelaku usaha baru dapat dibuat dalam berbagai bentuk dan pembenarannya beranekaragam. Sebagai contoh, dalam sebuah lingkungan monopoli alami, pemerintah memberikan hak monopoli dan terang-terangan membatasi masuknya pelaku usaha baru. Motivasi antara lain adalah biaya *overhead* yang tinggi dan penghematan karena skala produksi. Organisasi profesi, seperti hukum dan kedokteran, mungkin semula memiliki alasan yang baik untuk menetapkan aturan yang membatasi masuknya pelaku

usaha baru, akan tetapi pembatasan tersebut dapat menciptakan kendala yang tidak perlu terhadap tingkah laku komersial yang bersaing. Pembenaannya biasanya mencakup kepastian tentang standar mutu dalam praktek profesional. Peraturan tentang masuknya pelaku usaha baru dan pertumbuhan usaha eceran umum di banyak negara. Pembenaannya, antara lain, adalah pengendalian kemacetan di perkotaan, perlindungan nilai properti pribadi.

Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam tentang akibat masuknya pelaku usaha baru, penting untuk memperoleh gambaran jelas tentang berbagai jenis pelaku usaha baru. Penggolongan yang bermanfaat atas pelaku usaha baru dalam sektor industri diberikan oleh Dunne, Roberts dan Samuelson (1988, hal.504) dan kami menyesuaikan kerangka kerja mereka untuk pembahasan yang bersifat umum. Terdapat tiga jenis besar pelaku usaha baru yang dapat terlintas dalam fikiran seseorang.

1. Pelaku usaha baru yang masuk dengan cara membangun pabrik baru (fasilitas produksi) dalam sektor manufaktur. Hal yang sama juga terjadi dalam sektor jasa. Sebagai contoh, sebuah perusahaan peralatan mesin baru didirikan oleh pengusaha tanpa pengalaman usaha sebelumnya. Perubahan yang cepat dalam teknologi informasi dan perkembangan yang terjadi baru-baru ini dalam bidang bioteknologi dan nanoteknologi telah menyebabkan banyak perusahaan memasuki industri tersebut tanpa pengalaman usaha sebelumnya dalam bidang industri tersebut atau industri lain. Sebuah kantor pengacara baru yang didirikan oleh tamatan baru juga termasuk dalam kategori ini.
2. Pelaku usaha baru melakukan diversifikasi usaha dengan cara membangun fasilitas baru. Sebagai contoh, perusahaan besar dengan banyak produk seperti Siemens dapat memasukkan jenis peralatan medis baru dengan cara mendirikan fasilitas produksi baru. Sebuah rumah sakit dapat membuka fasilitas baru untuk pengobatan kanker. Sebuah perusahaan bahan kimia membuat fasilitas produksi baru untuk menghasilkan lysine.
3. Pelaku usaha baru melakukan diversifikasi usaha dengan cara mengubah jenis-jenis produk yang diproduksi di pabrik yang sudah ada. Sebagai contoh, sebuah perusahaan mobil yang telah lama membuat mobil ukuran sedan sampai besar melakukan diversifikasi dengan membuat mobil kecil dengan penggunaan bahan bakar yang efisien dalam fasilitas produksi fleksibel yang sama. Sebuah perusahaan baja yang memproduksi baja yang dapat diolah di mesin dan baja yang mengandung sedikit unsur campuran melakukan diversifikasi dengan

membuat baja bantalan dan baja roda gigi. Perusahaan perangkat lunak yang berfokus pada perangkat lunak keamanan jaringan melakukan diversifikasi ke dalam permainan internet.

Perbedaan di antara berbagai jenis pelaku usaha baru tersebut di atas dapat menjadi signifikan dalam beberapa aspek. Sebagai contoh:

- *Kendala pembiayaan.* Ada banyak kepustakaan yang memberikan bukti bahwa kemampuan perusahaan untuk masuk pasar dan berkembang sangat bergantung pada kemampuan mereka untuk menarik pembiayaan dari luar untuk proyek mereka; lihat Fazzari, Hubbard dan Petersen (1988) dan kepustakaan lainnya. Kecil kemungkinannya bahwa hal akan menjadi masalah untuk pelaku usaha baru jenis 2 dan 3 di atas, tetapi dapat menjadi kendala penting bagi pelaku usaha baru jenis 1. Salah satu alasan adalah karena bank, sebagai contoh, biasanya membutuhkan sejenis jaminan dan sejarah masa lalu untuk memberikan pinjaman dan pelaku usaha baru tipe 1 biasanya dirugikan dalam aspek ini. Sebaliknya, pelaku usaha baru jenis 2 dan 3 dapat lebih mudah memperoleh pembiayaan luar dari bank maupun menarik modal saham. Karena itu, kendala pembiayaan dapat mempersulit pelaku usaha baru jenis 1 untuk berhasil.
- *Pembelajaran.* Pengalaman usaha sebelumnya secara umum antara lain memungkinkan pelaku usaha untuk belajar dari pengalaman yang lalu, pengetahuan tentang pasar, hambatan peraturan. Pelaku usaha baru jenis 2 dan 3 mungkin memiliki keunggulan dalam aspek ini.

Data yang disajikan dalam Dunne, Samuelson dan Roberts mengungkapkan perbedaan yang menarik di antara berbagai jenis pelaku usaha baru. Tingkat kegagalan (atau keluar) umumnya cukup tinggi dan:

- Lebih dari 60% pelaku usaha baru dalam satu kelompok biasanya gagal dan keluar dari industri dalam lima tahun;
- Pelaku usaha baru jenis 1 (perusahaan baru dengan pabrik baru) memiliki tingkat keluar 7-8 kali lebih besar daripada pelaku usaha baru jenis 2 (perusahaan yang melakukan diversifikasi melalui pabrik baru).

Sebagaimana digambarkan dalam Caves (1998) dan Sutton (1997), temuan yang luas ini bersifat cukup umum dan telah diulang oleh para peneliti dengan menggunakan data dari industri yang berbeda di negara-negara berbeda. Salah

satu cara untuk melihat temuan ini adalah bahwa pelaku usaha baru jenis 1 menghadapi hambatan biaya yang besarnya tidak sebanding supaya berhasil. Makna tidak langsung yang jelas dari hal tersebut adalah bahwa peraturan yang menciptakan hambatan untuk masuk pasar kemungkinan memiliki akibat merugikan yang jauh lebih besar bagi pelaku usaha baru jenis 1.

Keragaman yang luas dari aturan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah dan organisasi profesi menciptakan kendala bagi masuknya pelaku usaha baru ke dalam pasar. Peraturan dapat dibuat dengan bentuk yang sangat jelas seperti pembatasan langsung terhadap masuknya pelaku usaha baru, tetapi dapat juga bersifat tersembunyi.

- Kendala yang jelas bersifat sangat langsung dan dapat dibuktikan memiliki akibat paling merugikan bagi persaingan usaha. Sebagai contoh:
  - Banyak negara menetapkan aturan tentang jumlah toko pengecer yang diperbolehkan di satu daerah geografis tertentu atau untuk setiap jumlah orang tertentu yang tinggal di satu daerah. Menurut aturan yang disebut belakangan, apabila jumlah penduduk tidak pernah lebih dari, misalnya, 5.000 orang, tidak ada toko farmasi baru yang diperbolehkan. (Dokumen OFT tahun 2003 berisi pembahasan yang berguna tentang masalah persaingan usaha dan peraturan dalam pasar farmasi.)
  - Menurut perjanjian maskapai penerbangan yang lama antara AS-UE, sebuah perusahaan penerbangan Eropa tidak dapat menawarkan penerbangan ke AS yang berangkat dari setiap kota di luar negara asal mereka. Hal ini membatasi tingkat persaingan usaha dalam pasar penerbangan AS-UE. (Perjanjian baru yang ditandatangani baru-baru ini menghapuskan sebagian besar peraturan tersebut).
- Kendala yang tersembunyi dapat dianggap sebagai kendala yang lebih secara tidak langsung menciptakan hambatan bagi masuknya pelaku usaha baru. Sebagai contoh:
  - Dalam pasar telekomunikasi yang sudah mengalami deregulasi, memajukan persaingan usaha akan membutuhkan aturan yang memaksa pelaku usaha lama untuk mempergunakan jaringan mereka bersama-sama dengan pelaku usaha baru. Tanpa hal ini, pelaku usaha baru tidak dapat menyediakan (layanan (internet,

telepon) yang memadai dan bersaing. Masalah serupa timbul dalam pasar listrik di mana penting sekali bahwa pelaku usaha baru diberi akses kepada jaringan transmisi pelaku usaha lama untuk menciptakan persaingan usaha yang berarti. Akan tetapi, tidak adanya keharusan penggunaan bersama, belum tentu berarti bahwa pelaku usaha lama tidak akan memperbolehkan akses kepada jaringannya, tetapi hal ini memang menjadikan prospek usaha yang kurang pasti bagi pelaku usaha baru/calon pesaing.

- Standar mutu, aturan sertifikasi, antara lain, yang digunakan oleh organisasi profesi – seperti organisasi pengacara, akuntan atau dokter – dapat menciptakan kendala yang besar untuk masuk pasar.
- Hambatan administratif dan birokrasi yang besar yang dapat menunda atau menggagalkan masuknya perusahaan baru (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes dan Schleifer, 2002).

Kotak 1 memberikan contoh khusus tentang aturan dan peraturan yang dapat diperhatikan secara lebih seksama sehubungan dengan masalah persaingan usaha yang mungkin timbul akibat pembatasan masuknya pelaku usaha baru.

### Kotak 1. Entry

1. Banyaknya waktu dan uang yang dibutuhkan untuk melalui hambatan birokrasi dalam memulai suatu usaha baru dapat sangat bervariasi di antara negara-negara. Menurut data yang disajikan dalam Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes dan Schleifer (2002), waktu yang dibutuhkan untuk memulai suatu usaha bervariasi dari paling singkat 2 hari untuk Kanada sampai paling lama 152 hari untuk Madagaskar. Biaya moneter sebagai persentase dari PDB per kapita (tahun 1997) berkisar dari paling rendah 0,53% untuk Selandia Baru sampai setinggi lebih dari 300% untuk Tanzania, Bolivia dan Republik Dominika. Bahkan di antara negara maju terdapat banyak perbedaan dalam lamanya waktu yang dibutuhkan (dan biaya): sebagai contoh, waktu yang dibutuhkan 4 hari (dan 0,5% dari PDB per kapita) untuk AS, 42 hari (dan 32%) untuk Jerman dan 2 hari (dan 2%) untuk Australia. Perbedaan yang dramatis dalam waktu yang dibutuhkan untuk memperoleh perizinan dan biaya yang terkait menunjukkan bahwa kemungkinan terdapat perbedaan yang berarti dalam hambatan bagi pelaku usaha baru. Reformasi administratif atas prosedur masuk pasar tampaknya penting sekali dalam rangka mengurangi hambatan bagi pelaku usaha baru dan mengedepankan pertumbuhan dan inovasi.

2. Di beberapa negara terdapat peraturan yang dikenakan pada apotik dan bentuk peraturan ini mungkin berbeda-beda.

- Aturan yang membatasi apotik yang dapat beroperasi dalam suatu daerah geografis yang sudah ditentukan sebelumnya atau untuk setiap jumlah penduduk. Sebagai contoh, di Hongaria ambang batasnya adalah sekitar 5.000 penduduk.
- Kendali oleh negara seperti di Swedia di mana sejak tahun 1970 distribusi dikendalikan melalui Apotekets. Membuka apotik swasta dapat merupakan pelanggaran pidana seperti dibuktikan dalam penuntutan terhadap perusahaan Swedia Bringwell International yang memasarkan produk Nicorette.
- Peraturan untuk masuk pasar yang bersifat langsung sebagaimana dicatat dalam laporan OFT Inggris (2003). Peraturan untuk masuk pasar bagi apotik diterapkan di Inggris dan Wales, Skotlandia dan Irlandia Utara pada tahun 1987 untuk menahan biaya Layanan Kesehatan Nasional yang membengkak. Peraturan tersebut mencakup evaluasi resmi atas diperlukannya apotik-apotik baru, pemindahan lokasi dan perubahan pemilik.

Walaupun salah satu pembenaran untuk peraturan tentang lokasi apotik adalah penyediaan layanan secara universal, pembatasan tersebut dapat menghambat persaingan usaha. Bahkan dalam kasus di mana harga obat-obatan diatur, peraturan tersebut dapat mempengaruhi persaingan usaha dalam pengertian bahwa keragaman dan mutu layanan mungkin terpengaruh. Di Jerman di mana banyak pembatasan telah dihapuskan, kajian-kajian mencatat persaingan usaha yang lebih besar dalam keragaman layanan yang diberikan. Sebagaimana disimpulkan dalam laporan OFT (2003), menghilangkan pembatasan untuk masuk ke pasar apotik untuk umum akan memberikan pilihan yang lebih banyak kepada konsumen, manfaat dari persaingan

usaha yang lebih besar dan akses yang lebih baik kepada layanan apotik.

3. Perundang-undangan Australia tahun 1998 tentang konversi digital menghalangi masuknya perusahaan penyiaran komersial baru sampai tahun 2006. Langkah tersebut bertujuan untuk mempermudah konversi stasiun komersial yang sudah ada dari transmisi televisi analog ke digital.

4. Profesi bebas, seperti pengacara, akuntan, arsitek, insinyur dan apoteker, di seluruh UE tunduk kepada peraturan seperti skala bayaran, pembatasan iklan, hak eksklusif dan aturan yang melarang kerjasama antar profesional. Walaupun organisasi profesi membenarkan pembatasan dengan alasan untuk memastikan mutu layanan dan standar profesi, penting untuk dicatat bahwa pembatasan tersebut dapat membatasi persaingan usaha yang mengakibatkan potensi kenaikan harga dan berkurangnya keragaman layanan yang ditawarkan.

5. Laporan Kantor Pemeriksa Keuangan Pemerintah AS (2004) menggambarkan bahwa berdasarkan perjanjian Udara Terbuka yang baru akan ada sedikit/tidak ada sama sekali pembatasan atas jumlah perusahaan penerbangan yang boleh beroperasi dan tidak ada pembatasan atas pasar yang dapat dilayani oleh perusahaan penerbangan. Perjanjian yang lama memiliki pembatasan dalam hal jumlah, asal keberangkatan dan tujuan akhir perusahaan penerbangan UE-AS. Sebagai contoh, Air France dapat menawarkan penerbangan dari Perancis ke AS tetapi tidak misalnya dari Frankfurt ke AS. Sama halnya dengan penerbangan AS. Perjanjian Udara Terbuka yang baru dirancang untuk mengurangi hambatan untuk masuk pasar ini.

6. Seperti dicatat oleh Terzic, Wurm dan Dietrich (2000), undang-undang energi Jerman tahun 1998 menghapuskan hak-hak eksklusif untuk listrik dan gas alam yang telah membatasi masuknya pelaku usaha baru. UU yang baru membuka pasar pengecer untuk kedua jenis energi terhadap persaingan usaha. Konsumen listrik Jerman, yang dahulu membayar harga termahal di Eropa, telah merasakan peningkatan persaingan usaha, layanan lebih baik yang ditawarkan dan penurunan harga.

7. UU yang mempengaruhi masuknya pelaku usaha baru berpotensi mengakibatkan hilangnya persaingan usaha dengan akibat tidak langsung bagi inovasi dan pertumbuhan sektor usaha pengeceran ada di mana-mana di banyak negara. Sebagai contoh:

- Bertrand dan Kramarz (2002) menunjukkan bahwa peraturan tentang pembuatan dan perluasan toko pengecer besar telah menyebabkan hambatan untuk masuk pasar yang telah mempengaruhi pertumbuhan sektor ritel di Perancis dan mengakibatkan penurunan lapangan kerja.
- Di banyak negara di Eropa – Italia, Spanyol, Negeri Belanda dan Perancis, antara lain – terdapat pembatasan jam operasional toko eceran. Undang-undang pajak dan perencanaan dirancang untuk melindungi warung pojok kecil yang merupakan usaha keluarga. Sementara toko yang lebih kecil menawarkan layanan yang dekat, aturan ini menghambat toko pengecer (besar dan kecil) untuk memberikan layanan yang lebih baik dan kesempatan kerja yang lebih banyak yang akan dihasilkan oleh jam operasional yang lebih panjang. Laporan OECD (1997) membahas masalah persaingan usaha yang

ditimbulkan oleh peraturan tersebut.

- Negara-negara seperti Jepang, di mana peraturan serupa telah diperlonggar, telah merasakan pertumbuhan pesat di sektor ini. UU Toko Pengecer Skala Besar dikeluarkan di Jepang pada tahun 1974 untuk melindungi pengecer kecil independen. Pembatasan tersebut diperlonggar dalam tiga revisi yang terjadi pada tahun 1990-an. Jumlah permohonan pembukaan toko besar melonjak dari 794 pada tahun 1989 menjadi 1,667 pada tahun 1990, dan memuncak menjadi 2.269 pada tahun 1996.

Walaupun terdapat beberapa alasan tentang kepentingan umum untuk peraturan dalam sektor eceran seperti alasan-alasan yang terkait dengan perlindungan terhadap usaha kecil, peraturan ini harus dievaluasi untuk melihat kemungkinan bahayanya terhadap persaingan usaha dan pertumbuhan ekonomi.

8. Pada bulan Agustus 2005, Komisi Komunikasi Federal AS (FCC/The Federal Communications Commission) memungut suara untuk menghapuskan peraturan yang meminta perusahaan telekomunikasi yang sudah ada, seperti perusahaan daerah Bell, untuk mempergunakan sambungan jalur lebar Saluran Pelanggan Digital (DSL/Digital Subscriber Line) bersama-sama dengan para pesaingnya. Aturan FCC baru ini menempatkan peraturan DSL pada kedudukan yang sama dengan layanan modem kabel. FCC membenarkan perubahan aturan tersebut dengan memberi alasan bahwa aturan yang memaksa pelaku usaha lama untuk menggunakan jaringan mereka bersama-sama dengan pesaing menghilangkan semangat mereka untuk berinvestasi pada produk baru dan menawarkan layanan baru. Kelompok konsumen di sisi lain memberi alasan bahwa pasar akan merasakan persaingan usaha yang lebih rendah dan konsumen DSL akan memiliki lebih sedikit pilihan, penurunan layanan dan harga yang lebih tinggi.

Walaupun dalam banyak keadaan alasan kepentingan umum untuk aturan dan peraturan adalah hal yang masuk akal, penting untuk diingat bahwa aturan dan peraturan tersebut dapat menimbulkan akibat negatif terhadap kesejahteraan konsumen dan dapat memperlambat pertumbuhan jangka panjang dan perkembangan pasar. Pembatasan terhadap akses masuk, khususnya yang didasarkan pada pengaturan struktur pasar, harus dihindari. Tetapi peraturan yang didasarkan kepada penggunaan tanah dapat, dalam keadaan tertentu, dianggap wajar. Dalam kasus monopoli alami dan apabila terdapat pertimbangan tentang layanan universal, misalnya, hak eksklusif sebaiknya tidak dijadikan bagian dari perjanjian. Apabila hak eksklusif termasuk dalam perjanjian, hal tersebut harus tunduk kepada peninjauan kembali dan perubahan seiring dengan berubahnya keadaan dan kondisi pasar. Dalam keadaan di mana negara-negara menciptakan kendala untuk masuk pasar yang didasari pertimbangan stabilitas – seperti pada pasar uang dan perbankan – apa yang dilakukan harus jelas dan transparan dan prinsip pembatasan minimal perlu diterapkan. Mengingat potensi timbulnya akibat negatif yang cukup besar, pembuat peraturan perlu menyelidiki setiap aturan dan peraturan yang

mengakibatkan kendala terhadap masuknya pelaku usaha baru baik yang jelas maupun tersembunyi.

#### 4.1.2. *Memberikan atau memperluas hak eksklusif*

Hak eksklusif terhadap gagasan, produksi barang, pembelian barang dan penyediaan jasa diberikan oleh pemerintah kepada pelaku usaha dalam sejumlah besar bidang. Sebagai contoh:

- Dalam pasar pembuangan limbah padat, mekanisme umum untuk pengumpulan limbah di pasar setempat adalah oleh satu perusahaan swasta yang telah diberikan hak eksklusif untuk mengumpulkan limbah tersebut;
- Dalam sejarahnya, listrik, gas alam, telekomunikasi, air, layanan pos dan perkereta apian, sebagai contoh, diberikan status hak monopoli – atau hak eksklusif – untuk menyediakan layanan tersebut.
- Dalam berbagai macam pasar di banyak negara, agen pemerintah setempat, daerah atau nasional dapat menandatangani kontrak yang memberikan hak eksklusif kepada perusahaan swasta untuk penyediaan barang dan jasa tertentu. Hal ini dapat terjadi dalam kontrak pertahanan, pasokan barang masukan, antara lain.

Motivasi untuk memberikan atau memperluas hak eksklusif banyak sekali. Dalam beberapa industri, salah satu alasan untuk memberikan hak monopoli (atau hak eksklusif) berkaitan dengan penghematan karena skala produksi yang timbul dari biaya *overhead* yang tinggi. Dari waktu ke waktu saat pasar dan teknologi telah berkembang, banyak negara telah mengurangi peraturan di sektor-sektor, melakukan swastanisasi badan usaha milik negara dan memperbolehkan persaingan usaha. Juga, pendekatan peraturan yang lebih canggih memungkinkan pengenalan unsur-unsur industri tertentu yang dicirikan dengan monopoli alami dan pemisahan mereka dari unsur-unsur lain (baik hulu maupun hilir) yang memiliki potensi persaingan usaha. Penerima hak eksklusif untuk produksi barang dan jasa mendapatkan kekuatan pasar yang besar. Dalam kasus monopoli alami, masalah tersebut diringankan oleh peraturan tentang harga atau tingkat keuntungan dalam industri listrik, air dan gas.

Terdapat pembenaran yang jelas untuk memberikan paten, tetapi satu topik yang telah membangkitkan perdebatan dan kekhawatiran yang besar dalam tahun-tahun terakhir terkait dengan “perpanjangan” jangka waktu paten. Perusahaan farmasi, sebagai contoh, telah berusaha secara agresif untuk

memperluas jangka waktu paten. memperluas jangka waktu perlindungan paten dapat memiliki sisi buruk yang cukup penting:

- Hal tersebut memperluas jangka waktu di mana konsumen akan membayar harga yang lebih tinggi;
- Pemegang paten dengan memperjuangkan perpanjangan secara agresif dapat membebankan biaya yang besar (contohnya biaya proses pengadilan) kepada calon pelaku usaha baru – seperti pabrikan obat generik – dan ini dapat sangat mengurangi kemungkinan masuknya pelaku usaha baru ke dalam pasar di masa depan. Akibat merugikan jangka panjang terhadap persaingan usaha dapat sangat berarti.

Walaupun memberikan hak monopoli memiliki pembenaran yang absah, kepustakaan tentang akibat peraturan menunjukkan bahwa terdapat banyak kelemahan terkait dengan kurangnya inovasi, ketidak efisienan produksi dan penggunaan teknologi baru yang membahayakan pertumbuhan jangka panjang industri tersebut. Dalam contoh lain di mana pemerintah memberikan hak eksklusif, pro dan kontra bercampur baur dan paling baik dievaluasi atas dasar kasus per kasus. Dalam contoh pembuangan limbah padat yang dikemukakan di atas, pemerintah semakin menyadari bahwa mereka dapat mengizinkan persaingan usaha ke dalam pasar tersebut dengan akibat yang bermanfaat; lihat laporan OECD (2000) tentang percobaan Finlandia. Dalam banyak hal, hak eksklusif yang diberikan pemerintah dapat dihilangkan sambil mempertahankan pengamatan yang berhati-hati atas pasar-pasar tersebut.

Kotak 2 berisi contoh-contoh dan pembahasan tentang hak eksklusif dan beberapa akibat merugikan yang dapat ditimbulkannya.

**Kotak 2. Memberikan atau memperluas hak eksklusif**

1. Di Australia Barat, Peraturan tentang Hak atas Air dan Pengairan (Pembangunan dan Pengubahan Sumur) (1963) memberikan hak tunggal kepada Komisi Perairan dan Sungai untuk mengukur, meningkatkan dan memeriksa meteran air. Pada tahun 2000, pemerintah mengubah peraturan tersebut untuk menghilangkan hak eksklusif Komisi Perairan dan Sungai untuk mengukur, meningkatkan dan memeriksa meteran air dengan mengemukakan bahwa hal tersebut membahayakan persaingan usaha.

2. Salah satu industri dengan jumlah permohonan yang sangat besar untuk “perpanjangan” jangka waktu paten adalah farmasi. Perlindungan perpanjangan paten dapat, dalam banyak kasus, memiliki dampak merugikan bagi persaingan usaha.

- Prozac (obat anti depresi) dipatenkan pada tahun 1977 dan diluncurkan pada tahun 1987. Prozac adalah salah satu obat dengan penjualan tertinggi dalam sejarah. Eli Lilly berjuang selama lima tahun di pengadilan untuk memperluas paten mereka atas Prozac tetapi kalah. Barr Laboratories, yang menentang perpanjangan tersebut, bersama dengan Dr. Reddy's Laboratories, Teva Pharmaceuticals, Geneva Pharmaceuticals dan Pharmaceutical Resources dapat memproduksi versi generiknya dengan biaya sebagian saja dari biaya aslinya. Diperkirakan bahwa sekali versi generik tersebut masuk ke pasar, harga untuk kapsul 20 mg akan jatuh dari di atas \$ 2.00 (versi merek dagang Eli Lilly) menjadi di bawah \$ 0.50 satu tablet untuk bersi generik.
- Permohonan perpanjangan paten adalah hal yang biasa. Sebagai contoh, 20 permohonan baru untuk perpanjangan paten diajukan di Jepang, di antaranya 16 dari farmasi. Perpanjangan lima tahun diperoleh oleh Merck Sharp & Dohme untuk tablet Maxalt mereka yang digunakan untuk mengobati sakit kepala sebelah (paten tersebut saat ini akan habis masa berlakunya pada Januari 2017). Sumber: The Japanese Patent Gazette, 25 Mei 2005.

3. Di Brazil, penemuan yang dipatenkan harus dipabrikasi di dalam Brazil agar pemegang paten dapat mempertahankan hak eksklusif yang dihubungkan dengan sebuah paten Brazil. Dalam beberapa sektor seperti farmasi dan bioteknologi, fasilitas pabrik adalah investasi yang mahal dan tampaknya tidak realistis untuk mengharapkan sebuah perusahaan membangun sebuah pabrik di tiap negara. Hal ini dapat memiliki pengaruh merugikan terhadap persaingan usaha di berbagai sektor.

4. Pada tahun 1997 kasus Ferrovias, sebuah badan usaha milik pemerintah Kolumbia (Ferrovias) memasuki kontrak eksklusif dengan sebuah perusahaan (Drummond) untuk mengangkut batubara setiap tahunnya selama 30 tahun. Kontrak tersebut juga mempersiapkan pengangkutan batubara milik perusahaan lain atas persetujuan sebelumnya dari Drummond. Pihak pengawasan Kolumbia kemudian menyelidiki perilaku usaha tersebut dan menemukan bahwa kontrak tersebut bersifat membedakan dan membatasi persaingan usaha. Contoh dari pelaksanaan hukum persaingan usaha ini memberikan bukti dari pengaruh berbahaya memberikan kontrak eksklusif.

5. Pemerintah terkadang mungkin menghapuskan monopoli milik negara tetapi menciptakan monopoli swasta. Menarik penawaran tinggi untuk aset negara terkadang merupakan unsur kunci dalam pengambilan keputusan. Pemerintah harus menahan godaan untuk mendapatkan harga yang lebih tinggi dalam jangka pendek yang berakibat menciptakan hak eksklusif yang menyebabkan kerusakan lebih besar bagi konsumen dan pertumbuhan ekonomi mereka dalam jangka menengah dan panjang. Di Jamaika, sebagai contoh, perusahaan telekomunikasi diswastanisasi dengan memberikan hak eksklusif untuk jangka waktu 25 tahun.

6. Seperti dikemukakan dalam Goodwin (2001), dalam kasus yang ditinjau oleh Mahkamah Eropa (ECJ/European Court of Justice) pada tahun 2000, peraturan dari kotamadya Kopenhagen memberikan hak eksklusif untuk membatasi jumlah pabrik yang dapat mengolah limbah bangunan tidak berbahaya yang diproduksi di dalam kotamadya tersebut. Dengan memastikan pasokan limbah kepada pabrik yang jumlahnya terbatas, peraturan tersebut berusaha mendorong investasi dalam pembangunan pabrik pengolahan skala besar yang menghasilkan bahan daur ulang bermutu lebih baik. Walaupun telah diperlengkapi untuk mengerjakan fungsi tersebut, sebuah pabrik daur ulang di Kopenhagen terhalang oleh peraturan untuk mengolah limbah bangunan.

Terdapat bukti yang bertambah bahwa, dalam bidang tertentu, memberikan atau memperluas hak eksklusif belum tentu meningkatkan kesejahteraan. Sebagai contoh, dengan berkembangnya sektor generik dari industri farmasi, pandangan yang sangat dekat harus dilakukan terhadap perpanjangan paten. Tidak diragukan, terdapat contoh-contoh di mana perpanjangan seharusnya diberikan, seperti pada saat proses persetujuan peraturan terulur sampai ke jangka waktu yang panjang dan secara efektif memperpendek jangka waktu paten. Dalam beberapa hal, pemegang paten dapat mengejar perpanjangan dengan agresif dan membebankan biaya tinggi kepada pabrikan obat generik pesaing. Beberapa pelaku usaha lama memiliki kantong yang tebal dan dapat terlibat dalam proses pengadilan yang terulur panjang, di mana para pesaing belum tentu dapat melakukan hal yang sama. Dalam hal ini memberikan perpanjangan mungkin meniadakan akses konsumen kepada obat umum yang lebih murah dengan kerugian yang cukup besar bagi kesejahteraan. Dalam bidang lain seperti pengumpulan limbah, beberapa percobaan yang ada tentang mengizinkan lebih banyak persaingan usaha dalam pasar menunjukkan keuntungan yang nyata dalam bidang mutu dari layanan yang diberikan dan harga. Secara keseluruhan, memberikan atau memperluas hak eksklusif perlu diselidiki dengan seksama karena mereka berpotensi sangat mengurangi persaingan usaha.

4.1.3. *Aturan dan peraturan tentang aliran barang, jasa dan modal antar negara bagian (atau dalam negeri)*

Peraturan dalam negeri tentang aliran barang dan jasa telah menjadi fitur yang umum di banyak negara. Dalam sejarahnya, bea dibebankan terhadap pergerakan barang antar daerah dan negara bagian yang berbeda. Meskipun banyak dari pembatasan ini yang telah dihapuskan dari waktu ke waktu, masih terus ada hal-hal di mana peraturan-peraturan bertahan. Argumen yang diberikan untuk menetapkan peraturan tersebut beraneka ragam dan mencakup:

- Perlindungan terhadap pelaku usaha dalam negara bagian atau dalam daerah dari persaingan usaha;
- Karena jalan-jalan dalam suatu daerah atau negara bagian biasanya merupakan tanggung jawab pemerintah setempat, peraturan dan pajak dibebankan atas berat barang dan ukuran truk dari daerah dan negara bagian lain yang dapat bergerak melalui daerah atau negara bagian tersebut;
- Perlindungan konsumen. Sebagai contoh, dengan meloloskan perundang-undangan yang mencegah penjualan minuman beralkohol dari luar negara bagian/daerah di dalam Negara Bagian tertentu atau pengangkutan minuman beralkohol melalui atau ke dalam Negara Bagian tersebut.

Peraturan yang membatasi secara geografis aliran barang dapat memiliki bentuk yang sangat jelas seperti pelarangan langsung atas pembelian barang dan jasa dari luar Negara Bagian atau daerah. Sebagai contoh:

- Negara bagian Florida di AS telah memiliki pembatasan atas pengapalan anggur antar negara bagian. Sebagai contoh, kita tidak dapat membeli anggur di negara bagian lain dan menyuruh mengirimkannya ke rumahnya di Florida atau menjadi anggota perkumpulan penikmat anggur di negara bagian lain dan menyuruh mengirimkan anggur ke rumahnya. Hal-hal ini dianggap sebagai kejahatan menurut hukum Florida. Giachino (2000) menyatakan bahwa peraturan seperti ini sering dikenakan untuk memberikan hak istimewa dan perlindungan bagi pengecer dan penyalur dalam negara bagian.

Peraturan dapat berbentuk lain seperti hambatan bagi aliran barang termasuk pajak yang dibebankan kepada perdagangan antar daerah. Sebagai contoh:

- Goodpaster dan Ray (2000) mengemukakan bahwa Indonesia telah memiliki banyak peraturan dan pajak atas pengangkutan barang dagangan pertanian antar daerah. Undang-undang 18 (1997) mengurangi gangguan tersebut dan hal ini membawa kepada peningkatan perdagangan antar daerah. Betapa pun, kajian tersebut mencatat bahwa banyak dari pembatasan tersebut secara tersembunyi atau jelas telah kembali di beberapa daerah seperti daerah Sulawesi Selatan. Ini mencakup pembatasan yang ditetapkan oleh departemen angkutan setempat atas berat barang yang dibawa oleh truk. Produk sampingan peraturan ini mencakup kekerasan dari pihak berwenang setempat untuk menarik bayaran dari supir truk. Hasil akhir dari hambatan tersebut terhadap aliran barang dagangan adalah harga lebih rendah yang diperoleh petani dan hambatan bagi pertumbuhan dan perkembangan pasar setempat dan regional.

Kotak 3 menyajikan beberapa contoh dari jenis hambatan terhadap persaingan usaha yang berbeda-beda yang dapat ditimbulkan oleh peraturan tentang aliran barang dan jasa.

### Kotak 3. Aliran barang, jasa dan modal

1. Undang-undang Jones di AS menerapkan pembatasan atas kapal yang mengangkut muatan antara dua pelabuhan di AS. Badan legislatif negara bagian Maine meminta Kongres untuk mencabut peraturan ini karena menghambat perdagangan dan perkembangan penuh dari pelabuhan Maine. Mereka beralasan bahwa dalam pasar yang makin mendunia, pembatasan terhadap kebangsaan dari pembangun dan pemilik kapal tidak lagi masuk akal.

2. Di masa lalu, India telah menerapkan peraturan terhadap pergerakan hasil panen pertanian bahan makanan antar negara bagian yang berbeda. Lembaga pemerintahan membatasi pergerakan antar negara bagian melalui pesanan dengan pemberitahuan, menciptakan kendala atas aliran barang yang bebas. Walaupun pada tahun 1993 pemerintah pusat memutuskan untuk memperlakukan seluruh negeri sebagai zona penghasil makanan tunggal untuk memudahkan aliran produk pertanian, Wadhwa (2001) mengemukakan bahwa beberapa negara bagian terus menerapkan setidaknya pengendalian tidak resmi yang dapat menghambat pergerakan barang pertanian secara bebas antar negara bagian.

- Praktek yang umum diikuti oleh pejabat setempat di perbatasan Negara bagian adalah, untuk menghentikan dan mengecek truk yang membawa barang. Walaupun dengan alasan pengecekan rutin, truk dapat dihentikan selama sehari-hari. Hal ini membebankan harga yang tinggi bagi pedagang swasta. Di daerah-daerah penanam gandum yang berkelebihan seperti Punjab, Haryana dan Uttar Pradesh Barat, pembatasan tidak resmi telah dikenakan sedemikian rupa sehingga para petani kehilangan hak untuk menjual hasil bumi mereka kepada setiap orang yang menawarkan harga yang lebih baik – membuat peraturan pemerintah tersebut sama dengan pemerasan.

3. Di banyak negara, sebagian terbesar barang diangkut dengan truk. Dalam banyak hal, pembatasan dikenakan terhadap operasi truk. Pembenaannya bermacam-macam dan termasuk, kemacetan perkotaan, pengendalian pencemaran, antara lain. Walaupun sebagian dari pembenaan dan batasan yang dikenakan tampak berarti, penting untuk mengakui bahwa pembatasan atas operasi truk dan menyebabkan berkurangnya aliran barang, pemisahan pasar dan membahayakan persaingan usaha. Kami memberikan beberapa contoh:

- Jalan raya A12 merupakan rute lalu lintas perdagangan besar antara Jerman dan Italia. Daerah Tirol memprakarsai larangan bagi truk besar untuk alasan lingkungan (meningkatkan mutu udara). ME (kasus C-320/03) memutuskan bahwa melarang truk berat pada jalan utama yang penting tersebut merupakan pembatasan yang melanggar hukum terhadap pergerakan barang yang bebas.
- Sebelumnya, negara-negara anggota UE memiliki pembatasan yang berlainan terhadap mengemudi truk berat selama akhir minggu dan libur. Serikat Angkutan Jalan Internasional, sebagai contoh, berpendapat bahwa peraturan yang berlainan ini memiliki akibat yang besar untuk perdagangan

baik dalam negara anggota maupun dalam UE secara keseluruhan dan meminta penyesuaian aturan.

4. Di banyak negara terdapat (atau pernah ada) hambatan terhadap pergerakan kualifikasi profesi dengan demikian menciptakan kendala bagi pasar jasa profesional. Walaupun negara-negara anggota UE sebelumnya telah memiliki aturan yang terpisah-pisah, instruksi UE baru di bawah “prinsip saling mengakui” mendesak akan pengakuan kualifikasi di seluruh negara anggota. Melonggarkan pembatasan ini akan memungkinkan aliran jasa profesional yang lebih besar dengan manfaat untuk konsumen dalam kaitannya dengan keragaman yang lebih luas akan jasa yang ditawarkan dan potensi harga yang lebih rendah. Di AS, Negara-negara Bagian yang berbeda mempersyaratkan ujian sertifikasi, sebagai contoh, untuk pengacara dan dokter. Hal ini menciptakan kendala bagi aliran profesional dalam bidang kedokteran dan hukum antar Negara Bagian dan berpotensi membahayakan persaingan usaha.

Penting untuk mengakui bahwa aliran barang, jasa dan modal yang bebas antar daerah dalam sebuah negara penting bagi konsumen agar dapat menuai manfaat persaingan usaha dan bagi pelaku usaha agar dapat memiliki akses kepada pasar yang lebih luas untuk menjual dan bertumbuh. Manfaat ini dapat hilang apabila daerah atau Negara Bagian dalam suatu negara menerapkan peraturan atas aliran barang dan jasa. Hal ini secara tidak langsung berarti bahwa usulan aturan dan peraturan yang membatasi aliran barang dan jasa harus diselidiki dengan seksama dan dievaluasi perkiraan manfaat dan biaya dan pengaruhnya terhadap persaingan usaha. Sebagai prinsip umum, pembatasan tersebut harus dihilangkan.

#### **4.2. *Aturan dan peraturan yang membatasi kemampuan para pemasok untuk bersaing***

Pemerintah dan organisasi profesi dapat menerapkan aturan dan peraturan yang terkadang dapat berakibat mengurangi intensitas persaingan usaha di antara pelaku usaha di pasar, berpotensi menaikkan harga dan membawa kepada berkurangnya keragaman dan mutu barang dan jasa. Beberapa contoh mencakup usulan yang:

- Membatasi kebebasan pelaku usaha untuk mengiklankan atau memasarkan produk mereka;
- Menetapkan standar yang “terlalu tinggi” untuk mutu produk atau jasa yang pada akhirnya memberi keuntungan kepada sebagian pemasok dibandingkan dengan pemasok lain atau yang di atas tingkatan yang akan dipilih oleh pembeli-pembeli yang cukup paham berdasarkan preferensi dan daya beli mereka;

- Secara signifikan meningkatkan biaya bagi sebagian pemasok dibandingkan dengan pemasok lain, sebagai contoh dengan memperlakukan pelaku usaha lama berbeda dari pelaku usaha baru;
- Mengendalikan atau pada hakekatnya mempengaruhi harga penjualan barang atau jasa.

Seperti yang kami kemukakan di bawah dalam contoh dan pembahasan kami yang lebih khusus, motivasi di balik peraturan ini biasanya memiliki beberapa dasar ekonomi dan/atau sosial yang bermanfaat. Tujuan kami di sini bukan untuk mempertanyakan motivasi tersebut tetapi untuk melakukan pemeriksaan yang seksama terhadap potensi dampak merugikan yang mungkin dimiliki peraturan tersebut terhadap tingkat persaingan usaha dalam pasar dan untuk memeriksa apakah pembatasan tersebut dapat dibuat dengan cara lain dalam rangka meminimalkan kerugian bagi kesejahteraan konsumen yang dapat timbul dari harga yang lebih tinggi dan menurunnya keragaman dan mutu.

#### 4.2.1. *Peraturan tentang periklanan dan pemasaran*

Periklanan oleh perusahaan dapat menyebarkan informasi tentang ciri-ciri produk, mutu dan harga produk yang sudah ada, perbaikan pada produk yang sudah ada dan pengenalan produk baru. Umumnya, periklanan dapat memainkan peran yang sangat penting dengan memberi informasi kepada konsumen sehingga mereka dapat mengambil keputusan yang lebih baik dan lebih terinformasi. Iklan ditempatkan oleh perusahaan pada media yang berbeda termasuk televisi, radio, surat kabar dan majalah, dan, semakin banyak, internet. Bentuk lain mencakup, sebagai contoh, iklan etalase di lokasi pengecer, papan nama profesional di sebuah tempat usaha dan penyebaran brosur (atau pamflet). Akhirnya, terdapat trend yang akhir-akhir ini makin meningkat dari iklan (atau pemasaran) secara langsung kepada konsumen di mana perusahaan menggunakan panggilan telepon, surat elektronik dan faks untuk menyebarkan informasi.

Periklanan dapat dikelompokkan menjadi dua jenis besar, yang memperbandingkan dan yang tidak memperbandingkan.

- *Iklan yang memperbandingkan* bertujuan memuji kebaikan produk yang dijual oleh pengiklan dibandingkan dengan (para) pesaingnya. Perbandingan dapat menjadi sangat spesifik, menyoroti, sebagai contoh, perbedaan teknis. Atau iklan tersebut dapat bersifat umum dan subyektif. Iklan perbandingan juga dapat memberikan perbandingan harga antara produk pengiklan dan pesaingnya. Sebuah pabrikan

mobil, sebagai contoh, mengiklankan dan membuat pernyataan tentang bagaimana mobil mereka lebih aman dibandingkan dengan pesaingnya dan mengutip hasil uji tabrakan yang ilmiah. Sebuah produsen minuman bersoda dapat mengiklankan bahwa minuman mereka memiliki rasa lebih baik daripada minuman milik pesaing berdasarkan survei terhadap konsumen.

- *Iklan yang tidak membandingkan* bertujuan menyoroti ciri-ciri utama produk dari pengiklan itu sendiri. Ciri-ciri utama ini mencakup mutu, sifat produk dan harga. Tidak ada perbandingan dengan produk pesaing yang diberikan. Sebuah pabrikan mobil, sebagai contoh, dapat mengiklankan dan hanya memuji kebaikan mobil mereka sendiri atau memberi petunjuk untuk harga merek mobil mereka.

Banyak negara menerapkan peraturan atas periklanan dan pemasaran berbagai barang dan jasa. Pembatasan ini dapat memiliki banyak bentuk dan terdapat variasi yang banyak antar negara dan antar produk dalam suatu negara. Kotak 4 memberikan contoh yang membantu menjelaskan tentang pembatasan atas periklanan dan pemasaran dan di bawah ini kami memberikan pembahasan tambahan tentang beberapa masalah.

- *Iklan yang membandingkan:* Beberapa negara menerapkan pembatasan atas iklan yang membandingkan – entah itu tentang sifat-sifat atau harga – dalam pengertian bahwa mereka diperbolehkan, dengan ketentuan bahwa pernyataan tersebut disahkan oleh lembaga yang berdiri sendiri. Satu masalah penting tentang iklan yang membandingkan terkait dengan keabsahan pernyataan dan janji yang dibuat. Seorang konsumen, sebagai contoh, mungkin memiliki sedikit informasi atau kemampuan untuk membuktikan apakah pernyataan yang dibuat tepat. Dalam hal ini perlu ada suatu agen yang dapat menangani keluhan konsumen, dan banyak negara nyatanya memiliki hukum yang mengatur penyesatan dan iklan yang tidak benar. Melihat kepada gambaran yang lebih besar, pembatasan yang tidak beralasan atas iklan yang membandingkan kemungkinan menghilangkan hak konsumen atas informasi yang berguna tentang perbedaan dalam mutu, sifat dan harga produk antar alternatif pemasok.
- *Iklan yang tidak membandingkan:* Beberapa negara, sebagai contoh, tidak memperbolehkan perusahaan farmasi untuk mengiklankan produk mereka. Serupa dengan iklan untuk produk yang berhubungan dengan minuman beralkohol dan tembakau.

Terdapat/pernah ada pembatasan ketat yang secara langsung melarang iklan oleh berbagai pekerjaan seperti arsitek, pengacara, dokter hewan dan dokter. Untuk industri farmasi, salah satu pembenaran yang diberikan bagi pembatasan tersebut adalah bahwa memperbolehkan perusahaan farmasi untuk beriklan dapat menyebabkan permintaan yang lebih besar akan obat akibat pengaruh iklan, sebagian karena orang awam tidak akan dapat secara memadai membandingkan dan membedakan produk-produk yang berbeda dan karena iklan dapat memanipulasi perasaan takut konsumen. Peningkatan penggunaan obat yang dihasilkan dapat merusak kesehatan dan menurunkan kemampuan untuk menahan biaya pemeliharaan kesehatan. Untuk minuman beralkohol, peraturan tersebut dibenarkan atas dasar bahwa minuman beralkohol memiliki potensi pengaruh merugikan bagi kesehatan dan bahwa iklan mengakibatkan konsumen mempunyai pikiran yang positif tentang zat-zat yang, apabila dikonsumsi berlebihan, berbahaya. Pembatasan iklan atas profesional sebagian besar timbul dari pembatasan yang dikenakan oleh organisasi profesi yang terkait itu sendiri. Walaupun profesi tersebut semula mungkin memiliki alasan yang baik untuk menerapkan pembatasan, pembatasan tersebut dengan sia-sia mengurangi intensitas persaingan usaha dan membahayakan kesejahteraan konsumen. Dalam hubungan yang lebih luas, betapa pun, pembatasan terhadap iklan yang tidak memperbandingkan dapat menghalangi penyebaran informasi yang berharga tentang mutu dan sifat produk.

- *Ukuran, media dan waktu:* Sebagai contoh, minuman berkadar alkohol tinggi (minuman keras) dapat diiklankan dalam majalah khusus tetapi terdapat pembatasan yang ketat terhadap pengiklanan di media seperti televisi. Bahkan dalam majalah, banyak negara membatasi besarnya ruangan yang dapat disediakan untuk iklan minuman keras. Beberapa negara memperbolehkan minuman keras diiklankan setelah jam-jam larut malam saja. Maksud utama dari menerapkan peraturan terhadap ukuran, media dan waktu terkait dengan mengurangi terlihatnya produk-produk yang dianggap memiliki akibat merusak bagi pangsa penduduk seperti anak di bawah umur atau yang memiliki masalah kesehatan.
- *Pemasaran langsung kepada konsumen:* Secara makin meningkat, negara-negara menerapkan larangan atau mengajukan peraturan yang cukup berpengaruh terhadap pemasaran produk langsung kepada konsumen melalui surat elektronik, faks dan telepon. Umumnya, baik perusahaan besar maupun kecil dan wiraswastawan bersandar kepada

saluran ini untuk mengiklankan produk dan jasa mereka. Salah satu unsur yang mendorong munculnya jenis iklan ini adalah biaya yang relatif kecil – dibandingkan dengan katakanlah iklan di televisi dan majalah khusus. Jenis iklan langsung seperti ini juga mungkin lebih disukai oleh banyak perusahaan karena dapat lebih baik menjangkau sasaran penjualan mereka. Salah satu sisi buruk penting dari jenis pemasaran ini berkaitan dengan gangguan terhadap kebebasan pribadi. Kita mungkin lebih senang apabila tidak diserang dengan panggilan telepon pada waktu-waktu yang janggal oleh para telemarketer. Perusahaan mungkin tidak ingin dikirim faks oleh perusahaan lain yang mengiklankan produk dan jasa mereka. Akhirnya, surat elektronik sampah yang tidak berhubungan dengan pekerjaan dipandang mengganggu produktivitas di tempat kerja dan dapat menyumbat surat elektronik dan sistem komputer. Menerapkan pembatasan yang terlalu ketat atay langsung melarang pemasaran langsung kepada konsumen, bagaimanapun, dapat memiliki akibat merugikan yang penting. Cara beriklan tersebut mungkin merupakan saluran beriklan yang lebih disukai oleh banyak usaha kecil dan perusahaan perorangan yang sebaliknya mungkin memilih untuk tidak beriklan karena biaya yang lebih tinggi.

Di luar masalah di atas, terdapat masalah-masalah khusus yang ditimbulkan berbagai aturan yang dapat mempengaruhi periklanan dan pemasaran dari profesi. Beberapa kali, sebuah undang-undang memberikan himpunan profesi hak untuk menentukan kondisi di mana kegiatan profesional dilakukan. Apabila demikian halnya, himpunan profesi sering memiliki kepentingan untuk meloloskan aturan yang menekan persaingan usaha, dan satu cara yang dapat mereka lakukan adalah dengan mengenakan pembatasan atas iklan. Pembatasan ini dapat menjadi alat pencegah yang sangat efektif untuk memberikan konsumen informasi yang mungkin mereka anggap berharga, karena himpunan profesi memiliki kemampuan untuk menarik kembali izin praktek seorang profesional apabila aturan mereka tidak diikuti. Setelah tinjauan yang terperinci atas tujuh belas kajian tentang periklanan, Stephen dan Love (2000) menyimpulkan bahwa meningkatnya iklan biasanya menyebabkan menurunnya ongkos jasa profesional, secara tidak langsung mengartikan bahwa pembatasan iklan profesi menciptakan hambatan untuk masuk pasar dan bagi persaingan usaha.

Walaupun jenis-jenis peraturan tentang periklanan tertentu mengandung pembenaran kepentingan umum, pembatasan atas iklan umumnya berpotensi mengurangi aliran informasi dan secara merugikan mempengaruhi persaingan usaha dan kesejahteraan konsumen. Peraturan tentang periklanan dapat juga

membantu membatasi masuknya pelaku usaha baru dengan mengurangi kemampuan mereka menciptakan kesadaran akan merk. Melihat kenyataan ini, pembatasan tersebut perlu diperkecil di mana mungkin. Di bawah ini kami menyoroti beberapa alternatif.<sup>8</sup>

*1. Peraturan tentang iklan yang memperbandingkan*

Sebagaimana yang kami kemukakan di atas, banyak negara mengenakan pembatasan yang keras atas iklan yang memperbandingkan. Satu alternatif adalah dengan memusatkan perhatian pada mencegah iklan yang tidak benar atau menyesatkan. Sebagian orang akan berpendapat bahwa hanya peraturan tentang iklan yang menyesatkan dan tidak benar yang dapat dibenarkan dalam hubungannya dengan manfaat/biaya dalam mayoritas luas dari pasar. Tujuan ini dapat dicapai dengan mempersiapkan sebuah mekanisme di mana konsumen dapat mengajukan keluhan mereka dan di mana hukuman dikenakan atas iklan yang menipu atau menyesatkan. Sebagai contoh, pernyataan perbandingan di Taiwan harus disahkan oleh lembaga yang berdiri sendiri. Di AS, biro perlindungan konsumen Komisi Perdagangan Federal mengevaluasi keluhan tentang iklan yang menipu. Proses tersebut akan memungkinkan perusahaan membuat pernyataan dan pada saat yang sama menciptakan pemisahan kekuasaan untuk melindungi konsumen.

---

<sup>8</sup> Untuk pembahasan yang bermanfaat tentang peranan yang dimainkan iklan bagi informasi dan berbagai aspek tipu muslihat dalam periklanan, lihat Rubin (2000).

#### Kotak 4. Periklanan dan pemasaran

1. Sejumlah negara Asia (telah) memiliki aturan yang membatasi periklanan atau membuatnya tunduk kepada kerangka kerja kondisi tertentu.

- Filipina: tidak ada iklan yang memperbandingkan secara langsung yang diizinkan.
- Taiwan: pernyataan perbandingan harus disahkan oleh lembaga yang berdiri sendiri.
- Thailand: iklan yang memperbandingkan tidak diperbolehkan dan semua pernyataan harus disertai bukti pendukung.

2. Pembatasan periklanan yang penting terdapat (atau telah terdapat) di banyak negara. Sebagai contoh:

- Auditing di Perancis, Luksemburg, Portugis, Spanyol, Belgia dan Jerman;
- Arsitek di Luksemburg, Irlandia, Jerman, Negeri Belanda dan Yunani;
- Insinyur di Luksemburg;
- Pengacara di Yunani, Portugis, dan Irlandia;
- Notaris di Perancis, Spanyol, Yunani, Austria dan Jerman;
- Apoteker di Irlandia, Portugis, Yunani, Austria, Perancis dan Luksemburg;
- Akuntansi di Perancis, Belgia, Jerman, Luksemburg dan Portugis.

Sebagai satu contoh, terdapat pembatasan iklan bagi dokter hewan Italia, sedemikian rupa sehingga nama dan informasi kontak mereka tidak dapat dipasang di internet untuk memperoleh pelanggan. Sebuah kajian oleh Pusat Penelitian Akuntansi dan Auditin Maastricht menyimpulkan bahwa tidak ada bukti pembatasan iklan bagi auditor memberikan sumbangan langsung yang positif kepada mutu audit. Mereka menyimpulkan bahwa terdapat bukti yang meyakinkan tentang akibat negatif dari pembatasan ini terhadap persaingan usaha dalam UE. Kajian tersebut menyarankan agar pembatasan nasional terhadap penawaran tak diminta atas jasa dan periklanan dihapuskan.

Di AS, terdapat tekanan yang meningkat bagi perusahaan farmasi untuk mengurangi iklan langsung kepada konsumen bagi obat resep melalui televisi, majalah dan media lain. Anggota Senat AS telah meminta perusahaan untuk menunggu dua tahun sebelum mengiklankan obat baru. Sebagian perusahaan, karena takut kepada peraturan, telah mulai menunda iklan obat baru mereka. Masalah utama adalah apakah iklan obat menyebabkan persepsian yang tidak perlu dan biaya kesehatan yang lebih tinggi. Sementara pemasaran langsung kepada konsumen diizinkan di AS dan Selandia Baru, hal tersebut dilarang di UE dan negara lain.

Parlemen Eropa sedang mempertimbangkan perundang-undangan yang akan mengenakan pembatasan iklan untuk bir. Apabila lolos menjadi undang-undang,

perundang-undangan tersebut juga akan melarang pabrik bir untuk mengiklankan semua akibat yang bermanfaat bagi kesehatan dari bir. Maksud utama dari peraturan ini berkaitan dengan kesehatan dan ada tekanan dari negara seperti Swedia yang telah mendesak hambatan atas iklan (dan pajak yang lebih tinggi) untuk bir. Walaupun konsumsi yang berlebihan mungkin berbahaya dan tujuan bagi kesehatan tersebut absah, tetap bermanfaat untuk mencatat bahwa perundang-undangan yang membatasi iklan berpotensi membatasi persaingan usaha, sebagai contoh dengan mempengaruhi pilihan konsumen antara bir dan anggur merah, dengan melihat kenyataan bahwa manfaat bagi kesehatan telah ditegaskan bagi anggur merah.

### *2. Pembatasan atas iklan layanan profesional*

Di banyak negara, dokter dan profesi lain baik dilarang beriklan maupun memiliki peraturan yang ketat. Dalam banyak hal pembatasan ini dikenakan oleh organisasi profesi masing-masing seperti himpunan hukum dan kedokteran. Apabila sebuah himpunan, badan atau dewan profesi diberikan kendali atas praktek dari profesi tersebut, kendali ini tidak boleh mencakup hak apa pun yang membatasi iklan yang benar, kecuali apabila terdapat bukti yang meyakinkan bahwa iklan tersebut dapat menyebabkan bahaya langsung bagi konsumen. Pencegahan atas iklan yang benar oleh para profesional mungkin menyebabkan kurangnya persaingan usaha dan harga lebih tinggi untuk layanan-layanan ini.<sup>9</sup>

### *3. Pemasaran langsung kepada konsumen*

Pemasaran langsung telah meningkat pesat dalam tahun-tahun terakhir dan pemerintah mengenakan pembatasan yang cukup berarti. Sebagian dari larangan tersebut bagaimanapun akan merugikan karena mungkin secara tidak seimbang mempengaruhi usaha yang lebih kecil dan wiraswastawan yang mungkin memilih kemungkinan berbiaya rendah ini untuk iklan. Pendekatan yang tidak terlalu membatasi adalah memberikan klausul opsi keluar. Mekanisme dapat dipersiapkan di mana nomor telepon dan fax atau alamat surat elektronik tertentu dapat ditambahkan ke dalam sebuah daftar 'jangan ditelepon', atau daftar 'jangan dikirim surat elektronik'. Penyaring sampah berbasis internet dan server dapat mengerjakan sebagian dari peran ini, tetapi umumnya cukup sulit untuk menangkap pelakunya (tidak seperti daftar nomor telepon 'jangan ditelepon' tersebut), secara tidak langsung berarti kebijakan 'jangan dikirim

---

<sup>9</sup> Dalam pengenalan akan akibat-akibat merugikan ini, Undang-undang Lembaga Persaingan Usaha Italia (4 Agustus 2006, nomor 248, Pasal 2), sebagai contoh, telah menghapuskan pembatasan iklan layanan profesional. Profesional sekarang dapat mengiklankan kualifikasi dan spesialisasi khusus mereka dan ciri-ciri dan harga layanan mereka.

surat elektronik' tidak akan efektif. Cara penyelesaian ini memungkinkan kita untuk memilih opsi keluar apabila mereka ingin dan pada saat yang sama mengizinkan pelaku usaha – khususnya usaha kecil – untuk secara sah mengiklankan produk dan jasa mereka.

Secara keseluruhan, peraturan tentang periklanan dan pemasaran harus diperkecil karena iklan dan pemasaran merupakan kesempatan untuk menyebarkan informasi. Apabila iklan menyesatkan, aturan terkadang dikenakan untuk mempersyaratkan tercakupnya informasi tambahan. Dalam beberapa kasus, pembatasan terhadap iklan yang bersifat membandingkan mungkin dapat dibenarkan. Sebagaimana yang telah kami bahas di atas, beberapa pemisahan kekuasaan dapat diterapkan dalam iklan yang memperbandingkan dalam rangka menyangi iklan yang menyesatkan dan tidak benar.

#### 4.2.2. *Aturan tentang isi dan penetapan standar*

Pasar secara alami cenderung memproduksi barang dan jasa yang berbeda baik dalam ciri-ciri maupun mutu. Konsumen memiliki preferensi terhadap keragaman dan hal ini, bersama dengan perbedaan dalam kemampuan mereka membayar, secara tidak langsung berarti bahwa produsen barang dan jasa biasanya akan menanggapi dan menyediakan keragaman yang luas yang diukur melalui sifat dan mutu produk. Sebagai contoh:

- Pasar mobil berisi cakupan jenis mobil yang luas: sebagai contoh, mulai dari mobil mewah yang lebih besar dengan mutu lebih tinggi yang sangat mahal, sampai dengan mobil yang lebih kecil dengan mutu dan harga relatif lebih rendah. Pasar ini dipenuhi konsumen yang bervariasi dalam preferensi mereka baik terhadap mutu maupun tingkat pendapatan yang menentukan daya beli mereka. Dalam pasar mobil, sebagian konsumen akan sangat senang untuk membeli mobil dengan mutu dan harga yang relatif lebih rendah, sedangkan konsumen lain lebih memilih mobil mewah yang berharga lebih tinggi.
- Industri air minum dalam kemasan (AMDK) sedang tumbuh pesat di seluruh dunia. Dalam sebuah pasar yang tanpa pembatasan, mutu dari AMDK yang diproduksi – katakanlah sebagaimana diukur dari kandungan mineralnya – kemungkinan sangat bervariasi antara penjual (atau merek) yang berbeda. Dengan mempertimbangkan bahwa biaya produksi air yang lebih baik (dalam hal kandungan) lebih tinggi, produk tersebut akan dihargai lebih tinggi. Karena preferensi

bervariasi, sebagian konsumen akan lebih memilih untuk memiliki akses kepada AMDK yang aman tetapi relatif lebih murah sedangkan konsumen lain akan lebih memilih AMDK bermutu lebih baik yang lebih mahal.

Banyak produk dan jasa, betapa pun, tunduk kepada peraturan tentang standar isi dan mutu dan hal ini dapat timbul dari paling kurang dua sumber berbeda:

- Pemerintah sering menetapkan standar bagi isi atau ciri-ciri produk, termasuk standar mutu terendah. Hal ini dapat terjadi pada berbagai golongan produk seperti:
  - Produk makanan dan minuman, di mana peraturan dapat menjangkau baik isi maupun kendali mutu. Tujuan di balik peraturan tentang isi dan mutu makanan dan minuman biasanya terkait dengan keamanan dan nilai gizi;
  - Acara televisi, di mana peraturan biasanya terkait dengan isi acara yang tidak pantas (contoh, pornografi, bahasa yang menghina) atau produk yang tidak diinginkan (contoh, minuman beralkohol, tembakau). Jenis-jenis acara tertentu dapat baik dilarang ataupun dibatasi waktu penayangannya.
  - Aturan bangunan tempat tinggal dan niaga yang dirancang untuk mendongkrak mutu di atas ambang tertentu. Motivasi yang umum berkaitan dengan standar keamanan.
  - Pencemaran lingkungan telah menjadi masalah penting di seluruh dunia dan pemerintah telah semakin banyak menerapkan pedoman dan standar atas berbagai jenis zat yang dapat dibuang ke dalam lapisan udara yang meliputi bumi atau dilepaskan ke dalam air.
  - Keamanan mobil adalah masalah penting dan pemerintah telah, dari waktu ke waktu, menerapkan standar resmi, dan juga membujuk perusahaan, tentang mekanisme keselamatan yang dipasang di dalam mobil. Dimulai dari sabuk pengaman, kemudian zona lunak, diikuti dengan kantong udara dan baru-baru ini perangkat kantong udara yang rumit dan lebih luas penggunaannya.

- Organisasi profesi, seperti hukum, arsitektur, akuntansi dan kedokteran, dapat menerapkan –melalui kriteria yang berkaitan dengan jenjang pendidikan, sertifikasi profesi antara lain – mutu dan standar sertifikasi terendah. Salah satu tujuan organisasi dalam menerapkan aturan ini adalah mutu yang lebih tinggi dari layanan profesional yang diberikan, dan dalam beberapa hal, seperti profesi dokter, juga terkait dengan keamanan dan terpercayanya suatu praktek.

Menetapkan standar dan mutu sering diperlukan dan jelas melayani kepentingan umum. Yang penting untuk dikemukakan adalah walaupun banyak tujuan tersebut yang masuk akal, aturan dan peraturan yang “terlalu tinggi” atau ketat tentang isi dan jumlah paling sedikit, sewaktu-waktu dapat berbenturan dengan preferensi konsumen yang cenderung beranekaragam. Peraturan yang memaksa mutu ke tingkat yang terlalu tinggi dapat merugikan konsumen – sebagai contoh, konsumen berpendapatan rendah - yang mungkin lebih suka produk dengan harga dan mutu yang lebih rendah. Tidak perlu disebutkan bahwa makanan dan minuman harus aman untuk dikonsumsi, tetapi mendorong mutu dan isi ke tingkat yang lebih tinggi dari yang perlu dapat berakibat mengurangi keragaman yang ditawarkan kepada konsumen dan menaikkan harga. Aturan perumahan dan bangunan jelas diperlukan dan dirancang untuk keselamatan, tetapi menetapkan standar yang terlalu tinggi dan membatasi pasokan lahan yang boleh dibangun dapat menyebabkan harga perumahan yang jauh lebih tinggi yang dapat berakibat banyak orang dengan pendapatan lebih rendah dihilangkan aksesnya kepada pasar perumahan. Bahasa tidak senonoh perlu dikendalikan di media, tetapi menerapkan pembatasan atas isi acara televisi, khususnya apabila pembatasan tersebut tidak dipikirkan masak-masak dan ditafsirkan terlalu melebar, dapat membahayakan kesejahteraan konsumen dengan mengurangi keragaman acara. Mobil yang lebih aman sangat penting, tetapi fitur keselamatan generasi terbaru menambahkan ribuan euro kepada harga akhir mobil. Salah satu potensi sisi buruk dari standar keamanan yang “terlalu tinggi” yang mendongkrak harga di atas ambang yang diinginkan adalah banyak konsumen berpenghasilan rendah yang mungkin enggan membayar harga yang lebih tinggi ini dan mungkin lebih suka mengendarai mobil tua (yang lebih berbahaya) untuk jangka waktu yang lebih lama. Walaupun fitur keselamatan harus ditingkatkan, ada gunanya untuk mengevaluasi manfaat tambahan dari peraturan keselamatan baru dibandingkan dengan biaya tambahan.<sup>10</sup> Peraturan lingkungan diperlukan karena memiliki

---

<sup>10</sup> Keselamatan pejalan kaki adalah masalah penting di Eropa dan persyaratan keselamatan UE mendatang kemungkinan mengharuskan perubahan rancangan untuk meminimalkan bahaya yang ditimbulkan apabila mobil

manfaat yang jelas bagi masyarakat dalam kaitannya dengan udara dan air yang lebih bersih, tetapi kita perlu setidaknya mengevaluasi akibat ekonomis bagi konsumen dan produsen dari menetapkan standar yang “terlalu tinggi”.<sup>11</sup> Akhirnya, walaupun profesional seperti pengacara dan dokter jelas harus memiliki kualifikasi dan standar praktek profesional harus dipastikan, organisasi profesi mungkin menetapkan aturan mutu terendah yang menyebabkan mutu lebih tinggi dari yang diperlukan. Seperti telah dikemukakan oleh semakin banyak cendekiawan, salah satu tujuan di balik beberapa peraturan yang diterapkan oleh organisasi profesi adalah untuk meningkatkan hambatan untuk masuk pasar dan menurunkan tingkat persaingan usaha dalam pasar untuk meningkatkan pemasukan mereka.<sup>12</sup>

Meskipun banyak dari aturan dan peraturan tentang isi dan standar yang diperlukan, perlu diakui bahwa aturan dan peraturan tersebut dapat mengenakan biaya yang cukup besar bagi pelaku usaha, dan juga biaya-biaya berbeda yang dikenakan terhadap perusahaan, sementara mereka berusaha mengatur kembali

---

menabrak pejalan kaki. Peraturan tersebut menerangkan sasaran khususnya yaitu dampak bagi kaki dan mungkin memaksa perubahan rancangan dan keamanan di sisi muka mobil. Seperti dikemukakan dalam Ogando (2003), pemasok sedang mengerjakan jenis-jenis sistem berbeda yang dapat dipakai untuk keselamatan pejalan kaki: beberapa akan mengangkat kap apabila terjadi tabrakan sedangkan yang lain hendak menambahkan kantong udara di bagian luar mobil. Peraturan UE yang kemungkinan besar diterapkan dapat memiliki dampak biaya yang cukup merugikan bagi semua pabrikan mobil karena mereka harus mengeluarkan biaya tambahan, litbang dan perubahan rancangan. Hal ini diperkirakan menyebabkan kenaikan menyolok pada harga mobil.

<sup>11</sup> Dikarenakan penerapan peraturan lingkungan yang lebih ketat, industri bubur kayu dan kertas dunia harus mengalami perubahan bentuk yang cukup berarti yang mencakup investasi yang mahal dalam teknologi baru untuk mengatur kembali proses produksi dan produk mereka. Seperti dikemukakan oleh Panchapakesan (2003), kenaikan biaya mencapai \$30 tiap ton untuk beberapa kelas kertas dalam kaitannya dengan biaya tetap dan operasional. Akibat negatif dari biaya yang lebih tinggi adalah banyak pabrik dalam negeri ditutup dan hilangnya pekerjaan karena perusahaan bubur kayu dan kertas AS membangun pabrik baru di luar negeri untuk menghindari beberapa dari peraturan tersebut.

<sup>12</sup> Kajian oleh Kleiner dan Kurdle (2000) memberikan informasi yang menarik. Mereka menemukan, sebagai contoh, bahwa pembatasan pemberian surat izin yang lebih ketat dalam kedokteran gigi tidak menyebabkan kesehatan gigi yang lebih baik, seperti lubang gigi yang lebih sedikit, tetapi berakibat meningkatkan pendapatan dokter gigi.

proses produksi dan produk mereka untuk memenuhi standar baru. Sebagai contoh, investasi baru dan belanja litbang yang cukup besar mungkin harus dikeluarkan oleh pelaku usaha untuk mengembangkan produk baru. Dan, sebagaimana telah kami bahas sebelumnya, biaya ini mungkin memiliki bagian biaya tertanam yang besar – yaitu, biaya yang sebagian besar tidak dapat diperoleh kembali apabila perusahaan tersebut memutuskan keluar dari industri tersebut. Pengenaan biaya-biaya ini berpotensi menciptakan masalah persaingan usaha dalam pengertian bahwa beberapa perusahaan mungkin harus keluar dari pasar. Salah satu hasil akhir, agak tidak disengaja tetapi berarti, adalah bahwa dalam pasar baru yang timbul setelah perubahan peraturan, terdapat lebih sedikit persaingan usaha dan potensi harga yang lebih tinggi. Untuk alasan ini, ada manfaatnya untuk paling tidak mengevaluasi manfaat standar yang lebih tinggi bersama dengan biayanya.

Kami menyimpulkan dengan mengemukakan bahwa pada saat menerapkan aturan dan peraturan bagi standar, mutu dan isi, satu hal penting untuk diperdebatkan adalah seberapa tinggi standar tersebut seharusnya atau sifat dari isi khusus yang diatur. Standar yang “terlalu tinggi” dapat memiliki akibat negatif yang cukup berarti bagi kesejahteraan konsumen. Biaya tambahan untuk mencapai standar atau mutu yang terlalu tinggi harus dipertimbangkan dengan seksama karena biaya lebih tinggi yang dikeluarkan oleh pelaku usaha biasanya akan diterjemahkan dalam harga lebih tinggi yang dibayar oleh konsumen dan pengurangan dalam keragaman produk dan jasa yang tersedia. Dalam menetapkan aturan tentang isi, aturan tersebut perlu ditetapkan dan diterapkan paling utama kepada jenis-jenis produk yang dianggap berbahaya. Kalau tidak dapat terjadi kecenderungan untuk menerapkan pembatasan tersebut lebih luas dan hal ini dapat menyebabkan hilangnya keragaman dan membahayakan persaingan usaha. Singkatnya, kita perlu menyeimbangkan dengan seksama sasaran kemasyarakatan yang absah dari menetapkan peraturan tentang standar yang lebih tinggi dan isi dengan biaya yang diakibatkan, termasuk potensi hilangnya keragaman dan persaingan usaha, untuk menentukan dampak bersih bagi kesejahteraan.

#### 4.2.3. *Klausul pelestarian*

Klausul pelestarian terkait dengan keadaan di mana pelaku usaha yang sudah ada (pelaku usaha lama) diperbolehkan terus beroperasi di bawah aturan lama sedangkan pelaku usaha baru tunduk kepada aturan dan peraturan yang baru diterapkan. Kami mempertimbangkan dua contoh:

- Industri bubur kayu dan kertas, selama berpuluh-puluh tahun, telah menyaksikan peraturan lingkungan yang bergulir sangat cepat. Aturan

sederhana yang mengecualikan perusahaan yang sudah ada dari peraturan baru adalah aturan di mana pabrik produksi yang sudah ada diberikan batas waktu yang ditentukan sebelumnya untuk menyesuaikan diri dengan standar pencemaran baru sedangkan setiap fasilitas produksi baru yang didirikan harus memenuhi peraturan yang baru diterapkan tersebut. Contoh serupa dapat diberikan untuk pembangkit listrik dan industri bahan kimia.

- Pembangunan gedung baru di daerah rentan gempa bumi harus sesuai dengan standar toleransi yang jauh lebih tinggi. Serupa dengan itu, bangunan bertingkat tinggi baru mungkin harus memasang sistem penyemprot untuk memadamkan kebakaran. Bangunan yang lebih tua biasanya dikecualikan dari peraturan ini.

Motivasi utama di balik klausul tersebut adalah bahwa aturan dan peraturan baru tersebut dapat meletakkan beban biaya yang tidak semestinya terhadap pelaku usaha lama yang membuat investasi mereka pada fasilitas produksi dan memulai operasi di bawah aturan lama. Karena perubahan besar dalam struktur dan fasilitas yang sudah ada dapat menjadi sangat mahal, pelaku usaha lama dapat dikecualikan atau diberikan batas waktu yang ditentukan sebelumnya untuk menyesuaikan diri. Sebagai contoh, memaksa gedung lama agar memenuhi standar gempa bumi baru atau memasang sistem penyemprot untuk memadamkan kebakaran akan menjadi kelewat mahal dalam banyak kasus dan inilah tepatnya mengapa perusahaan lama tidak dipaksa untuk menyesuaikan diri dengan peraturan yang lebih baru. Di sisi lain, kebanyakan perusahaan bubur kayu dan kertas, dari waktu ke waktu, telah dipaksa untuk menyesuaikan diri dengan standar pengendalian pencemaran yang lebih ketat. Klausul pelestarian dapat menjadi sangat beranekaragam dan rumit. Fasilitas produksi mana yang dikecualikan dan sampai batas waktu kapan dapat sangat bervariasi dan akan bergantung kepada masing-masing industri, sifat teknologi produksi dan biaya untuk memenuhi peraturan baru.

### Kotak 5. Klausul pelestarian

1. Bagi pembangkit listrik yang ikut serta dalam Skema Perdagangan Gas Buangan Rumah Kaca Eropa, pembagian awal atas izin gas buangan rumah kaca sangat menentukan. Salah satu aspek penting adalah pengecualian di mana pembagian izin diputuskan atas dasar satu atau lebih tahun referensi yang lalu. Walaupun pabrik pembangkit baru lebih bersih, pengajuan batasan gas buangan rumah kaca di seluruh sektor energi UE berpotensi untuk menambah biaya tambahan yang cukup besar bagi pembangkit energi, menaikkan harga energi, mempercepat perpindahan ke gas alam dan akan memiliki akibat yang dramatis bagi kelangsungan hidup komersial dari stasiun energi yang sudah ada.

2. Kajian terbaru oleh Stavins (2005) memeriksa apakah pemilihan waktu untuk investasi pabrik dipengaruhi oleh sifat peraturan. Dalam sebuah kajian terhadap beberapa industri pada 1963-1992, ditemukan bahwa Tinjauan Sumber Baru dari Undang-undang Udara Bersih AS sangat menekan kelahiran pabrik baru, mempertahankan penggunaan pabrik lama. Dalam industri kimia organik untuk industri, Becker dan Henderson (2000) menemukan bahwa mengecualikan pabrik memberi sumbangan terhadap kemunduran lingkungan dengan menaikkan tingkat keberlanjutan hidup, mengurangi tingkat pergantian pabrik, dan mempertahankan operasi dalam usaha yang sebaliknya akan tidak menguntungkan. Hal ini juga memperlambat inovasi dalam mutu udara dengan memperluas usia pakai pabrik yang lebih lama dan lebih kotor. Mereka menyimpulkan bahwa memakai kebijakan yang lebih seragam dari segi usia akan diinginkan untuk mendorong modifikasi dan kegiatan anti pencemaran lain dari pembuang gas VOC dan Nox yang sudah ada lebih awal dalam proses peraturan. Secara keseluruhan, kajian ini menunjuk kepada pengecualian yang menciptakan hambatan untuk masuk pasar bagi pelaku usaha baru, menekan investasi baru dan mengedepankan ketidak efisienan.

3. Sistem pembagian alur saat ini yang mengendalikan hak pendaratan di sebagian besar bandar udara Eropa, mempersyaratkan sebuah maskapai penerbangan untuk memiliki alur pendaratan untuk jam tertentu dalam rangka pengoperasian suatu penerbangan pada waktu tersebut. Alur-alur tersebut dibagi menggunakan hak pengecualian: penerbangan yang menggunakan alur mereka tahun lalu berhak terus menggunakan alur tersebut tahun ini. (Ini adalah aturan gunakan atau hilang). Sistem pembagian seperti ini secara tidak langsung berarti bahwa maskapai penerbangan yang tidak efisien dan berbiaya tinggi dapat memiliki akses kepada bandar udara meskipun suatu penerbangan baru berbiaya rendah atau suatu bekas pembawa bendera yang efisien dapat menggunakan alur tersebut secara lebih produktif. Sebagai contoh, Komisi Eropa dalam keputusannya pada tahun 2000 mengemukakan bahwa kekuasaan mutlak British Airways atas pasar angkutan udara Inggris diperkuat oleh bagian yang sangat besar dari alur yang dipegangnya pada bandar-bandar udara terkait dan oleh sistem pengecualian yang saat ini ada untuk pembagian kembali alur tersebut. (Lihat Brueckner, 2004, untuk rinciannya.) Pengendalian alur pendaratan dan fasilitas gerbang telah menjadi masalah penting bagi Tatausaha Penerbangan Federal AS.

4. Dewan Eropa untuk Pembedahan Dada, Jantung dan Pembuluh Darah didirikan pada tahun 1996 untuk menetapkan standar umum bagi pembedahan dada, jantung dan pembuluh darah dan untuk mendapatkan pengakuan dari Uni Eropa. Menurut Pasal 19 dari Peraturan tersebut, ahli bedah dengan praktek yang sudah

berlangsung paling kurang lima tahun pada saat Dewan tersebut didirikan, dengan tanggung jawab yang berdiri sendiri dan memenuhi kriteria persyaratan lainnya, dapat diakui tanpa ujian. Ahli bedah harus memohon keanggotaan sampai dengan September 2001 berdasarkan klausul pelestarian.

5. Pada tahun 1975 Komisi Sekuritas dan Bursa AS (SEC/Securities and Exchange Commission) menciptakan golongan peraturan baru: organisasi pemeringkat statistik yang diakui secara nasional (NRSRO). Salah satu akibatnya ialah memastikan bahwa perusahaan yang kurang cakap tidak akan mendirikan usaha untuk menerima pembayaran dari penerbit obligasi sebagai imbalan atas peringkat yang baik. Penggolongan SEC tersebut membuat pengecualian atas agen-agen pemeringkat utama – Moody's, Standard & Poor's, dan Fitch. SEC belum menyetujui satu pun organisasi baru sejak 1992, dan semua pendatang baru telah tergabung dengan Fitch, menyisakan tiga perusahaan yang dikecualikan tersebut saja saat ini. Walaupun ada banyak pemeringkat cerukan yang lebih kecil, tidak adanya penunjukan dari NRSRO merupakan hambatan baik untuk perluasan usaha mereka maupun untuk masuknya pelaku usaha baru (lihat White, 2001).

Walaupun pertimbangan biaya untuk tidak dengan segera menyesuaikan fasilitas lama dengan peraturan baru merupakan pembenaran ekonomi yang sah, penting untuk mengakui bahwa klausul pelestarian yang menciptakan standar yang tidak seimbang bagi fasilitas produksi lama dibandingkan dengan yang baru dapat mengenakan baik biaya yang jauh lebih besar bagi pelaku usaha baru maupun penanaman modal baru bagi pelaku usaha lama. Bergantung kepada besarnya beban yang dikenakan dan ketidakseimbangan biaya, peraturan yang mengecualikan perusahaan lama dari peraturan baru dapat:

- Mencegah masuknya pelaku usaha baru
- Mengurangi investasi baru oleh pelaku usaha lama
- Memungkinkan berlanjutnya produksi yang tidak efisien oleh pabrik lama yang lebih tidak efisien
- Mengakibatkan harga yang lebih tinggi

Kotak 5 memberikan beberapa contoh dan pembahasan dari klausul pelestarian dalam pasar-pasar berbeda.

Dalam keadaan di mana, sebagai contoh, standar lingkungan baru yang lebih ketat diberlakukan, tidak dapat dihindari bahwa akan terdapat pengecualian sampai tingkat tertentu. Yang jelas semakin besar tingkat pengecualian – sebagai contoh, di mana pelaku usaha lama tidak harus memenuhi standar tersebut dalam tenggang waktu yang lama – semakin besar

potensi ketidakseimbangan yang diciptakan antara pelaku usaha lama dan baru, dan akibat berbahaya bagi pasar. Sebagai tambahan, sangat penting untuk dikemukakan bahwa pengecualian dapat menekan penanaman modal baru oleh pelaku usaha lama dan hal ini secara tidak langsung berpengaruh terhadap pertumbuhan jangka panjang dan efisiensi dari pasar yang dipengaruhinya. Masalah utama, oleh karena itu, adalah struktur dari klausul pelestarian tersebut. Kami mempertimbangkan sebuah skenario perumpamaan untuk membahas beberapa alternatif.

Alternatif yang dapat dipertimbangkan mencakup:

1. Apabila relevan, pilihan tanpa pengecualian perlu dipertimbangkan. Sebagai contoh, di beberapa negara hak pendaratan memiliki klausul pelestarian yang jelas ataupun tersembunyi dan pilihan tanpa pengecualian tersebut dapat dievaluasi. Tetapi dalam kasus standar lingkungan baru yang mempersyaratkan penanaman modal baru atau perubahan dalam produk dan proses, pilihan tanpa pengecualian tersebut bukanlah pilihan yang berarti.
2. Mengecualikan semua pelaku usaha lama tetapi mengurangi jumlah tahun di mana pengecualian tersebut dilakukan. Keputusan untuk ini akan secara kritis bergantung kepada besarnya biaya yang dikenakan oleh peraturan tersebut bagi perusahaan. Biaya yang dikenakan tidak boleh dihitung berdasarkan nilai uangnya tetapi harus berdasarkan perbandingan, misalnya, terhadap penerimaan penjualan perusahaan tersebut. Semakin besar perbandingan biaya tersebut, semakin lama tenggang waktu pengecualian yang terbaik.
3. Pengecualian berdasarkan umur penanaman modal perusahaan tersebut. Anggaplah kami dapat memisahkan pelaku usaha lama atas perusahaan yang sudah membeli barang modal mereka jauh sebelumnya dengan yang baru saja membeli. Walaupun terdapat cara-cara alternatif untuk memeriksa keadaan ini, kami mempertimbangkan satu skenario. Untuk barang modal yang “lebih lama”, penyusutan memastikan bahwa nilai (dan efisiensi) saat ini dari mesin tersebut mungkin cukup rendah. Untuk perusahaan yang memiliki barang modal “lebih baru”, mesin yang sudah ada memiliki nilai pasar dan efisiensi lebih tinggi. Secara tidak langsung hal ini berarti bahwa memaksa perusahaan yang relatif baru membeli modal mereka untuk berubah dapat sangat mahal. Perusahaan dengan modal yang lebih lama mungkin berada pada titik di mana barang modal tersebut bagaimanapun juga sudah harus diganti, dan karena itu peraturan yang

memaksa mereka untuk berubah merupakan beban biaya yang tidak terlalu berlebihan. di mana batasan umur – antara modal lama dan baru – harus diletakkan, akan ditentukan oleh fakta teknologis dari jenis modal tertentu.<sup>13</sup> Sebagai contoh, sebuah peralatan mesin tertentu dapat memiliki usia pakai beberapa tahun, sedangkan mesin yang dibeli oleh perusahaan bubur kayu dan kertas biasanya bertahan beberapa puluh tahun. Menurut skenario di atas, pengaruh umur dapat digabungkan dengan lamanya pengecualian sebagai berikut:

- Tenggang waktu pengecualian yang lebih pendek untuk perusahaan dengan umur modal lebih tua;
  - Tenggang waktu pengecualian yang agak lebih panjang untuk perusahaan dengan umur modal relatif lebih baru.
4. Pertimbangan untuk perusahaan lebih kecil dan lebih besar. Sebuah pertimbangan penting di sini dapat terkait dengan keluarnya atau tutupnya perusahaan. Walaupun alasan tersebut mungkin penting baik untuk perusahaan yang lebih besar maupun yang lebih kecil, apabila berhadapan dengan peraturan baru yang mahal mungkin terdapat kemungkinan lebih besar bahwa perusahaan yang lebih kecil tidak berada dalam posisi untuk memenuhi standar tersebut. Walaupun keluarnya beberapa perusahaan tidak dapat dihindari, akan bermanfaat untuk mempertimbangkan skenario keluarnya perusahaan dalam skala besar. Sebagaimana dengan masalah umur yang dibahas di atas, akan bermanfaat untuk mempertimbangkan skenario pengecualian alternatif di mana tenggang waktu penyesuaian yang diberikan dapat bervariasi berdasarkan besarnya perusahaan, umur modal dan masalah yang terkait dengan teknologi produksi perusahaan tersebut.

Pembahasan di atas menyoroti bahwa perjanjian pengecualian dapat menimbulkan masalah yang sangat rumit dalam banyak industri dan memiliki efek samping yang sangat merusak. Secara keseluruhan, alternatif dari aturan perumpamaan pengecualian yang diusulkan di atas dapat mencakup baik membedakan lamanya tenggang waktu penyesuaian (pengecualian) maupun mengatur tenggang waktu berdasarkan ciri-ciri khusus perusahaan seperti teknologi, umur modal dan besarnya perusahaan.

---

<sup>13</sup> Untuk perusahaan dengan umur modal berbeda-beda – seperti yang biasanya terjadi – batasan tersebut harus didasarkan kepada pertimbangan atas umur rata-rata dan penyebaran di sekitar rata-rata tersebut.

#### 4.2.4. *Peraturan yang mempengaruhi harga*

Di banyak negara, peraturan telah mempengaruhi harga barang dan jasa di pasar seperti listrik, televisi kabel, pemeliharaan kesehatan, telekomunikasi, penerbangan, taksi, persewaan tempat tinggal, di antara banyak hal lainnya. Dalam kasus monopoli alami, akibat dari pasar yang tidak diatur mungkin adalah harga tinggi yang tidak diinginkan. Dalam sejarahnya, industri yang termasuk dalam golongan ini seperti listrik, telekomunikasi, gas alam, layanan pos, antara lain, tunduk kepada berbagai pengaturan harga dari pemerintah yang dirancang untuk melindungi konsumen dari harga yang terlalu tinggi.

Walaupun pemerintah dapat mengatur harga dengan tujuan melindungi konsumen, sisi buruknya adalah bahwa perusahaan, pada saat dihadapkan dengan harga yang lebih rendah daripada yang mereka ingin kenakan, dapat mengurangi mutu layanan yang ditawarkan. Keragaman produk dapat pula dikurangi karena pelaku usaha lama mungkin memiliki sedikit saja insentif untuk menawarkan keragaman tambahan di bawah pengendalian harga. Di beberapa negara, pasar seperti penerbangan, telekomunikasi, antara lain, telah menyaksikan perubahan yang nyata dari segi mutu dan keragaman setelah pengaturan harga diperlonggar. Sebagai tambahan, mungkin lebih sedikit pelaku usaha baru yang masuk ke dalam pasar dengan pengaturan atas harga karena berkurangnya insentif dalam hal perolehan keuntungan. Secara keseluruhan, kepustakaan tersebut menunjukkan bahwa walaupun pemerintah mungkin mengejar sasaran sosial dan ekonomi yang sah dengan mengatur harga di pasar tertentu, pengendalian ini dapat memiliki akibat merusak dengan jangkauan luas dalam jangka panjang, seperti menurunnya efisiensi produksi, penyesuaian yang lebih lambat atas teknologi baru dan menurunnya mutu dan keragaman produk.<sup>14</sup> Hal ini secara tidak langsung berarti bahwa dalam pasar di mana persaingan usaha antar pelaku usaha berpotensi untuk berkembang, aturan dan peraturan tentang harga perlu dipandang dengan kesangsian yang besar dan dihindari sejauh mungkin.

Ketika pembuat kebijakan memilih untuk melakukan intervensi dalam pasar, terdapat alasan untuk memusatkan perhatian kepada pilihan yang “secara tidak seimbang bersifat kebapakan” dan yang mengedepankan persaingan

---

<sup>14</sup> Viscusi, Harrington dan Vernon (2005, Bab 16) memberikan pembahasan terperinci tentang motivasi untuk pengaturan harga dalam industri yang berpotensi untuk bersaing dan sebagian dari akibat yang disengaja maupun tidak dari peraturan seperti ini mencakup masalah yang terkait dengan efisiensi produksi dan persaingan usaha di luar harga. Lihat juga Netz (2000) untuk ikhtisar non-teknis dari kepustakaan ini.

usaha, bukannya yang memasukkan pengaturan harga, sebagai contoh.<sup>15</sup> Pilihan ini dapat memiliki manfaat yang besar bagi konsumen yang melakukan “kesalahan” dan biaya yang sangat kecil bagi yang tidak dan sebagai akibatnya mungkin memiliki manfaat yang melebihi biayanya. Pilihan tersebut mencakup:

- Menyediakan sumber yang mudah dicapai untuk informasi perbandingan (contohnya situs web yang membandingkan harga rata-rata bagi pengguna telepon genggam dari berbagai penawaran yang tersedia; persyaratan pemberian label pada makanan; mempersyaratkan bahwa barang di toko memiliki kartu harga; mempersyaratkan perincian per jenis barang untuk anggaran dan tagihan<sup>16</sup>);
- Standar untuk menyajikan informasi kepada konsumen (contohnya aturan umum perhitungan persentase suku bunga tahunan) untuk mempermudah perbandingan dari penawaran pendanaan;
- Tenggang waktu pembatalan (satu minggu untuk mempertimbangkan kembali syarat-syarat KPR; pembelian mobil, pengabaian hak konsumen; atau penjualan dari pintu ke pintu) yang memberi waktu untuk mengumpulkan lebih banyak informasi dan mempertimbangkan kembali pilihan-pilihan yang ada; dan
- Persyaratan pengungkapan (contohnya mempersyaratkan pemberi KPR untuk memberitahu baik tingkat persentase tahunan dan pembayaran bulanan, maupun pernyataan singkat seperti “Apabila anda mengambil pinjaman ini, pihak pemberi pinjaman akan memiliki hak gadai atas rumah anda. Apabila anda tidak memenuhi kewajiban anda terhadap pinjaman tersebut, anda dapat kehilangan rumah anda dan semua uang yang sudah anda bayarkan untuk itu.”)

Pusatkan perhatian sejenak kepada pilihan pertama. Meningkatkan informasi yang tersedia bagi konsumen tidak sederhana. Sejumlah contoh terkait dengan masalah informasi diberikan pada Kotak 6. Konsumen dapat menderita akibat kelebihan informasi. Kontrak yang rumit, yang ditulis dalam

---

<sup>15</sup> “Sebuah peraturan dikatakan bersifat kebapakan secara tidak seimbang apabila peraturan tersebut menciptakan manfaat besar bagi mereka yang melakukan kesalahan, sementara menciptakan sedikit atau tidak ada bahaya sama sekali kepada mereka yang sepenuhnya rasional. (Camerer et al. 2003)

<sup>16</sup> Mempersyaratkan pengungkapan yang luas dan rumit dapat memiliki dampak yang sedikit, karena konsumen dapat menderita akibat kelebihan informasi

bahasa ahli hukum, dapat membantu mengurangi biaya dari pemecahan potensi sengketa kontrak, tetapi bahasa dari kontrak tersebut, dan pengungkapan yang menyertainya, mungkin tidak menolong proses pengambilan keputusan bagi rata-rata konsumen. Yang lebih baik, menyediakan informasi terpilih yang menentukan bagi konsumen untuk mengambil keputusan adalah hal yang paling membantu. Terkadang memberikan informasi yang relevan yang mungkin membantu konsumen dalam mendapatkan harga akhir yang lebih baik dapat benar-benar membingungkan evaluasi mereka terhadap daya tarik dari alternatif yang berbeda.<sup>17</sup>

Memastikan bahwa konsumen memiliki informasi yang layak pada waktu yang tepat adalah hal yang rumit tetapi meningkatkan informasi yang tersedia bagi konsumen dapat menghasilkan manfaat yang besar bagi kesejahteraan konsumen dan berpotensi menghemat pengeluaran konsumen dalam jumlah besar (sebagaimana dengan KPR). Manfaat bagi konsumen dari pemeriksaan terhadap mekanisme alternatif untuk pengungkapan informasi dengan melakukan penarikan contoh seringkali melampaui biaya dari pemeriksaan tersebut.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Lihat Lacko dan Pappalardo 2007.

<sup>18</sup> Lihat Lacko dan Pappalardo 2007, yang menunjukkan bahwa bentuk potensial untuk meningkatkan informasi konsumen yang terkait dengan pengungkapan KPR mungkin menambah kebingungan dan mengakibatkan bertambah seringnya konsumen memilih pinjaman yang lebih mahal daripada yang lebih murah, pun apabila mereka mencari harga terbaik.

### **Kotak 6. Masalah-masalah informasi**

Kotak ini berisi contoh-contoh keadaan di mana sebagian pembuat kebijakan mungkin mempertimbangkan pengaturan harga sebagai pilihan untuk meluruskan kegagalan pasar yang terkait dengan informasi. Kebijakan untuk mengedepankan informasi yang lebih baik ditunjukkan sebagai alternatif.

#### **Pinjaman**

Kebanyakan kontrak pinjaman terdiri dari beberapa halaman dengan cetakan kecil, dan banyak hal dalam kontrak tersebut tidak dapat serta-merta dimengerti oleh konsumen perorangan atau usaha kecil. Konsumen perorangan, sebagai contoh, biasanya memusatkan perhatian pada suku bunga pinjaman, sembari tidak mempedulikan ataupun memberikan perhatian yang kurang terhadap cetakan kecil tentang hal-hal seperti:

- besarnya komisi;
- jumlah berbagai jenis ongkos layanan;
- denda atas satu atau banyak keterlambatan angsuran pinjaman

Hal-hal ini sangat menentukan dalam kaitannya dengan perkiraan biaya keseluruhan dari pinjaman tersebut bagi konsumen. Konsumen dan usaha kecil dapat menghadapi kesulitan ekonomi yang tidak disangka karena kondisi ekonomi yang mudah berubah, yang dapat menyebabkan keterlambatan pembayaran angsuran pinjaman atau bahkan wanprestasi. Apabila konsumen tidak membaca cetakan kecil tersebut pada saat memperoleh pinjaman, mereka mungkin akan lengah terhadap besarnya denda keuangan yang dapat timbul.

Perusahaan menengah dan besar dapat dipandang sedikit berbeda karena operasi usaha yang lebih besar biasanya secara tidak langsung berarti bahwa mereka mungkin memiliki staf hukum yang tahu banyak, mahir dalam membaca cetakan kecil tersebut, dan, oleh karena itu, lebih mungkin memiliki gambaran yang lebih jelas tentang perkiraan biaya keseluruhan dari pinjaman dan mengambil keputusan yang tepat.

Untuk memahami isi dari cetakan kecil dari kontrak pinjaman, konsumen harus memiliki informasi dan pendidikan yang cukup agar dapat mengambil keputusan yang tepat. Sebagaimana telah diamati di banyak negara, pasar keuangan yang relatif bersaing dari sisi pasokan belum tentu menghilangkan masalah di atas tentang rumitnya cetakan kecil tersebut dan masalah informasi yang mungkin menghambat pengambilan keputusan, khususnya oleh konsumen perorangan dan usaha kecil.

Dalam pasar pinjaman, intervensi pemerintah yang dirancang untuk membuat biaya sebenarnya dari pinjaman menjadi lebih jelas dapat mengedepankan harga akhir yang lebih baik bagi konsumen di pasar uang. Salah satu tanggapan dari kebijakan kemungkinan adalah mempersyaratkan transparansi harga yang jelas untuk syarat kunci dalam penetapan harga, dengan menyediakan "lembar fakta ringkasan kontrak pinjaman" sepanjang satu halaman bagi semua peminjam yang berisi informasi yang

mencakup:

1. Suku bunga pinjaman dalam bentuk yang terstandarisasi, misalnya persentase suku bunga tahunan;
2. Komisi;
3. Semua ongkos dan biaya tambahan;
4. Denda bagi wanprestasi;
5. Denda bagi keterlambatan pembayaran; dan
6. Semua biaya lain yang mungkin dikenakan kepada peminjam.

Ketentuan ini tidak hanya menginformasikan setiap peminjam tentang hal-hal khusus dari sebuah kontrak pinjaman tertentu, tetapi juga memungkinkan perbandingan yang mudah antar beberapa pemberi pinjaman untuk memudahkan mencari pinjaman.

### **Transaksi mata uang asing**

Pikirkanlah seorang wisatawan yang ingin menukar satu mata uang dengan yang lain. Nilai tukar yang terpampang tak dapat dipungkiri adalah unsur paling penting. Nilai ini, tetapi, dapat sangat bervariasi antar penyedia jasa – mulai dari hampir mendekati nilai tukar pasar resmi sampai dengan kenaikan yang jauh di atas nilai tukar resmi. Selanjutnya, kebanyakan penyedia jasa membebaskan ongkos jasa atau komisi yang dapat berkisar di mana saja mulai dari hampir nihil sampai dengan 10%. Harga keseluruhan yang dibayarkan konsumen untuk layanan ini – penukaran mata uang – adalah gabungan dari nilai tukar yang terpampang dan ongkos jasa dan, oleh karena itu, dapat menjadi rumit apabila semua rinciannya tidak transparan. Dalam beberapa contoh, “setelah” transaksi selesai, konsumen mendapatkan sebuah cetakan dari transaksi dengan daftar semua ongkos dan komisi. Seorang konsumen dapat berakhir dengan harga akhir yang jauh lebih buruk daripada yang semula mereka perkirakan berdasarkan nilai tukar yang terpampang. Dalam transaksi jenis ini, konsumen perlu memiliki informasi yang layak agar dapat membandingkan nilai tukar yang ditawarkan dan ongkos serta komisi antar penyedia jasa. Proses pengumpulan informasi ini kemungkinan melibatkan biaya transaksi yang cukup besar yang dikeluarkan oleh konsumen. Mengajukan persyaratan akan penawaran harga yang lengkap sebelum transaksi dilakukan yang menghitung nilai tukar yang sebenarnya (termasuk ongkos) dapat membantu. Pinjaman bank dan transaksi keuangan lainnya memiliki ciri-ciri serupa dalam kaitannya dengan rumitnya harga keseluruhan yang dibayarkan oleh konsumen.

### **Pemakaman**

Pada saat mengatur pemakaman, anggota keluarga mungkin menganggap kurang sopan untuk menanyakan harga. Tetapi, mereka dapat mengambil keputusan yang secara tidak langsung memiliki akibat yang jauh berbeda dalam hal biaya. Sejauh keputusan tersebut tidak memperhitungkan harga, keluarga dapat dikejutkan oleh besarnya tagihan di akhir proses tersebut dan kesulitan membayar. Terkadang, oleh

karena itu, pemerintah mengajukan aturan yang mempersyaratkan rumah pemakaman untuk menyediakan sebelumnya perkiraan terperinci dari biaya pemakaman.<sup>19</sup> Aturan tersebut mengedepankan transparansi harga dan meningkatkan kemampuan untuk membuat perbandingan antar pilihan yang berbeda, membantu konsumen mengambil keputusan pembelian yang lebih baik.

#### **Asuransi mobil**

Terdapat sejumlah besar penyedia asuransi dengan rencana yang beranekaragam. Masing-masing rencana menyediakan informasi dan pilihan tentang penjaminan terhadap orang yang membeli asuransi tersebut dalam hal kerusakan pada mobil dan bangunan, dan pembayaran pengobatan. Terdapat juga ukuran mutu yang penting bagi asuransi mobil. Sebagai contoh, apabila orang yang diasuransikan mengalami kecelakaan, pembeli asuransi akan memperhatikan seberapa mudah dan seberapa cepat pembayaran asuransi dilakukan, dan pilihan-pilihan yang mungkin dimiliki oleh orang yang diasuransikan dalam hal tempat meningkatkan mobil atau mencari pengobatan. Ukuran mutu ini relatif tidak transparan kecuali orang yang diasuransikan memiliki pengalaman tangan pertama dengan perusahaan tersebut atau memiliki informasi luar dari konsumen lain dan, contohnya organisasi perlindungan konsumen. Di pasar ini, kita dapat memperoleh hasil di mana sebuah penyedia asuransi mobil dapat menawarkan tarif yang lebih rendah (tinggi) untuk paket asuransi yang sama tetapi ukuran mutu yang dikemukakan di atas jauh lebih buruk (baik), berakibat pada besarnya variasi dalam hal biaya nyata dari pembelian asuransi. Akibatnya, mempersyaratkan perusahaan asuransi untuk menyingkapkan tingkat penolakan rata-rata dari tuntutan, panjangnya waktu perbaikan dan panjang rata-rata waktu untuk menyelesaikan tuntutan dapat membantu konsumen mengambil keputusan yang lebih baik pada saat sedang memilih. Pertimbangan serupa akan relevan bagi pembeliah asuransi kepemilikan rumah dan asuransi jiwa. Yang lebih menantang lagi dari asuransi jiwa adalah bahwa pembayaran dilakukan di muka untuk sebuah produk yang mutu sebenarnya baru dapat dibuktikan jauh di kemudian hari.

### **4.3. Aturan dan peraturan yang mengurangi insentif bagi para pemasok untuk bersaing**

Beberapa aturan dan peraturan serta mekanisma yang mengizinkan pelaku usaha untuk bertukar informasi dan bekerjasama dalam kegiatan tertentu dapat mengakibatkan suatu lingkungan yang menurunkan insentif bagi para pelaku usaha untuk bersaing. Kekhawatiran khususnya adalah bahwa keadaan ini dapat mempermudah kegiatan mirip kartel antar pelaku usaha, yang berpotensi

<sup>19</sup> Lihat, sebagai contoh, Aturan Pemakaman Komisi Perdagangan Federal AS (16 C.F.R. § 453.) Walaupun aturan tentang transparansi harga tersebut kelihatannya tidak perlu, karena pasar seharusnya sudah menyediakan informasi tersebut, kenyataannya aturan tersebut diloloskan karena banyak jika tidak sebagian besar rumah pemakaman tidak menyediakan informasi harga yang transparan.

mengakibatkan harga yang lebih tinggi, hilangnya produk dan berkurangnya keragaman. Pertimbangan ini sangat berbeda dengan pertimbangan yang terkait dengan jumlah dan cakupan pemasok atau kemampuan pelaku usaha untuk bersaing – masalah yang kami bahas dalam dua golongan utama sebelumnya. Sebagai tambahan, terdapat praktek usaha tertentu yang dapat digunakan oleh pelaku usaha dalam industri yang sebelumnya diatur seperti listrik, telekomunikasi, gas alam, antara lain, yang mendirikan hambatan bagi persaingan usaha dan mengakibatkan berkurangnya insentif untuk bersaing. insentif untuk bersaing dapat berkurang dalam keadaan di mana:

- Aturan main diciptakan berdasarkan pengaturan mandiri atau pengaturan bersama;
- Informasi tentang hasil produksi, harga , penjualan atau biaya pemasok dipersyaratkan atau didorong untuk diterbitkan;
- Kegiatan industri atau kelompok pemasok tertentu dikecualikan dari operasi hukum persaingan usaha nasional;
- Pergerakan pembeli antar pemasok barang atau jasa dikurangi dengan menaikkan biaya nyata atau tersembunyi dari pergantian (perpindahan) pemasok. Sebagaimana yang kami perinci di bawah, kekhawatiran utama adalah tentang biaya tersebut yang dikenakan oleh pelaku usaha lama yang dominan pada monopoli yang dahulu diatur.

Banyak mekanisme dan kerjasama dalam penyebaran informasi antar perusahaan diizinkan atas dasar bahwa mekanisme dan kerjasama tersebut dapat mendorong lebih banyak inovasi dan penetapan aturan teknis, standar dan praktek usaha yang seragam. Perusahaan dan industri di banyak negara telah diberikan (sedang diberikan) pengecualian sebagian atau penuh dari hukum persaingan usaha untuk mendorong pertumbuhan mereka dan meningkatkan ekspor. Walaupun dalam beberapa kasus tujuan ekonomi dan sosialnya dapat dibenarkan, dalam kasus lain tujuan tersebut salah arah. Di bawah ini kami menyajikan pembahasan tentang pro dan kontra dan mengemukakan beberapa kekhawatiran penting terkait dengan potensi akibat dari insentif bagi perusahaan untuk bersaing.

#### 4.3.1. *Mengedepankan pengaturan mandiri*

Berlawanan dengan peraturan pemerintah model perintah-dan kendali yang tradisional, profesi dan produsen barang dan jasa tertentu dalam sejarahnya

telah diberikan ruang gerak untuk terlibat dalam pengaturan mandiri (atau pengaturan bersama).<sup>20</sup> Pengaturan mandiri memiliki sejumlah potensi keuntungan:

- Hal tersebut memberikan kesempatan bagi peraturan untuk menggunakan pendekatan yang lebih kooperatif. Kepercayaan lebih besar terhadap peraturan dapat timbul dari keterlibatan himpunan industri masing-masing sebagai pelaku aktif dalam skema pembuatan peraturan tersebut dan, selanjutnya, mendukung keabsahannya. Akibat ini, pada gilirannya, dapat meningkatkan tingkat kepatuhan.
- Melibatkan industri dan pihak yang berkepentingan lainnya dalam proses pembuatan peraturan dan memungkinkan pelipatgandaan hasil dari sumber daya yang tersedia tanpa atau dengan sedikit biaya dengan cara mengikutsertakan pihak-pihak tersebut dalam pemantauan dan, dalam beberapa kasus, kegiatan pelaksanaan peraturan.
- Pengetahuan tertentu dari pelaku industri digunakan dalam merancang sistem pembuatan peraturan, menyatakan bahwa peraturan tersebut akan menyesuaikan diri dengan baik kepada tujuannya dan mengurangi peraturan resmi.

Bidang-bidang tertentu di mana terdapat pengaturan mandiri mencakup:

- Ciri-ciri produk termasuk mutu dan keamanan
- Kesesuaian rancangan
- Koordinasi standar teknis
- Standar praktek yang etis
- Pengendalian pencemaran

---

<sup>20</sup> Walaupun banyak dari alasan di bawah berlaku juga bagi pengaturan bersama, pembahasan kami akan didasarkan kepada pengaturan sendiri saja. Laporan Jaguar Consulting (2003) dan Deighton-Smith dll. (2001) menyajikan pembahasan yang mendalam tentang berbagai aspek pengaturan sendiri dan pengaturan bersama.

Kenyataan bahwa proses pembuatan peraturan resmi dihindari berarti bahwa pengaturan mandiri berpotensi untuk lebih lentur dalam hal bentuk dan pendekatan daripada peraturan pemerintah dan juga lebih mudah diubah dari waktu ke waktu untuk menanggapi masalah yang mungkin timbul. Dari sudut pandang pemerintah, pengaturan mandiri sifatnya berbiaya rendah. Pelaku industri juga cenderung memandang pengaturan mandiri pada umumnya tidak semahal peraturan pemerintah tradisional yang berbentuk perintah-dan-kendali.<sup>21</sup> Dalam sektor tertentu seperti jasa profesional, sebuah himpunan industri mungkin berada dalam posisi lebih baik untuk memastikan standar sebagai lawan dari peraturan pemerintah tradisional. Perjanjian pengaturan mandiri yang dicapai dalam hal rancangan dan standar di antara pelaku pasar mampu meningkatkan persaingan usaha. Akhirnya, pengaturan mandiri dalam banyak hal dapat mengurangi beban yang dihadapi pelaku usaha – biaya dan ketidakpastian – yang sering menyertai peraturan pemerintah yang lebih tradisional. Oleh karena itu, dalam banyak bidang, pengaturan mandiri berpotensi mengakibatkan efisiensi, peningkatan inovasi dan kenaikan keuntungan.<sup>22</sup>

Suatu masalah persaingan usaha yang penting, bagaimanapun, dapat timbul dalam pengaturan mandiri dan bersama. Berdasarkan sifatnya, pengaturan mandiri, melalui organisasi industri dan himpunan dagang, mempersatukan para “pesaing” dan memungkinkan aliran informasi yang lebih besar. Walaupun tujuan dari pertemuan antara para pelaku pasar mungkin untuk mencapai perjanjian tentang, sebagai contoh, rancangan produk atau standar keamanan, pertemuan tersebut juga merupakan lahan subur bagi pembahasan tentang strategi perusahaan yang terkait dengan harga, jumlah, penanaman modal, penguasaan pasar dan aspek lainnya. Mengizinkan pelaku pasar bekerjasama dalam beberapa bidang usaha, oleh karena itu, berpotensi menyebabkan aliran informasi yang lebih besar dan koordinasi dan bukannya persaingan usaha. Beberapa kekhawatiran tersebut mencakup:

- Kemungkinan lebih besar bagi koordinasi harga

---

<sup>21</sup> Kami mengemukakan masalah strategis yang potensial. Sering, pengaturan sendiri berfungsi sebagai batu loncatan ke arah peraturan yang lebih resmi. Apabila pengaturan sendiri gagal memberikan hasil, maka pemerintah dapat melakukan intervensi dan mengatur pasar secara lebih formal. Menghadapi skenario ini, organisasi dan pelaku industri memiliki insentif untuk mengusulkan pengaturan sendiri dan membuatnya bekerja.

<sup>22</sup> Valentine (1998) dan Pitofsky (1998) menyajikan pembahasan yang berguna tentang beberapa pro dan kontra atas pengaturan sendiri.

- Koordinasi untuk mencegah masuknya pelaku usaha baru
- Perjanjian tentang standar cara melakukan usaha, atau peraturan tentang sifat dan cakupan jasa yang boleh disediakan, yang mungkin merugikan konsumen
- Bukannya terlibat persaingan usaha dalam kegiatan yang membawa inovasi melalui belanja litbang yang mahal, para pesaing malah memilih untuk mengkoordinasikan tindakan mereka dan mengurangi inovasi produk dan proses.

Masalah-masalah ini dapat timbul dalam pasar dengan jumlah pesaing yang lebih besar atau lebih kecil. Walaupun kehadiran sedikit pesaing meningkatkan kemungkinan koordinasi pasar dan produksi, masalah dapat timbul bahkan dalam kelompok besar. Pikirkanlah contoh berikut. Andaikan berdasarkan teknologi yang ada sekarang himpunan industri – terdiri dari sejumlah besar perusahaan sebagai anggota – telah mencapai konsensus dalam hal standar. Sekarang biarkanlah satu pelaku usaha baru berusaha masuk dengan teknologi yang unggul. Pelaku usaha lama melalui himpunan industri akan memiliki insentif untuk mendirikan hambatan untuk masuk pasar untuk melindungi keuntungan mereka (lihat hal C#2 di Kotak 7 sebagai satu contoh dari hal ini). Mengizinkan kerjasama, oleh karena itu, memiliki potensi sisi buruk yang mengarahkan kepada akibat anti persaingan usaha yang bersifat persekongkolan tanpa bergantung kepada apakah kelompok pelaku usaha lama tersebut kecil atau besar.

Kotak 7 memberikan beberapa contoh pengaturan mandiri dan bersama dan membahas beberapa potensi biaya dan manfaat yang dapat timbul dari pengaturan tersebut.

Salah satu masalah penting dari pengaturan mandiri adalah penetapan standar. Apabila penyesuaian terhadap standar bersifat sukarela – atau apabila industri semata-mata memberikan petunjuk yang dapat diikuti para pelaku pasar – hal tersebut dapat mengurangi kemungkinan akibat anti persaingan usaha. Salah satu ciri utama yang dapat dicatat adalah apakah standar industri diterapkan dengan cara yang memaksa. Apabila tersebut, terdapat kemungkinan besar untuk tingkah laku anti persaingan usaha karena himpunan industri dapat menggunakan standar ini untuk mendirikan hambatan bagi persaingan usaha (sebagai contoh, hal C # 2 dalam Kotak 7). Dalam hal ini, rancangan dari sistem pengaturan mandiri tersebut harus menghindari standar yang memaksa.

Tentang masalah cara melakukan usaha yang anti persaingan usaha seperti penetapan harga dan skema penguasaan pasar, bukti dari pelaksanaan hukum persaingan usaha menyatakan bahwa walaupun hal ini dapat terjadi dalam pasar dengan jumlah pesain yang besar atau kecil, cara-cara anti persaingan usaha tersebut lebih mungkin terjadi dalam pasar dengan pemusatan yang tinggi dan/atau sedikit pelaku usaha. Unsur-unsur tidak tetap ini, oleh karena itu, dapat sedemikian rupa digunakan untuk mengukur kemungkinan tingkah laku tersebut. Pada akhirnya penting untuk dikemukakan bahwa walaupun pelaksanaan dari penyalahgunaan ini berada dalam wilayah kekuasaan pelaksanaan hukum persaingan usaha nasional, pejabat pembuat peraturan perlu menyadari potensi bahayanya bagi persaingan usaha pada saat membuat atau mengubah susunan peraturan.

### **Kotak 7. Pengaturan mandiri**

#### **A. Contoh jenis-jenis pengaturan mandiri**

1. Australia memulai suatu sistem pengaturan mandiri yang baru bagi standar periklanan pada tahun 1998 dengan menciptakan Dewan Standar Periklanan dan Dewan Tuntutan Periklanan. Organisasi-organisasi ini sekarang bertanggung jawab atas keluhan konsumen tentang isi iklan.

2. Komisi Perdagangan Federal AS (Daftar Federal AS, 20 Agustus 1998) membatalkan panduan pemberian label pada industri produk bulu kasar dan bulu halus dengan berpihak kepada pengaturan mandiri dengan mana industri menentukan standar untuk pemberian label. Keputusan FTC tersebut didasarkan kepada alasan bahwa aturan pengungkapan yang ada sekarang lebih mungkin memiliki akibat berbahaya yang mengganggu permintaan konsumen, mempengaruhi keputusan produksi perusahaan dan potensi akibat anti persaingan usaha. Peraturan yang ada memperbolehkan, sebagai contoh, suatu produk dengan kandungan bulu halus 75% disebut sebagai "bulu halus". Hal ini, bagaimanapun, akan membuat produk dengan kandungan bulu halus 100% tampak lebih sulit untuk ditonjolkan sebagai bermutu tinggi dan secara merugikan mempengaruhi insentif bagi perusahaan untuk membawa produk bulu halus bermutu lebih tinggi ke pasar.

3. Australia memperbolehkan pengaturan mandiri sampai tingkat tertentu dalam industri telekomunikasi dengan harapan bahwa hal tersebut akan mendorong industri tersebut untuk menanggapi kebutuhan konsumen dengan lebih baik. Pengaturan mandiri didorong melalui kerjasama pengembangan standar teknis dan pengaturan operasi dan dikedepankan melalui Majelis Industri Komunikasi Australia – suatu organisasi yang dimiliki dan didanai oleh industri telekomunikasi. Dalam hal kepatuhan yang berhubungan dengan petunjuk yang dikembangkan oleh industri dipandang sebagai kurang, pembuat peraturan memiliki pilihan untuk meminta industri tersebut untuk mengembangkan "Aturan Praktek" yang kenyataannya memiliki kedudukan sebagai peraturan dan kepatuhan menjadi wajib berdasarkan perundang-undangan yang relevan. Dengan melihat ketatnya yang terakhir ini, industri tersebut memiliki dorongan untuk mencapai suatu tingkat pengaturan mandiri yang menghindari peraturan yang lebih

resmi.

**B. Ancaman dari peraturan yang lebih resmi dan prakarsa industri dalam hal pengaturan mandiri**

1. Peraturan yang lebih ketat atas industri bir, termasuk penyelarasan antar negara anggota, telah memperoleh momentum di UE. Tujuannya adalah untuk menghambat peminuman bir dan pemecahan yang diusulkan mencakup pajak yang lebih tinggi dan pelarangan nyata atas iklan. Industri pembuatan bir, akan tetapi, berpendapat bahwa pengaturan mandiri, berlawanan dengan pembatasan resmi seperti pelarangan iklan dan kenaikan pajak, adalah cara yang lebih efisien untuk memastikan bahwa industri pembuatan bir berkembang dengan cara yang sehat. Industri tersebut berpendapat bahwa peraturan resmi dan penyelarasan yang berlebihan akan membahayakan tradisi Eropa yang sudah lama ada, tingkat persaingan usaha dalam industri dan bertentangan dengan konsep pasar terbuka Eropa.

2. Untuk menanggapi kecaman yang bertambah tentang iklan dan kegiatan perkenalan produk dan ancaman yang membayangi dari peraturan yang eksplisit, Penelitian dan Pabrikasi Farmasi Amerika menerbitkan petunjuk pengaturan mandiri pada tahun 2002. Aturan pengaturan mandiri tersebut mengendalikan kegiatan perkenalan produk dari perusahaan, tetapi, aturan tersebut telah tunduk kepada kecaman sebagai hal yang tidak jelas dan tidak punya gigi. Sebagaimana dikemukakan oleh Lexchin (2003), misi dari himpunan tersebut terutama adalah meningkatkan penjualan dan keuntungan dan pada saat mereka menguraikan aturan prakteknya, mereka sengaja membuatnya tidak jelas, tidak melingkupi banyak aspek dari perkenalan produk dan memberikan kepada perusahaan ruang gerak yang lebar dengan menyisakan ruang untuk iklan yang menyesatkan.

**C. Contoh-contoh di mana terdapat masalah persaingan usaha dalam bidang yang melakukan pengaturan mandiri**

1. Di AS, Himpunan Kedokteran Amerika telah menerapkan standar bagi dokter. Aturan tersebut menetapkan kendala atas iklan, penyediaan jasa bagi pasien dan persaingan usaha harga oleh dokter. Pada tahun 1979, Komisi Perdagangan Federal AS menyatakan bahwa bentuk pengaturan mandiri ini melanggar undang-undang anti monopoli AS karena mencegah persaingan usaha antar dokter dan munculnya bentuk-bentuk persaingan usaha baru dalam industri pemeliharaan kesehatan.

2. Pengaturan mandiri oleh industri dapat berakibat pada insentif yang busuk dengan mana calon pesaing ditutup aksesnya ke pasar. Salah satu contoh adalah kasus anti monopoli di AS tahun 1988 – Allied Tube & Conduit Corp. melawan Indian Head, Inc. Dalam kasus ini, Allied Tube telah menetapkan standar bagi saluran kabel listrik berbasis baja dalam gedung dan standar ini telah dimasukkan ke dalam aturan keamanan dari pemerintah setempat. Satu pelaku usaha baru menawarkan saluran berbasis plastik yang bermutu tinggi dan efisien dalam hal biaya. Para pabrikan saluran baja yang lama secara bersama menyetujui untuk memungut suara melawan pelaku usaha baru dalam pertemuan tahunan himpunan tersebut. Tindakan yang dikoordinasikan oleh himpunan tersebut menang, mengakibatkan bahaya yang besar bagi persaingan usaha.

Kami menutup pembahasan tentang pengaturan sendiri dengan mengulangi ulasan yang kami buat di awal Bagian 4. Sebagaimana dikemukakan dalam pembahasan di atas dan disoroti dalam beberapa contoh di Kotak 7, mekanisme pengaturan mandiri dapat membangkitkan insentif yang buruk bagi perusahaan untuk terlibat dalam kegiatan persekongkolan seperti menetapkan pembatasan harga atau jumlah dan juga mendirikan hambatan untuk masuk pasar untuk melindungi keuntungan kelompok pelaku usaha lama. Dalam hal ini, cakupan masalah persaingan usaha yang timbul dari pengaturan mandiri tidak hanya berlaku bagi golongan #1 yaitu “Aturan dan peraturan yang membatasi jumlah atau cakupan pemasok” tetapi juga golongan #2 yaitu “Aturan dan peraturan yang membatasi kemampuan pemasok untuk bersaing.” Sebagai contoh, bergantung kepada sifat tertentu dari hambatan untuk masuk pasar yang mungkin didirikan baik yang tersembunyi maupun yang sudah jelas, masalah persaingan usaha akan termasuk dalam golongan #1 dan/atau #2.

#### 4.3.2. *Kooperasi dan pertukaran informasi*

Pelaku usaha dalam pasar diharapkan untuk bersaing. persaingan usaha membawa manfaat berupa harga yang lebih rendah, keuntungan dari efisiensi dan inovasi. Menurut hukum persaingan usaha di sebagian besar negara, perusahaan dilarang mengkoordinasikan strategi mereka yang berkenaan dengan unsur-unsur tidak tetap seperti harga, jumlah dan penguasaan pasar.

Pengecualian khusus dari larangan umum tersebut, betapa pun, dapat ditemukan. Aturan sering memungkinkan para pesaing untuk terlibat dalam jenis-jenis kerjasama dan pembentukan organisasi pasar tertentu seperti:

- Pembentukan kerjasama pertanian untuk pemasaran hasil bumi bersama. Hal ini dibenarkan atas dasar bahwa para petani yang lebih kecil tidak akan memperoleh harga yang wajar untuk produk mereka karena para pembeli sering cenderung lebih besar. Memperbolehkan kerjasama dipandang sebagai mekanisme untuk melawan kekuasaan tersebut;
- Memperbolehkan organisasi profesi, seperti hukum dan kedokteran, untuk menetapkan petunjuk dan aturan praktek terbaik bagi para anggotanya. Memperbolehkan hal tersebut dianggap menjamin pengendalian lebih baik atas mutu dan standar bagi jasa profesional yang ditawarkan;

- Pembentukan himpunan dagang yang memungkinkan para pelaku industri bertemu dan bertukar informasi tentang perkembangan industri dan kondisi pasar
- Mengkoordinasikan rancangan dan kesesuaian produk untuk menjamin standar dan keseragaman.
- Mengizinkan usaha patungan dalam hal penelitian dan pengembangan untuk mengedepankan inovasi.

Walaupun terdapat alasan yang sah untuk memperbolehkan dan mendorong jenis-jenis kerjasama ini, kemungkinan efek samping yang tidak disengaja adalah bahwa mekanisme ini juga memungkinkan para pesaing untuk bertukar informasi tentang harga dan jumlah dan terlibat dalam persekongkolan. Dalam contoh lain, penyediaan informasi kepada masyarakat umum tentang, sebagai contoh, harga dapat menyebabkan aliran informasi yang lebih baik kepada perusahaan yang berakibat kemungkinan lebih besar bagi tingkah laku yang bersifat persekongkolan.

Kotak 8 memberikan contoh-contoh kejadian di mana pertukaran informasi dan kerjasama antar perusahaan telah membawa kepada penyelidikan oleh kewenangan yang mengatur persaingan usaha. Walaupun contoh-contoh ini berasal dari pelaksanaan hukum persaingan usaha, kami memasukkan contoh-contoh tersebut untuk menyoroti kenyataan bahwa (kesempatan untuk) pertukaran informasi dapat membawa kepada akibat yang anti-persaingan usaha. Pesan yang penting adalah bahwa mengizinkan pertukaran informasi dan kerjasama perlu dipikirkan masak-masak dikarenakan oleh kemungkinan akibat anti persaingan usaha dari hal-hal tersebut.

### Kotak 8. Kerjasama dan pertukaran informasi

1. Pada tahun 1993 lembaga persaingan usaha di Denmark memutuskan untuk mengumpulkan dan mempublikasikan harga transaksi dari perusahaan tertentu untuk dua kelas beton jadi di tiga daerah di Denmark. Dalam waktu satu tahun setelah publikasi data tersebut, harga rata-rata kedua kelas produk tersebut naik 15-20%. Publikasi harga berpotensi mempermudah persekongkolan dan menaikkan harga.

2. Organisasi profesi atau produsen sudah umum di banyak negara dan melibatkan pengambilan keputusan secara kelompok oleh perusahaan yang sebaliknya akan bersaing satu sama lain. Apabila tidak cukup dipantau dan diatur, organisasi tersebut dapat mengakibatkan hilangnya persaingan usaha dan hambatan untuk masuk pasar karena organisasi tersebut mempersulit keanggotaan, secara sengaja tidak mengizinkan pelaku usaha baru untuk masuk, dan bahkan menyetujui untuk terlibat dalam kegiatan anti persaingan usaha seperti penetapan harga.

- Kerjasama para ahli anestesi di negara bagian Goiás di Brazil. Kerjasama tersebut menyebarkan daftar harga yang meliputi tatacara anestesi kepada semua ahli anestesi yang tergabung di negara bagian Goiás. Dewan persaingan usaha Brazil menyatakan kerjasama tersebut bersalah atas koordinasi harga.
- Koperasi Medical Works Ltd. Di kota Macapá di Brazil terlibat dalam hambatan persaingan usaha dengan cara mempengaruhi penggunaan cara menjalankan perdagangan yang seragam atau perjanjian di antara para pesaing.

3. Himpunan Kedokteran Amerika berpendapat bahwa para dokter harus diberikan hak untuk bersama-sama membandingkan informasi tentang tingkat penggantian dari rencana asuransi kesehatan. AMA memberikan alasan bahwa tingkat penggantian ongkos dokter diterapkan berdasarkan kontrak oleh perusahaan asuransi kesehatan besar dengan sistem mau atau tidak. Masalahnya, akan tetapi, adalah bahwa pengaturan ini berpotensi memungkinkan para dokter untuk mematok harga (menetapkan tarif mereka).

4. Cavaliere, Silvestri dan Tanasso (2001) menguraikan masalah tentang pengaturan mandiri dan perjanjian sukarela yang dirancang untuk memungkinkan perusahaan memenuhi tujuan lingkungan. Tetapi kerjasama ini juga dipandang sebagai lahan subur bagi pertukaran informasi tentang harga dan kegiatan lain yang dapat mengurangi persaingan usaha

5. Seperti dikemukakan dalam Potter (2001), kekhawatiran penting dari pihak pembuat peraturan terhadap transaksi usaha dan pertukaran informasi berbasis internet adalah apakah banyaknya informasi yang disingkapkan dan dibagikan di antara para penjual akan menyebabkan persekongkolan dan kenaikan harga. Lebih umum lagi, transaksi berbasis internet antar perusahaan dapat memungkinkan perusahaan untuk melihat pada harga dan jumlah mana penjual lain telah melakukan penjualan atau untuk mempelajari apakah penjual lain memiliki kapasitas lebih. Hal ini dapat mendorong sekurangngnya koordinasi harga secara diam-diam. Departemen Kehakiman AS, sebagai

contoh, telah menyelidiki penjualan obligasi melalui internet (Schiffrin, 2000) dan juga unit usaha pemesanan penerbangan yang dibentuk oleh beberapa maskapai penerbangan seperti Hotwire dan Orbitz, yang juga di bawah penyelidikan Komisi Perdagangan Federal AS dan Departemen Perhubungan (Greenberg, 2000). Departemen Kehakiman AS bertindak berdasarkan bukti bahwa pertukaran informasi dalam sistem pemesanan penerbangan digunakan untuk memainkan harga. (<http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/4800.htm>)

6. Dalam topik yang luas tentang berbagi informasi dan akibat anti persaingan usaha, satu contoh dari industri telepon genggam Perancis dapat membantu menjelaskan. Tiga perusahaan – Orange France, SFR dan Bouygues Télécom – tersangkut perkara dengan Conseil de la Concurrence (Dewan persaingan usaha) dan didenda besar untuk berbagi informasi strategis tentang pelanggan baru dan pembatalan. Dewan tersebut mengemukakan bahwa pertukaran informasi tersebut menimbulkan distorsi persaingan usaha dengan mengurangi ketidakpastian atas strategi pesaing dan mengurangi ketidaktergantungan komersial dari masing-masing perusahaan. Sebagai tambahan, Dewan tersebut mengamati bahwa sejak tahun 2000, pertukaran informasi tersebut telah memampukan mereka untuk memantau dan menstabilkan penguasaan pasar yang mereka bidik bersama.

Cukup nyata bahwa memperbolehkan kerjasama dalam beberapa bidang berpotensi membawa manfaat yang besar bagi masyarakat, seperti kerjasama dalam penelitian dan pengembangan. Karena itu, menentukan sifat dan besarnya pelanggaran atas pelarangan umum terhadap sejumlah tingkah laku kerjasama di antara perusahaan dalam sebuah industri adalah salah satu tugas lebih sulit yang dihadapi pembuat peraturan. Banyak pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha terjadi dengan cara tersembunyi, cara yang baik tidak langsung tampak maupun tidak dapat dengan mudah diramalkan oleh pembuat peraturan. Dalam bidang ini, seperti dalam bidang lainnya, tugas tersebut sebenarnya sama dengan membuat kesimpulan yang sulit tentang apakah manfaat bagi masyarakat dari memperbolehkan kerjasama dalam konteks tertentu mungkin melebihi biayanya, dinyatakan dalam kaitannya dengan akibat anti persaingan usaha yang wajar timbul dari diperbolehkannya tingkah laku kerjasama. Walaupun, pada umumnya, sulit untuk meramalkan kapan kerjasama dalam satu bidang – seperti litbang atau penentuan standar kesesuaian – dapat membawa kepada koordinasi harga atau pembagian penguasaan pasar, bukti dari pelaksanaan hukum persaingan usaha menunjuk kepada penguasaan pasar yang tinggi atau jumlah pelaku usaha yang sedikit sebagai salah satu tanda bagi kemungkinan adanya tingkah laku anti persaingan usaha tersebut. Walaupun, dalam analisis yang utama, pelaksanaan hukum persaingan usaha nasional dipercayakan dengan tugas menemukan dan mengusut adanya tingkah laku kerjasama dalam hal harga dan jumlah, penting untuk diingat bahwa keputusan pembuatan peraturan tidak boleh berakhir dengan mempermudah kerjasama

karena persekongkolan sangat sulit ditemukan bahkan oleh lembaga persaingan usaha.<sup>23</sup>

#### 4.3.3. *Peraturan yang mengecualikan sebagian atau seluruh kegiatan dari hukum persaingan usaha nasional*

Di banyak negara, pemerintah memberikan pengecualian dari kebijakan persaingan usaha kepada perusahaan dan organisasi pengusaha. Motivasinya beragam dan mencakup pengecualian untuk:

- Mempromosikan ekspor
- Perusahaan yang diatur
- Kerjasama pertanian
- Organisasi untuk usaha kecil dan menengah.

Tidak diragukan, beberapa dari alasan yang mendasari diberikannya pengecualian dari hukum persaingan usaha dapat dibenarkan dari sudut pandang sejarah. Di seluruh dunia, petani cenderung kecil dan mengizinkan mereka mengkoordinasikan kegiatan pemasaran/penjualan mereka masuk akal. Bagi sebagian golongan di atas, pengecualian terkadang dapat berfungsi membantu menciptakan barang dan jasa yang sebaliknya mungkin tidak akan ada atau memiliki mutu lebih rendah.

Sisi buruk yang penting, akan tetapi, adalah bahwa peraturan yang menghilangkan atau mengurangi persaingan usaha dengan mengecualikan kegiatan dari hukum persaingan usaha atau meminta para pesaing untuk bertindak secara bersama-sama dapat memiliki akibat merusak bagi tingkattingkat persaingan usaha di pasar dan tindakan dari pelaku usaha yang dilindungi oleh pengaturan ini sering berpengaruh besar. Karena itu, pertimbangan yang seksama harus diberikan atas usulan yang bermaksud membuat pengecualian dari hukum persaingan usaha. Dalam keadaan di mana sebuah usulan menciptakan ketidakpastian tentang apakah pemerintah berniat terus menerapkan hukum persaingan usaha, bahasa harus ditambahkan untuk memperjelas dapat diterapkannya hukum persaingan usaha. Sebagai contoh,

---

<sup>23</sup> Ghosal (2007) menyajikan pembahasan tentang berbagai kemungkinan terjadinya aliran informasi kepada kantor penyelidikan dari kewenangan yang mengatur persaingan usaha dan kesulitan luar biasa yang mereka miliki dalam menemukan kegiatan yang mirip monopoli.

pada tahun 1996 Undang-undang Telekomunikasi di AS mengandung sebuah “klausul pencegahan anti monopoli” yang memperjelas bahwa hukum anti monopoli akan terus diterapkan dan tidak akan digantikan oleh perundang-undangan tersebut.

Kotak 9 memberikan beberapa contoh pengecualian dari hukum persaingan usaha dan akibatnya yang merugikan.

**Kotak 9. Mengecualikan kegiatan dari hukum persaingan usaha**

1. *Undang-undang Pengecualian Persetujuan Pengangkutan, 1987 (SCEA)* di Kanada, mengecualikan beberapa praktek persetujuan pengangkutan tertentu (misalnya, penetapan tarif bersama, dan syarat-syarat layanan) dari ketentuan dalam *Undang-undang persaingan usaha*. Agar sebuah persetujuan tidak berbenturan dengan *Undang-undang persaingan usaha*, kebebasan anti monopoli disediakan melalui SCEA. Laporan oleh Clyde dan Reitzes (1996) memberikan bukti bahwa beberapa aspek dari sistem kebebasan bagi persetujuan pengangkutan dengan kapal laut mungkin mendukung tarif pengangkutan dengan kapal laut yang lebih tinggi.

2. Komisi Eropa telah mengusulkan untuk mencabut sekumpulan pengecualian bagi persetujuan kapal laut dari pelarangan berdasarkan aturan persaingan usaha Pakta Komisi Eropa atas praktek usaha yang membatasi (Pasal 81). Kumpulan pengecualian yang sekarang, ditetapkan oleh Peraturan Dewan 4056/86, memperbolehkan perusahaan pengangkutan untuk bersama-sama mematok harga dan mengatur daya tampung. Mencabut pengecualian tersebut akan bermanfaat bagi eksportir UE dengan menurunkan harga angkutan sembari mempertahankan layanan yang terpercaya. Usulan Komisi tersebut juga akan membawa layanan laut tanpa rute dan jadwal tetap dan kapal asing berbendera negara tempat operasinya ke dalam ruang lingkup aturan yang menerapkan persaingan usaha tersebut (Peraturan 1/2003), dengan memperhatikan pembenaran Komisi tersebut untuk penerapan aturan persaingan usaha di sektor tersebut.

3. Undang-undang McCarran-Ferguson di AS (1945) mengecualikan industri asuransi dari sebagian anggaran dasar anti monopoli federal sepanjang industri tersebut diatur oleh negara bagian. Pengecualian tersebut terutama diterapkan atas pengumpulan data untuk tujuan penentuan tarif. Sebaliknya, hukum anti monopoli melarang pemberi asuransi dari pemboikotan, tindakan memaksa atau pengendalian perdagangan. Para juru ulas berpendapat bahwa Undang-undang tersebut menyerdakan naungan bagi pemberi asuransi dan memungkinkan mereka mematok harga. Seperti dikemukakan dalam King (2003), kelompok pembela konsumen berpendapat bahwa pemberi asuransi telah mengambil keuntungan dari Undang-undang tersebut untuk menaikkan harga dan membatasi cakupan, dan juga terlibat dalam kegiatan anti persaingan usaha lainnya yang akan dianggap tidak sah dalam setiap industri lainnya. Penentangan secara hukum yang melibatkan tuduhan pematokan harga oleh pemberi asuransi biasanya ditolak oleh pengadilan dikarenakan oleh pengecualian khusus bagi industri tersebut dari hukum anti monopoli.

4. Di AS, sektor yang tetap mendapatkan sebetulnya pengecualian dari, atau

perlakuan khusus berdasarkan, hukum anti monopoli mencakup: koperasi pertanian; koperasi nelayan; perbankan dan lembaga keuangan lain; industri sekuritas dan komoditas; asuransi; surat kabar; olahraga profesional; angkutan bermotor, rel dan air antar negara bagian; angkutan laut; tenaga kerja yang terorganisasi; dan angkutan udara. Kongres AS meloloskan Undang-undang Perlindungan Surat Kabar (1970) untuk memberikan pengecualian anti monopoli terbatas dengan memperbolehkan pembuatan Perjanjian Kerjasama Operasi oleh surat kabar. Motivasinya adalah untuk menjaga surat kabar dari kegagalan, khususnya apabila hal tersebut hanya akan menyisakan satu surat kabar harian di pasar.

5. Kumpulan pengecualian anti monopoli Uni Eropa bagi penjualan dan layanan servis mobil telah menciptakan sistem di mana pedagang mobil harus menawarkan layanan perbaikan purna jual, dan para montir membutuhkan tanda mutu dari pabrikan. Hal ini memungkinkan para pabrikan menguasai pasar dengan cara meniadakan merek pesaing dari ruang pameran pedagang mereka. Pengecualian tersebut berakhir pada September 2002 dan pedagang mobil sekarang dapat menawarkan beranekaragam merek.

6. Di Swedia, terdapat pengecualian secara hukum berdasarkan Undang-undang persaingan usaha bagi koperasi pertanian. Pemberian harga oleh sebuah himpunan primer di mana himpunan tersebut bertanggung jawab atas penjualan barang, yang dipasok kepada himpunan tersebut, tidak termasuk ruang lingkup tindakan kebijakan persaingan usaha yang menentang tingkah laku anti persaingan usaha.

7. Di Afrika Selatan, pengecualian dapat diberikan kepada perusahaan dan himpunan profesi untuk bertindak dengan cara yang, apabila tidak dikecualikan oleh Komisi tersebut, akan menjadi anti persaingan usaha. Pengecualian dapat diberikan atas dasar-dasar seperti: (a) mempromosikan ekspor; (b) mempromosikan perusahaan kecil dan menengah; (c) membantu stabilitas ekonomi dari sebuah industri; dan (d) mempertahankan standar profesi atau fungsi biasa dari profesi tersebut.

Walaupun dalam beberapa contoh akar sejarah bagi pemberian pengecualian dari hukum persaingan usaha cukup panjang, adil untuk mengatakan bahwa pengecualian tersebut pantas mendapatkan pertimbangan yang sungguh-sungguh pada saat diberlakukan. Sebagaimana ditunjukkan oleh laporan OECD (1997), pengecualian dari hukum persaingan usaha nasional telah bertumpuk di banyak sektor seperti energi, listrik, air dan gas, perhubungan, komunikasi, dan pertanian. Pengecualian tersebut dapat menurunkan kinerja ekonomi dengan memperbolehkan praktek anti persaingan usaha seperti penyalahgunaan kedudukan berpengaruh dan perilaku usaha yang bersifat persekongkolan. Secara keseluruhan, terdapat manfaat yang besar dari penerapan hukum persaingan usaha umum seluas mungkin.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Laporan tersebut mengemukakan bahwa hal ini terutama penting dalam jangka waktu setelah reformasi peraturan, karena penyalahgunaan tersebut

#### 4.4. *Pilihan konsumen dan pengambilan keputusan*

Pemasok bersaing satu sama lain untuk menarik konsumen. Sebagaimana telah dikemukakan pada kesempatan lain, terkadang kebijakan pemerintah dapat terlalu membatasi tindakan yang dapat diambil pemasok. Lagi pula, kebijakan pemerintah juga dapat mempengaruhi keputusan konsumen dengan cara yang dapat membatasi pilihan atau sebaliknya tidak mendukung kepentingan mereka.

Konsumen mengambil keputusan mereka untuk membeli barang dan jasa tertentu berdasarkan unsur seperti preferensi pribadi mereka, pendapatan, harga dan sifat-sifat dari produk-produk yang bersaing.<sup>25</sup> Pada saat mengambil keputusan mereka, meskipun begitu, mereka mungkin tidak memiliki cukup informasi tentang sebuah produk, menghadapi batasan pemerintah atas keragaman yang tersedia bagi mereka, dan/atau menghadapi biaya untuk berpindah dari satu produk ke produk lain yang mencegah mereka untuk memilih produk yang akan mereka pilih apabila mereka dapat berpindah dengan gratis. Lebih dari itu, mereka mungkin menjadi korban dari prasangka yang berhubungan dengan tingkah laku yang mengakibatkan mereka mengambil keputusan yang, berdasarkan pemeriksaan, tidak sesuai dengan preferensi pokok mereka. Unsur-unsur ini mempengaruhi permintaan akan beberapa barang dan jasa secara berarti.<sup>26</sup> Ketika hal ini terjadi, pemerintah terkadang berusaha mengambil tindakan yang meningkatkan transparansi atau setidaknya membantu konsumen.

Untuk memperjelas pentingnya unsur-unsur dari sisi permintaan dalam mengedepankan persaingan usaha yang bermanfaat, pertimbangkanlah keadaan di mana konsumen disajikan dengan informasi yang tidak lengkap, membingungkan, menyesatkan atau sulit dipecahkan. Dalam keadaan ini, akibat

---

dapat menggagalkan timbulnya persaingan usaha dengan cara menghambat masuknya pelaku usaha baru atau mematok harga. Penegakkan mati-matian atas hukum yang menentang kartel akan dibutuhkan di mana penerapan peraturan selama bertahun-tahun telah mengajarkan perusahaan untuk bekerjasama bukan berkompetisi. Tanpa tindakan yang dilandasi tekad bulat, manfaat dari reformasi dapat hilang.

<sup>25</sup> Komisi Kebijakan Konsumen OECD saat ini sedang membuat kerangka kerja untuk menentukan bilamana dan bagaimana pemerintah mungkin ingin mengambil tindakan untuk menangani suatu masalah konsumen. (*Perlengkapan Kebijakan Konsumen*, akan datang)

<sup>26</sup> Peraturan yang mempengaruhi apa yang dibuat pemasok, bagaimana mereka bersaing dan insentif bagi mereka untuk bersaing satu sama lain mempengaruhi sisi penawaran dari pasar.

dari pasar yang tidak dibatasi mungkin tidak menghasilkan kesejahteraan konsumen yang setinggi-tingginya. Sebagai contoh, apabila konsumen memiliki cukup informasi tentang mutu produk, perusahaan yang menawarkan produk bermutu lebih rendah mungkin terpaksa entah menurunkan harga mereka menyamai perusahaan yang menyediakan barang dengan mutu lebih tinggi ataupun meningkatkan produk mereka. Berlawanan dengan itu, apabila konsumen memiliki informasi yang tidak cukup, membingungkan atau menyesatkan tentang produk, sulit bagi mereka untuk mengevaluasi produk dengan baik. Mereka mungkin kemudian membayar harga lebih tinggi untuk barang dan jasa yang relatif rendah mutunya atau, dalam hal informasi yang membingungkan, mereka mungkin mengurangi usaha untuk mencari produk yang paling baik untuk memenuhi kebutuhan mereka. Untuk alasan tersebut, memastikan bahwa konsumen dalam posisi untuk membuat pilihan yang berdasarkan informasi dan alasan yang baik sangat penting untuk membantu perkembangan persaingan usaha yang hebat dan bermanfaat.

Pemerintah dapat membantu dalam hal ini. Wilson dan Waddams Price (2005) memeriksa contoh dari Inggris atas rumahtangga yang mengkonsumsi listrik dan menemukan bahwa sepertiga dari pelanggan yang untuk berganti pemasok listrik dalam contoh dari Inggris mereka pindah kepada penyedia yang lebih mahal dan bukannya yang lebih murah. Salah satu unsur kunci dalam menjelaskan hasil ini adalah kesulitan yang dialami konsumen dalam membandingkan penawaran yang rumit dan bersaing satu sama lain. “Kesalahan” konsumen dapat meningkatkan pengelembungan laba kesetimbangan dengan memperlemah hubungan antara penjualan perusahaan dan kelebihan penawaran relatif (Perloff dan Salop 1985, Gabaix dll. 2005) Apabila terdapat strategi usaha yang menguntungkan yang didasarkan atas membuat konsumen bingung secara sistematis, dan tampak bahwa pemasok sengaja mengikuti strategi tersebut, mungkin terdapat alasan untuk melindungi konsumen, sebagai contoh dengan mempersyaratkan standar yang jelas dan dapat dipersamakan untuk membandingkan penawaran yang dibuat oleh para pemasok yang berbeda. Kehati-hatian, betapa pun, perlu digunakan dalam melakukan intervensi terhadap pasar karena mungkin ada akibat yang merusak baik bagi pemasok maupun bagi konsumen. Contoh-contoh kebijakan yang membahayakan pilihan dan pengambilan keputusan konsumen mencakup peraturan yang menciptakan standar produk yang lebih tinggi atau lebih rendah daripada yang diinginkan banyak konsumen (dengan demikian menghilangkan sebagian dari kumpulan pilihan yang tersedia bagi konsumen), peraturan yang mengharuskan konsumen membeli produk tertentu, peraturan yang memberikan kepada profesi tertentu kemampuan untuk membatasi pilihan konsumen, seperti pada saat membuat resep tertentu (contoh, untuk lensa kontak) yang mengharuskan pembelian lensa merek tertentu. Contoh-contoh kebijakan yang

membantu memperluas pilihan konsumen dan meningkatkan pengambilan keputusan mereka dapat mencakup peraturan yang mempersyaratkan pemberian label dari kandungan makanan, peraturan yang menetapkan bentuk penawaran harga standar untuk tarif hipotek (membantu perbandingan dari penawaran di antara lembaga keuangan), aturan pengungkapan dan tenggang waktu pembatalan.

#### 4.4.1. *Kemampuan untuk memilih*

Pasar pada umumnya berfungsi paling baik pada saat konsumen dapat menggunakan kebebasan memilih. Pilihan dapat dibatasi bahkan apabila tersedia beberapa pilihan penyedia produk dan jasa. Hal ini dapat terjadi apabila peraturan pemerintah membatasi pilihan yang tersedia bagi konsumen. Dalam banyak keadaan, pembatasan pribadi memang pada tempatnya dan sudah diperkirakan, seperti apabila konsumen memilih sebuah mobil, dengan mengidentifikasi bahwa, dalam hal pelayanan, mungkin akan terdapat batasan atas bengkel yang memiliki peralatan yang dibutuhkan untuk melayani mobil tersebut.<sup>27</sup> Pembatasan pribadi terhadap pilihan dapat terkadang sangat bermanfaat dalam mengedepankan persaingan usaha dan mendapatkan harga yang lebih baik bagi konsumen.<sup>28</sup> Dalam beberapa keadaan, tetapi, pilihan dibatasi oleh kebijakan pemerintah terhadap konsumen. Apabila kebijakan pemerintah membatasi pilihan konsumen, layak dipertanyakan apakah pembatasan tersebut perlu untuk mencapai suatu sasaran kebijakan umum yang

---

<sup>27</sup> Sebagai contoh, perbaikan terhadap sistem yang terkomputerisasi pada sebuah mobil mungkin membutuhkan peralatan diagnosa yang khusus bagi suatu merk atau pabrikan. Peralatan khusus ini mahal dan mungkin melibatkan teknologi yang merupakan hak milik.

<sup>28</sup> Sebagai contoh, perusahaan asuransi kesehatan swasta di Amerika Serikat menawarkan pelanggan mereka jaringan dokter dan rumah sakit. Pemberi asuransi kesehatan dapat menegosiasikan harga akhir terbaik dengan penyedia jasa seperti dokter dan rumah sakit apabila mereka dapat mengeluarkan beberapa penyedia jasa dari jaringan tersebut (dan menawarkan lebih banyak pasien kepada penyedia jasa yang tersisa). Beberapa negara bagian AS mempersyaratkan bahwa setia penyedia layanan kesehatan yang ingin dimasukkan ke dalam sebuah jaringan harus memiliki hak untuk berada dalam jaringan tersebut, sementara negara bagian lain mengizinkan kontrak yang selektif. Vita (2001) memperlihatkan bahwa persyaratan negara bagian yang mengharuskan bahwa setiap penyedia jasa yang ingin dapat bergabung dengan sebuah jaringan dihubungkan dengan belanja pemeliharaan kesehatan yang lebih tinggi di negara bagian tersebut.

tidak dapat dicapai dengan cara lain yang memiliki lebih sedikit bahaya bagi persaingan usaha.<sup>29</sup>

Kebijakan pemerintah dapat membatasi pilihan konsumen secara langsung atau tidak langsung. Sebagai contoh, pemerintah dapat menyatakan sebagai hal yang melanggar hukum apabila konsumen membeli obat resep atau non-resep di negara bagian atau negara tetangga dengan potensi harga yang lebih rendah. Hal ini merupakan pembatasan langsung. Kemungkinan lain, kebijakan pemerintah yang terkait dengan ruang lingkup asuransi bagi pembelian obat dapat menolak penggantian bagi semua pembelian obat di luar negara bagian tersebut. Hal ini merupakan pembatasan tidak langsung yang dapat memiliki akibat serupa dengan pembatasan langsung, tetapi yang beroperasi melalui sebuah mekanisme penggantian uang dan bukannya melalui suatu pembatasan langsung berdasarkan hukum.

Membatasi kemampuan konsumen untuk memilih dengan bebas dapat memiliki akibat berbahaya, karena pada saat pemasok mengetahui bahwa konsumen dihalangi dari beberapa pilihan yang mungkin lebih mereka sukai, pemasok akan menjadi kurang tanggap terhadap tekanan persaingan usaha yang akan menyebabkan pemasok menurunkan harga, meningkatkan mutu atau meningkatkan keragaman barang dan jasa yang tersedia. Sebagai tambahan, konsumen mungkin kurang puas dengan produk yang mereka dapatkan atau mungkin sekedar tidak membeli suatu jenis produk tertentu sama sekali.

Mengedepankan kemampuan konsumen untuk memilih penting untuk membuat pasar berfungsi dengan baik. Terkadang promosi ini dikejar oleh satu pesaing atau agen perlindungan konsumen tetapi, dalam banyak contoh, juga dikejar oleh pembuat aturan di suatu sektor atau tindakan badan pembuat undang-undang.

- Terkadang, kebijakan pemerintah dapat memainkan peran dalam membatasi pilihan. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, suatu peraturan federal mengharuskan agar pemakai lensa kontak menerima resep terkini dari seorang ahli perawatan mata yang berwenang sebelum membeli lensa kontak. Peraturan tersebut diloloskan untuk

---

<sup>29</sup> Asuransi hipotek wajib di Kanada bagi pinjaman dengan perbandingan pinjaman terhadap nilai jaminan yang tinggi, tetapi konsumen tidak dapat memilih penyedia jasa; pemberi pinjaman yang memilih. Perancis menggunakan persyaratan serupa, tetapi telah berusaha mengubah hal tersebut untuk memberikan konsumen pilihan atas penyedia layanan bagi mereka.

memastikan bahwa pasien menerima diagnosa yang tepat dalam hal jenis lensa (jika ada) yang tepat dan dalam hal ukuran korektif lensa dan ciri utama lain dari lensa tersebut. Beberapa ahli perawatan mata mulai membeli lensa yang mereka beri merek menurut label pribadi mereka (seperti “Lensa Kontak Dr. Jones”) dan yang tersedia hanya pada pembuat resep yang bersangkutan. Dr. Jones, sebagai contoh, mungkin memberikan pasiennya resep untuk pembelian Lensa Kontak Dr. Jones dengan ukuran korektif tertentu. Pasien dapat dibatasi kemampuannya untuk memilih-milih lensa tersebut, karena, berdasarkan hukum, resep hanya dapat dipenuhi dengan produk yang diresepkan dan hanya Dr. Jones yang menjual produk Lensa Kontak Dr. Jones. Data harga menyatakan bahwa lensa dengan label pribadi dari praktisi perawatan mata yang berdiri sendiri dan dari jaringan toko kacamata dapat lebih mahal 9-13% daripada pilihan termahal berikutnya dari produk bermerek yang sepadan (dari toko di internet) dan lebih mahal sampai dengan 50% daripada pilihan alternatif termurah (toko grosir) yang menjual produk yang sepadan.<sup>30</sup> Setelah badan legislatif bertindak<sup>31</sup>, Komisi Perdagangan Federal AS mengeluarkan perintah yang mengharuskan pembuat resep yang mengeluarkan resep lensa kontak berlabel pribadi untuk menyediakan informasi yang memadai dalam resep tersebut untuk mengidentifikasi lensa yang sebanding, dan tersedia lebih luas, dan bahwa resep harus mudah dibawa, dengan demikian memastikan bahwa konsumen tidak akan dipaksa untuk membeli dari praktisi perawatan mata yang memberi mereka resep.<sup>32</sup>

- Terkadang, kebijakan pemerintah dapat berperan dalam memperluas pilihan. Sebagai contoh, *PT Perusahaan Kotamadya Warsawa untuk Pelayanan Umum (MPUK)* menyewakan rumah pemakaman yang berlokasi di Tempat Pemakaman Umum Warsawa dan di Tempat Pemakaman Militer Powaski di Kota Warsawa. MPUK mempersyaratkan bahwa penyedia jasa pemakaman lain dan pelanggan perorangan yang ingin menggunakan rumah pemakaman tersebut membeli layanan tambahan seperti musik, pengarah acara pemakaman, dan kebaktian pemakaman dari MPUK. Dengan

---

<sup>30</sup> Lihat data dalam FTC (2005) tentang penjualan produk Biomedics<sup>55</sup> bermerek dan berlabel pribadi (hal. 25).

<sup>31</sup> Undang-undang Keadilan bagi Konsumen Lensa Kontak (FCLCA) P.L. 108-164, 1117 Stat 2024.

<sup>32</sup> 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. § 315.

demikian, seorang konsumen yang ingin menggunakan rumah pemakaman harus membeli semua layanan tersebut dari MPUK, bahkan apabila ia sudah memiliki penyedia jasa pemakaman sendiri. Pertalian antara tempat pemakaman dan penyedia jasa pemakaman menyebabkan keprihatinan terhadap hambatan bagi pasar jasa pemakaman yang bersaing. Pihak berwenang Polandia berpendapat bahwa praktek tersebut berbahaya bagi persaingan usaha dalam pasar jasa pemakaman, dan MPUK diharuskan menghentikan persyaratan layanan tambahan dan pembebanan biaya untuk layanan tersebut.<sup>33</sup>

Apabila pilihan dibatasi oleh peraturan pemerintah dengan cara yang merugikan konsumen, perbaikan atas peraturan tersebut mungkin dapat memastikan bahwa pilihan tetap ada, seperti terjadi pada perundang-undangan dan aturan tentang pembelian lensa kontak ketika ahli perawatan mata menggunakan persyaratan resep tersebut untuk memberi pasien resep yang hanya dapat dipenuhi dengan produk berlabel pribadi mereka. Meskipun demikian, pada saat pilihan bebas dibatasi semata-mata oleh tindakan pribadi, tindakan pemerintah tidak boleh menjadi hasil yang otomatis. Banyak pembatasan terhadap pilihan yang murni bersifat pribadi dapat menimbulkan dampak yang menguntungkan. Unsur-unsur yang harus dipertimbangkan dalam mengevaluasi potensi tanggapan pemerintah mencakup pemeriksaan apakah konsumen diwajibkan untuk melakukan serangkaian tindakan sebelum mendapatkan informasi yang baik tentang biaya dari pilihan-pilihan berbeda dan apakah terdapat keadaan yang memburuk yang memberi kesan bahwa pengambilan keputusan konsumen seringkali tidak dipertimbangkan.

---

<sup>33</sup> Tidak semua lembaga persaingan usaha akan mempertimbangkan bahwa kepentingan keuangan bersama antara tempat pemakaman dan rumah pemakaman merupakan masalah universal atau, sebaliknya, bahwa pemisahan antara tempat pemakaman dan pemilik jasa pemakaman perlu atau diinginkan. Lihat FTC “Larangan di Wisconsin bagi kerjasama operasi rumah pemakaman/tempat pemakaman dapat menaikkan harga dan mengurangi pilihan bagi konsumen, FTC memperingatkan,” tanggal 14 September 1993, tersedia pada <http://www.ftc.gov/opa/predawn/F93/wi-funera2.htm>. Setelah menyatakan hal ini, FTC membuat Aturan Pemakaman yang, di antara tindakan lainnya, mengedepankan akses pelanggan kepada pemasok peti jenazah atau tempat abu alternatif, sehingga suatu penyedia jasa pemakaman harus menerima peti jenazah atau tempat abu yang tidak dibeli dari penyedia jasa pemakaman yang bersangkutan dan penyedia jasa pemakaman tersebut tidak dapat membebankan ongkos penanganan peti jenazah yang dapat merusak maksud dari Aturan Pemakaman tersebut. Lihat 16 C.F.R. § 453.

#### 4.4.2. *Biaya untuk berganti pemasok*

Dalam beberapa contoh, konsumen dapat menghadapi biaya yang besar untuk berganti pemasok dari suatu jasa atau produk. Sebagai contoh, perusahaan telepon atau perusahaan gas alam mungkin telah mengharuskan konsumen menandatangani kontrak yang mewajibkan konsumen untuk membeli produk dan jasa tersebut dari perusahaan tersebut untuk jangka waktu tertentu.<sup>34</sup> Dalam beberapa contoh, perusahaan dapat mengharuskan konsumen untuk membayar di depan untuk penyediaan jasa selama jangka waktu kontrak, atau membebankan ongkos yang sudah dipatok untuk penandatanganan kontrak tersebut. Salah satu motivasi untuk klausul tersebut adalah untuk mengunci pelanggan karena hal ini membantu menciptakan hambatan bagi pergerakan konsumen.<sup>35</sup> Berdasarkan kontrak tersebut, apabila pelanggan ingin berganti kepada pemasok baru – misalnya pelaku usaha baru di pasar – mereka harus merelakan ongkos yang sudah dibayarkan kepada pemasok sebelumnya. Mengenakan biaya berpindah yang tinggi, oleh karena itu, dapat menguntungkan (para) pelaku usaha lama, mengurangi persaingan usaha dan berpotensi mempersulit masuknya pelaku usaha baru di masa depan.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Tentang telkom, lihat, sebagai contoh, OECD (2008) “meningkatkan persaingan usaha dalam telekomunikasi: melindungi dan memberdayakan konsumen” DSTI/CP(2007)FINAL.

<sup>35</sup> Dalam kasus telepon genggam, kita dapat menyatakan bahwa klausul tersebut dirancang untuk mempertahankan konsumen cukup lama untuk membayar telepon genggam (pesawat telepon) yang didiskon besar-besaran selama promosi. Hal ini tampak sebagai strategi pemasaran yang umum di antara penyedia layanan telepon genggam yang bersaing. Tetapi, penalaran seperti ini tidak dapat diterapkan kepada penyediaan gas alam atau layanan listrik.

<sup>36</sup> Paul Klemperer (Kamus Palgrave Baru) memberikan definisi yang lebih umum untuk biaya berpindah pemasok: “Sebuah produk memperlihatkan adanya biaya untuk berganti pemasok yang klasik apabila seorang pembeli akan membeli produk tersebut berulang-ulang dan menganggapnya mahal untuk berpindah dari satu penjual ke penjual lain. Sebagai contoh, ada biaya transaksi yang tinggi untuk menutup sebuah rekening di bank dan membuka rekening lain di bank pesaing; ada biaya pelatihan yang besar yang dihadapi dalam penggantian antar paket perangkat lunak komputer; dan biaya untuk berganti pemasok juga dapat tercipta dari pemberian harga yang tidak berupa garis lurus seperti, sebagai contoh, apabila sebuah maskapai penerbangan mendaftarkan penumpang ke dalam sebuah program “frequent flyer” yang memberi mereka penerbangan gratis setelah terbang sejauh beberapa mil yang sudah ditentukan dengan menggunakan maskapai tersebut. Biaya untuk berganti pemasok juga timbul apabila seorang pembeli akan membeli produk

Salah satu wujud dari biaya untuk berganti pemasok yang merupakan keprihatinan utama terkait dengan industri-industri yang baru-baru ini mengalami pengurangan peraturan seperti gas alam, listrik dan telekomunikasi di mana terdapat pelaku usaha-pelaku usaha lama yang menguasai pasar yang berusaha menghambat persaingan usaha dengan menawarkan kontrak yang diperlengkapi dengan biaya untuk berpindah. Industri-industri yang biasanya diatur ini menyimpan tantangan besar karena sekurangnya dua alasan:

- Jaringan pipa saluran gas, atau kabel transmisi atau jaringan telekomunikasi milik pelaku usaha lama harus diakses oleh pesaing agar dapat menyediakan layanan;
- Para pelaku usaha lama memiliki penguasaan pasar yang tinggi karena warisan yang mereka peroleh dari peraturan.

Sebagaimana ditunjukkan oleh beberapa contoh di Kotak 10, konsumen di banyak negara terkadang tunduk kepada biaya untuk berganti pemasok yang menciptakan hambatan bagi pemilihan pemasok alternatif.<sup>37</sup>

Tingkah laku para pelaku usaha lama dalam industri seperti listrik, telekomunikasi dan gas alam memperlihatkan bahwa mereka memiliki kecenderungan besar untuk mengenakan biaya untuk berganti pemasok dan mengabaikan atau membatasi akses bagi pelaku usaha baru ke dalam pasar mereka dalam rangka mempertahankan kekuatan pasar dan keuntungan mereka. Pemerintah dapat memainkan peran penting dalam menuntun industri-industri tersebut dari masa lalu mereka yaitu monopoli berdasarkan peraturan kepada suatu masa depan di mana terdapat lingkungan yang lebih bersaing. Pemecahan tersebut terdiri dari beberapa bagian dan semua unsur di bawah harus ada untuk meningkatkan persaingan usaha:

- Mengatur akses kepada jaringan milik pelaku usaha lama. Hal ini terjadi di banyak negara di Eropa. AS memberikan bukti-bukti yang bercampur baur pada saat Komisi Komunikasi Federal (Agustus 2005)

---

“lanjutan”, atau “purna jual”, seperti servis, pengisian kembali atau perbaikan, dan menemukan bahwa sulit untuk berpindah dari pemasok produk yang mula-mula. Singkatnya, biaya untuk berganti pemasok tercipta apabila konsumen melakukan penanaman modal yang khusus terhadap penjual yang sekarang yang harus dilipatgandakan bagi setiap penjual baru.”

<sup>37</sup> Makalah oleh Salies (2006) berisi sebuah tinjauan singkat dan pengambilan contoh taksiran dari biaya untuk berganti pemasok di beberapa negara pilihan.

mengatur bahwa perusahaan telekomunikasi yang sudah lama tidak harus memberikan akses kepada pesaing. (Ada beberapa masalah terkait dengan akses yang tidak akan kami bahas di sini – masalah-masalah ini terkait dengan kemampuan pelaku usaha lama untuk memperburuk akses bahkan pada saat terdapat akses terbuka. Agen peraturan yang bersangkutan harus memantau hal ini).

- Harga untuk mengakses jaringan tersebut harus wajar dan tidak bersifat membedakan.
- Konsumen harus memiliki kemampuan untuk berganti pemasok. Biaya untuk berganti pemasok haruslah rendah. Kita dapat memikirkan dua bagian yang berbeda dari biaya untuk pindah dalam industri-industri tersebut dan keduanya, seperti dikemukakan di bawah, harus dikurangi atau dihapuskan untuk meningkatkan kemudahan untuk berganti pemasok dan membangkitkan lebih banyak persaingan usaha:
  - Hambatan administrasi seperti jangka waktu/tanggal tertentu di mana konsumen dapat pindah. Hal ini menciptakan kesulitan praktis bagi konsumen yang mungkin ingin pindah;
  - Hambatan keuangan yang diciptakan dari kontrak yang mengunci dan onkos di depan;

Sebagai penutup kami mengemukakan bahwa gabungan dari posisi pasar yang dominan, kepemilikan jaringan dan kemampuan untuk menerapkan biaya untuk berganti pemasok menghadirkan campuran unsur-unsur yang agak rumit dan harus ditanggulangi secara serentak.

#### **Kotak 10. Biaya untuk berganti pemasok**

1. Dapat dibawanya nomor adalah kemampuan pelanggan untuk mempertahankan nomor telepon mereka yang sekarang pada saat untuk berganti pemasok. Hal tersebut sudah diwajibkan di Inggris sejak 1999 dan Jerman sejak 2002. Dalam telekomunikasi selular, dapat dibawanya dianggap sebagai prasyarat penting bagi persaingan usaha karena menurunkan biaya untuk berganti pemasok. Nomor yang tidak dapat dibawa berpotensi mengunci pelanggan pada jaringan pelaku usaha lama. Karena itu biaya untuk berganti pemasok menguntungkan pelaku usaha lama dan merupakan sumber yang nyata dari kekuatan monopoli bagi pemasok yang sudah ada. Sebagai contoh-contoh pentingnya masalah ini: (a) dapat dibawanya nomor diatur di Inggris sejak 1999; dan (b) sejak akhir 2002, dapat dibawanya nomor menjadi wajib di Jerman. Landgrebe (2004) memberikan pembahasan dari berbagai biaya untuk berganti

pemasok dalam pasar telekomunikasi selular di Eropa.

2. Setelah berkurangnya peraturan di pasar listrik di banyak negara, biaya untuk berganti pemasok dianggap sebagai unsur penting yang menentukan berfungsinya persaingan usaha dalam pasar. Ketidakmampuan pelanggan untuk berganti pemasok karena hambatan dan biaya yang dikenakan oleh pemasok lama diperkirakan akan mengakibatkan adanya pasar yang kurang bersaing. Karena hal ini, banyak negara telah memusatkan perhatian pada masalah ini dengan tujuan memperlancar tatacara berpindah dan menurunkan biaya yang dihadapi pelanggan.

3. Tingkat kegiatan berpindahnya konsumen sangat bervariasi di antara negara-negara Skandinavia dengan kegiatan tertinggi di Norwegia, diikuti oleh Swedia, Finlandia dan Denmark. Seperti ditunjukkan oleh laporan NordREG (2006), kemudahan berpindah bervariasi di antara negara-negara tersebut. Di Swedia, perpindahan pemasok dapat dilakukan hanya pada hari pertama dalam sebulan dan perpindahan dapat berlangsung sampai dua bulan apabila konsumen terlambat satu hari saja. Di Finlandia, sistem yang sekarang memperbolehkan penyelenggara sistem penyebaran untuk membebaskan ongkos apabila pelanggan berganti pemasok lebih dari sekali setahun. Di Finlandia, Swedia dan Norwegia seorang konsumen dapat menyepakati kontrak pasokan baru secara lisan atau melalui surat elektronik, sedangkan di Denmark konsumen harus benar-benar menandatangani kontak tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh kajian tersebut, menurunkan hambatan untuk pindah merupakan prasyarat bagi pasar listrik yang efektif.

4. Pasar listrik di Austria telah menyaksikan tingkat perpindahan yang relatif rendah pada pangsa konsumen kecil dengan tingkat perpindahan kira-kira 5% dibandingkan dengan 25% untuk pelanggan besar. Hambatan untuk berpindah, khususnya bagi pelanggan yang lebih kecil, mencakup, sebagai contoh, informasi harga yang tidak jelas yang disediakan oleh pemasok pada tagihan listrik seperti harga yang sudah termasuk semua, jangka waktu perjanjian minimum yang bersifat membatasi yang mengunci konsumen selama kontrak dan potongan harga untuk pelanggan setia yang mengurangi dorongan untuk berpindah. Untuk alasan serupa, perpindahan antara pelanggan gas juga rendah. Pada musim gugur 2004, Lembaga persaingan usaha Austria meluncurkan penyelidikan terhadap beberapa praktek tersebut.

#### 4.4.3. *Informasi yang Layak dan Berguna*

Perusahaan menggunakan beraneka cara pengiklanan, pengenalan dan metode lain untuk menyampaikan informasi tentang produk mereka kepada konsumen dalam rangkaian kegiatan sehari-hari dalam menjalankan usaha. Dalam pasar yang sudah mantap, sumber-sumber ini dapat dilengkapi dengan bentuk informasi lain seperti pengalaman menggunakan produk sebelumnya, nama baik pemasok, dari mulut ke mulut dan tinjauan pihak ketiga di internet. Mekanisme ini, secara bersama-sama, umumnya memberikan cara yang efektif bagi konsumen untuk memperoleh informasi yang mereka butuhkan untuk membuat pilihan yang terdidik dan tepat.

Tetapi, reformasi peraturan besar dapat menciptakan keadaan di mana sumber informasi yang biasa pada awalnya akan menyediakan secara terbatas informasi yang dibutuhkan oleh banyak konsumen. Hal ini khususnya mungkin terjadi apabila pasar baru diciptakan untuk produk yang sebelumnya tidak pernah dibeli konsumen. Sebagai contoh, pengurangan peraturan dalam pasar listrik rumah tangga dapat berakibat konsumen diminta memilih di antara pemasok yang baru di pasar, dan setuju untuk memasok penawaran yang baik konsumen tersebut maupun konsumen lain pernah punya pengalaman sebelumnya dalam mengevaluasi produk tersebut. Di sisi lain, risiko dalam kasus ini adalah bahwa banyak konsumen akan dibujuk untuk menandatangani pengaturan pasokan yang tidak melayani kepentingan mereka. Di sisi lain, kurangnya informasi dapat berakibat banyak konsumen tetap tinggal dengan pemasok lama, meskipun mungkin tersedia penawaran lain yang lebih baik.

Dalam kasus manapun, kurangnya informasi yang layak dapat sungguh-sungguh mempengaruhi potensi manfaat dari reformasi peraturan dan bahkan mungkin mengancam seluruh proses pengurangan peraturan. Keluhan yang tersebar luas dari konsumen dapat menyebabkan seruan untuk pengaturan kembali. Apabila terlalu banyak konsumen tetap tinggal dengan pemasok lama mereka, hal ini dapat memperlambat pengembangan persaingan usaha yang efektif dan menimbulkan pertanyaan apakah pasar yang bersangkutan berpotensi untuk bersaing atau harus diatur kembali.

Untuk memastikan pengurangan peraturan atau prakarsa besar lainnya untuk perubahan pasar oleh pemerintah dapat dianggap berhasil, mungkin layak untuk menyertai penciptaan pilihan baru dengan persyaratan informasi yang memberikan konsumen titik acuan untuk membandingkan penawaran-penawaran.

Dalam rangka memutuskan di antara pilihan-pilihan alternatif, konsumen mengevaluasi produk yang mereka pertimbangkan. Untuk banyak produk, informasi yang didapat konsumen sebelum pembelian akan membantu mereka memutuskan di antara pilihan-pilihan berbeda.<sup>38</sup> Apabila informasi yang tersedia bagi konsumen tidak memadai, mereka dalam risiko yang lebih tinggi untuk mengambil pilihan yang buruk. Tetapi, pemasok yang memenangkan usaha

---

<sup>38</sup> Untuk beberapa produk (barang yang dialami), mutu produk hanya dapat diketahui setelah pemakaian, seperti buah. Untuk produk lain (barang kepercayaan), mutu produk mungkin tidak diketahui konsumen bahkan setelah pembelian (seperti perawatan kedokteran atau perwakilan hukum). Penyediaan dan pengungkapan informasi dapat membantu meningkatkan pengambilan keputusan konsumen bagi pembelian produk tersebut.

karena kurangnya informasi konsumen dapat menarik keuntungan dari pilihan yang di bawah pilihan terbaik ini, yang berpotensi memberikan pemasok lebih sedikit dorongan untuk menyingkapkan informasi tentang produk mereka yang akan berguna bagi konsumen.

Keberadaan kegagalan informasi semata belum tentu menyatakan bahwa persyaratan informasi akan menjadi jalan keluar dari kegagalan tersebut. Pertimbangan yang matang perlu diberikan kepada apakah persyaratan dapat menciptakan masalah tambahannya sendiri, melalui akibat yang tak terduga atau biaya yang meningkat.

#### **4.5. Rangkuman**

Pada bagian 4 kami membahas banyak jenis aturan dan peraturan yang dapat diterapkan oleh pemerintah dan organisasi profesi. Kami mengevaluasi secara singkat motivasi sosial dan ekonomi pokok di balik peraturan tersebut dan kemudian berpusat pada potensi masalah persaingan usaha yang dapat disebabkan oleh pembatasan tersebut. Untuk setiap jenis peraturan kami memberikan beberapa contoh, bersama dengan pembahasan tambahan, untuk menggarisbawahi sifat dari pembatasan tersebut dalam setiap golongan. Kami mengemukakan bahwa pada saat intervensi yang sedang berlangsung seperti pengaturan harga dipertimbangkan, layak untuk memeriksa apakah alternatif lain akan memecahkan masalah pelanggan, seperti meningkatkan informasi yang tersedia bagi pelanggan.

Dalam membahas berbagai masalah persaingan usaha dari aturan dan peraturan yang diterapkan pemerintah dan organisasi profesi, kami menggunakan konsep dan kerangka kerja dari bagian 3. Selanjutnya, pada bagian 5, kami mengembangkan kerangka kerja umum yang dapat digunakan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik terhadap masalah persaingan usaha untuk suatu aturan atau peraturan tertentu dan, pada bagian 6, kami menguraikan sebuah proses dua tingkatan untuk evaluasi yang lebih khusus dari masalah persaingan usaha yang mungkin timbul.

### **5. Kerangka Kerja Umum untuk Penilaian Persaingan Usaha atas Peraturan**

Konsep dan kerangka kerja yang diuraikan pada bagian 3 memberikan metode yang mudah disesuaikan dan analitis bagi penilaian persaingan usaha atas jenis-jenis peraturan berbeda yang disoroti di bagian 4. Konsep dan kerangka kerja pada bagian 3 mudah disesuaikan dalam pengertian bahwa konsep dan kerangka kerja tersebut dapat digunakan untuk mengevaluasi akibat

dari jenis-jenis peraturan yang berbeda bagi persaingan usaha dalam industri dan pasar dengan ciri-ciri yang jauh berbeda. Tujuan pokok dari bagian ini adalah untuk membangun sebuah kerangka kerja yang luas yang dapat digunakan oleh pejabat pembuat peraturan dan ekonom untuk memperoleh pemahaman yang sepenuhnya dari masalah yang terkait dengan persaingan usaha dan membantu mereka mengevaluasi akibat dari peraturan terhadap persaingan usaha. Setelah kami menerangkan kerangka kerja yang luas pada bagian ini, sebuah proses dua langkah yang lebih khusus untuk mengevaluasi peraturan diterangkan pada bagian 6.

Sebagai prinsip umum para pejabat pembuat peraturan harus memusatkan perhatian kepada tiga aspek penting untuk memulai proses evaluasi tersebut. Pertama-tama, titik awal dari setiap evaluasi haruslah “tujuan” yang dikejar. Setelah hal ini dilakukan, pada tahap berikutnya akan lebih mudah untuk mempertimbangkan dan mengevaluasi alternatif untuk mencapai tujuan tersebut dengan lebih sedikit pembatasan yang diterapkan kepada proses pasar. Sebagai contoh:

- Apabila sasarannya adalah perlindungan dari konsumen yang kurang memiliki informasi, mengatur harga terendah dapat menjadi satu cara untuk mencapai sasaran tersebut. Tetapi ada cara lain untuk menyelesaikan hal tersebut yang juga layak dipertimbangkan;
- Bergantung kepada sifat dari peraturan, beberapa pengecualian dari peraturan baru tidak dapat dihindari. Tetapi, sebuah tantangan penting adalah untuk memperpendek jangka waktu di mana pengecualian terjadi karena jangka waktu perlindungan yang lebih panjang dan mekanisme pengecualian yang tidak dipikirkan baik-baik berpotensi menyebabkan bahaya besar bagi pasar.

Kedua, banyak pasar dapat memiliki hambatan yang besar bagi persaingan usaha yang relatif tampak jelas. Berdasarkan hal ini, akan berguna untuk merinci “hambatan-hambatan yang sudah ada” yang mungkin terkait dengan:

- Hambatan dari *peraturan* terkait dengan peraturan masuk, klausul pelestarian, pembatasan iklan, antara lain. Peraturan apa pun kepada mana pasar dalam pertimbangan tersebut tunduk perlu diperinci dan dicatat kemungkinan pengaruhnya terhadap persaingan usaha;
- Hambatan yang terkait dengan *biaya overhead* atau *biaya tertanam* yang besar seperti kebutuhan pelaku usaha untuk mengeluarkan belanja iklan atau litbang yang besar untuk bersaing di pasar. Sebagai

contoh, apabila kumpulan produk atau jasa saat ini di pasar mengharuskan investasi yang besar dalam hal modal atau litbang, maka setiap peraturan baru yang mempengaruhi struktur biaya pasar – entah karena perubahan yang perlu dalam proses produksi ataupun pengubahan posisi produk – dapat memiliki akibat yang besar baik bagi pelaku usaha lama maupun calon pelaku usaha baru;

- *Tingkah laku* pelaku usaha yang sudah ada. Apakah ada sejarah dari perusahaan yang berkuasa di pasar bertingkah laku dengan cara yang mempersulit perusahaan baru dan calon pelaku usaha baru yang potensial untuk bersaing? Sebagai contoh, suatu perusahaan telekomunikasi atau listrik yang berkuasa dapat memiliki sejarah menghilangkan atau memperburuk akses kepada jaringan mereka.

Ketiga, apabila usulan peraturan tersebut melibatkan aturan dan peraturan tentang harga pasar, perlu diakui bahwa hal ini dapat mempengaruhi banyak segi operasi perusahaan. Seperti yang telah dikemukakan pada bagian 4.2.4, pengendalian harga yang dapat dibebankan perusahaan dapat memiliki potensi akibat yang luas jangkauannya seperti mutu dan keragaman produk yang lebih rendah, berkurangnya pelaku usaha baru, efisiensi produksi yang berkurang dan penyesuaian yang lebih lambat terhadap teknologi baru. Karena hal ini, apabila ada pembatasan harga, hal tersebut harus dipandang dengan keraguan dan pemecahan alternatif yang kurang berbahaya bagi berfungsinya pasar dalam jangka panjang perlu dievaluasi dengan seksama.

Pertimbangan di atas akan memberikan pemahaman yang lebih baik sebelumnya dari beberapa aspek penilaian persaingan usaha dalam keadaan di mana aturan dan peraturan baru sedang diusulkan. Bahkan dalam hal aturan dan peraturan yang sudah ada yang sedang ditinjau, penilaian tersebut akan berharga. Pokok Hal penting untuk dikemukakan adalah bahwa gabungan beberapa jenis hambatan dapat berdampak besar bagi persaingan usaha; akibat ini mungkin tidak tampak apabila kita hanya berpusat pada sebuah hambatan tertentu.

Setelah penilaian di atas, pertimbangan yang dikemukakan di bawah dirancang untuk memperoleh pemahaman yang lebih lengkap dari kemungkinan akibat bagi persaingan usaha.

### **5.1. *Memeriksa akibat terhadap usaha yang sudah berjalan***

Penting untuk memperoleh pemahaman yang jelas tentang bagaimana peraturan tersebut dapat mempengaruhi berbagai aspek operasi perusahaan,

apakah peraturan tersebut dapat memiliki dampak yang jauh berbeda pada pelaku usaha lama yang berbeda, dan apakah perbedaan dampak tersebut akan sangat mengubah hubungan persaingan usaha dengan cara sedemikian sehingga sangat mengurangi kerasnya persaingan usaha dalam pasar tersebut.

- Taksirlah biaya untuk memenuhi peraturan tersebut.
  - (i) Apakah bagian-bagian biaya yang harus dikeluarkan?
  - (ii) Apakah biaya-biaya ini paling baik digambarkan sebagai biaya tetap (atau tidak berulang) atau biaya tidak tetap (atau berulang)?
  - (iii) Berapa besar biaya tersebut dibandingkan dengan penerimaan penjualan tahunan perusahaan?
  - (iv) Apakah jawaban dari (iii) bervariasi menurut ukuran perusahaan? Sebagai contoh, apakah usaha kecil lebih terpengaruh secara merugikan?
  - (v) Apakah jawaban dari (iii) bergantung kepada umur (lama atau baru) modal perusahaan? Sebagai contoh, apakah perusahaan dengan fasilitas produksi yang lebih tua lebih terpengaruh secara merugikan?
  
- Periksalah pengaruh dari peraturan terhadap keluarnya pelaku pasar. Catalah bahwa apabila keluarnya perusahaan terjadi dalam jumlah besar, hal tersebut dapat mengakibatkan berkurangnya intensitas persaingan usaha. Berbagai jenis peraturan akan mengenakan biaya kepada pelaku usaha lama.
  - (i) Apakah biaya-biaya ini mengakibatkan keluarnya pelaku usaha dari pasar?
  - (ii) Pelaku usaha mana yang lebih mungkin keluar?
  - (iii) Dapatkah kita menyimpulkan apakah usaha yang kecil atau besar yang akan keluar? Dapatkan kita menyimpulkan apakah usaha dengan usia fasilitas produksi lebih tua yang akan pergi?
  - (iv) Memperoleh pemahaman akan usaha jenis mana (apabila ada) yang meninggalkan pasar akan memberikan wawasan kepada perubahan yang mungkin dalam struktur pasar.

- Evaluasilah akibat peraturan bagi potensi tingkah laku anti persaingan usaha dari pelaku usaha lama. Sebagai contoh, apabila peraturan tersebut memudahkan kerjasama dan berbagi informasi, hal ini dapat membawa kepada persekongkolan di antara perusahaan dalam pasar: pematokan harga; pembatasan jumlah dan pembagian penguasaan pasar. Walaupun pelaksanaan persekongkolan berada dalam wilayah pelaksanaan hukum persaingan usaha, akan bermanfaat untuk mencatat secara jelas dari ketidaksahan perjanjian pematokan harga dan perjanjian persekongkolan. Akhirnya, apabila sejarah pasar yang lalu menunjukkan terjadinya persekongkolan, informasi ini harus diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan.

### **5.2. *Memeriksa akibat terhadap masuknya perusahaan baru***

Pada bagian 3 kami membahas jenis-jenis pelaku usaha baru yang berbeda. Penting untuk mencatat jawaban dari pertanyaan-pertanyaan berikut. Apakah peraturan tersebut membatasi masuknya perusahaan baru:

- Bagi semua jenis pelaku usaha baru? Sebagai contoh, apabila terdapat peraturan yang membatasi jumlah keseluruhan toko obat untuk setiap 5,000 orang, hal ini berlaku bagi semua jenis toko obat dan akan membatasi tingkat persaingan usaha dalam pasar dengan cara yang sangat terang-terangan.
- Bagi jenis-jenis perusahaan tertentu seperti kategori perusahaan baru/pabrik baru? Andaikan peraturan lingkungan baru harus dipenuhi yang mempersyaratkan pengeluaran modal yang besar. Dalam hal ini, kemungkinan besar peraturan tersebut akan mempengaruhi pelaku usaha baru yang kecil lebih daripada pelaku usaha yang lebih besar. Hal tersebut juga mungkin mempengaruhi secara merugikan pelaku usaha baru dari golongan perusahaan baru/pabrik baru lebih daripada pelaku usaha baru yang melakukan diversifikasi. Akibat terhadap persaingan usaha di sini dapat menjadi lebih rumit. Sebagai contoh, karena hal tersebut dapat membawa kepada timbulnya sekumpulan perusahaan yang berkuasa, hal tersebut dapat mempermudah persekongkolan.

Memahami akibat dari masuknya, dan jenis dari pelaku usaha baru, akan memberikan wawasan yang berharga atas persaingan usaha masa depan di pasar(-pasar) yang dipengaruhi.

### 5.3. *Memeriksa dampak terhadap harga dan produksi*

Di sini kami memeriksa saluran potensial yang melaluinya peraturan yang sedang dibahas dapat *menaikkan* harga barang dan jasa serta produksi dalam pasar(-pasar) yang dipengaruhi.

- Peraturan tersebut mungkin mengenakan biaya bagi produsen. Kenaikan dalam biaya produksi akan menyebabkan harga lebih tinggi yang dibayarkan oleh konsumen dan produksi lebih rendah dari perusahaan. Hal ini, sebagai contoh, akan terjadi apabila standar lingkungan atau keamanan baru diterapkan yang memaksa perusahaan membuat investasi baru yang mahal. Kenaikan harga yang diakibatkan jelas bukan karena tingkah laku anti persaingan usaha. Tetapi mencatat hal tersebut dapat berguna dalam menilai bagian mana dari keseluruhan kenaikan harga yang mungkin timbul dari kenaikan biaya dibandingkan kenaikan akibat potensi tingkah laku anti persaingan usaha atau meningkatnya kekuatan pasar.
- Peraturan tersebut mungkin menyebabkan keluarnya pelaku usaha lama, mengurangi kemungkinan masuknya pelaku usaha baru di masa depan dengan menciptakan hambatan untuk masuk pasar dan mengurangi tingkat persaingan usaha di pasar. Hal ini dapat membawa kepada meningkatnya kekuatan pasar yang dimiliki oleh pelaku pasar yang tetap tinggal dalam pasar tersebut dan membawa kepada harga yang lebih tinggi dan produksi yang lebih rendah.
- Peraturan mungkin memudahkan lebih banyak pertukaran informasi dan kerjasama di antara pelaku usaha yang membawa kepada persekongkolan. Hal ini akan mengakibatkan harga yang lebih tinggi dan produksi yang lebih rendah.

Salah satu tujuan penting di sini adalah menyaring melalui saluran-saluran berbeda dan mendapatkan jawaban yang jelas atas pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Apakah harga yang dibayarkan konsumen akan naik?
- Apabila demikian, apakah unsur-unsur utama yang mungkin menyebabkan harga naik?
  - Naiknya biaya produksi?

- Meningkatnya kekuatan pasar?
- Kemungkinan tingkah laku anti persaingan usaha?

Walaupun kekhawatiran utama di sini adalah apakah akan terjadi penurunan persaingan usaha di pasar (katakanlah, dikarenakan oleh lebih sedikitnya jumlah pelaku pasar), penting untuk mengakui bahwa aturan dan peraturan yang berbeda dapat menimbulkan akibat yang rumit. Dalam hal standar lingkungan baru, sebagai contoh, relatif jelas bahwa harga dapat naik karena perusahaan melakukan investasi yang mahal untuk memenuhi standar baru tersebut. Tetapi, seperti telah kami bahas sebelumnya dalam dokumen ini, potensi akibat peraturan baru dapat mencakup keluarnya perusahaan dan berkurangnya masukan perusahaan baru; hal ini akan memberikan kekuatan pasar yang lebih besar bagi pelaku usaha lama. Dalam pengertian ini, suatu kenaikan dalam standar lingkungan menyebabkan baik kenaikan harga langsung yang digerakkan oleh kenaikan biaya maupun potensi akibat tidak langsung di mana kenaikan harga di masa depan dapat terjadi karena meningkatnya kekuatan pasar akibat berkurangnya persaingan usaha. Pada saat memeriksa usulan peraturan, kita perlu menyadari kerumitan ini dan mendapatkan pemahaman yang tepat atas masalah-masalah yang mendasarinya.

#### **5.4. *Memeriksa dampak terhadap mutu serta keragaman barang dan jasa***

Dalam tingkat yang luas, setiap peraturan yang mengurangi mutu dan keragaman barang yang tersedia di pasar merugikan kesejahteraan konsumen kecuali kita membicarakan kasus-kasus tertentu di mana standar produk terendah diajukan dalam rangka mengurangi risiko besar yang berhubungan dengan pemakan produk tersebut. Pejabat pembuat peraturan akan perlu menilai apakah akan ada dampak negatif pada mutu dan keragaman dan, apabila demikian, apakah hal tersebut memenuhi pemeriksaan khusus atas “manfaat untuk umum” ini. Mutu dan keragaman dapat dipengaruhi melalui mekanisme alternatif seperti:

- Peraturan yang menetapkan standar mutu terendah akan mengurangi keragaman di pasar. Meskipun hal ini akan meningkatkan mutu rata-rata, harga pasar yang dibayarkan konsumen akan naik untuk mencerminkan mutu rata-rata yang lebih tinggi ini. Pangsa konsumen – sebagai contoh, mereka yang lebih memilih untuk mengonsumsi produk dengan harga dan mutu lebih rendah – akan mengalami hilangnya kesejahteraan.

- Apabila pasar tersebut berisi produk-produk yang terdiferensiasi, maka peraturan yang menyebabkan perusahaan keluar kemungkinan akan menurunkan keragaman produk.
- Apabila peraturan tersebut menciptakan hambatan untuk masuk pasar, maka pasar tersebut tidak mendapatkan manfaat dari masuknya keragaman di masa depan yang akan tersedia apabila jalan masuk ke pasar lebih bebas.

Secara keseluruhan, sebuah pasar dengan keragaman dan mutu yang berkurang dapat memiliki akibat negatif yang besar pada kesejahteraan konsumen. Akibat merugikan ini perlu ditimbang secara seksama dengan tujuan sosio-ekonomi utama dari peraturan tersebut.

#### 5.5. *Memeriksa akibat terhadap inovasi*

Untuk memahami dampak terhadap efisiensi operasi usaha dan *inovasi*, salah satu aturan berdasarkan pengalaman yang dapat diterapkan adalah:

- Apabila peraturan tersebut menciptakan hambatan untuk masuk pasar dan menyebabkan keluarnya pelaku usaha lama, hal tersebut kemungkinan besar akan mengakibatkan persaingan usaha yang berkurang di pasar. Kurangnya persaingan usaha dapat mendorong para pelaku usaha lama untuk menjadi kurang efisien dan mengurangi dorongan untuk menciptakan inovasi. Seperti yang telah kami bahas sebelumnya, berbagai jenis peraturan dapat mengakibatkan hal ini. Sebagai contoh:
  - Klausul pelestarian yang menawarkan jangka waktu perlindungan yang sangat panjang kepada pelaku usaha lama dapat berakibat mengurangi masuknya pelaku usaha baru dan berlanjutnya praktek produksi yang tidak efisien.
  - Pelarangan terhadap iklan dapat menciptakan pasar yang memiliki persaingan usaha yang berkurang yang mengakibatkan kurangnya dorongan untuk membuat inovasi dan menjadi lebih efisien dalam hal biaya.
  - Pembatasan atas aliran barang dan jasa antar daerah dapat mengurangi persaingan usaha di dalam daerah dan mengedepankan struktur produksi yang tidak efisien.

Masalah penting lain terkait dengan biaya yang dibebankan oleh peraturan. Apabila biaya-biaya ini besar, mereka dapat berdampak negatif pada belanja litbang perusahaan dan kegiatan yang bersifat inovasi lainnya karena perusahaan dapat mengalihkan sumber daya dari mengejar kegiatan-kegiatan yang bersifat inovasi kepada pemenuhan standar peraturan.

#### **5.6. *Memeriksa akibat pada pertumbuhan pasar***

Ada dua fitur utama peraturan yang mungkin membawa akibat merugikan bagi *pertumbuhan*:

- Apabila peraturan tersebut membebankan biaya tinggi kepada pelaku usaha lama dan calon pelaku usaha baru;
- Apabila peraturan tersebut menciptakan hambatan untuk masuk pasar dan menghalangi persaingan usaha.

Masalah pertumbuhan pasar dapat diperiksa dengan mempertimbangkan baik pertumbuhan produksi dan penjualan maupun investasi modal baru dalam pabrik, peralatan dan mesin. Analisis dari aspek tersebut secara langsung berhubungan dengan kekhawatiran tentang keluar-masuknya pelaku pasar yang disoroti pada pembahasan kami sebelumnya.

#### **5.7. *Memeriksa akibat terhadap pasar bersangkutan***

Penting untuk memahami bahwa selain secara langsung mempengaruhi pasar yang sedang dibahas, peraturan mungkin mempengaruhi pasar-pasar hulu dan hilirnya. Sebagai contoh, andaikan sebuah peraturan meminta gas buangan mobil yang lebih rendah dan menaikkan biaya produksi bagi perusahaan mobil untuk memenuhi standar baru tersebut. Walaupun peraturan ini akan memiliki akibat langsung yang jelas bagi produksi dan harga dalam industri mobil, peraturan tersebut juga akan memiliki akibat tidak langsung bagi berbagai pasar seperti pedagang mobil, pemasok bahan baku seperti karet, baja, elektronik di antaranya. Sebagai tambahan, peraturan tersebut juga akan mempengaruhi industri perminyakan di mana bensin mungkin memerlukan zat tambahan baru dan perubahan dalam proses penyulingan untuk memenuhi standar gas buangan yang baru ditetapkan tersebut. Mengabaikan pengaruh bagi pasar-pasar hulu dan hilir – atau rantai pasokan yang lengkap – dalam keadaan

tertentu, dapat sangat memandang enteng akibat merugikan peraturan tersebut bagi persaingan usaha dan kesejahteraan.<sup>39</sup>

Untuk mengukur dengan tepat dampak sebuah peraturan, kita harus memeriksa pengaruhnya bagi semua pasar – hulu dan hilir – yang terkait. Tatarannya dapat dipikirkan sebagai terdiri dari dua bagian.

- Sebuah penilaian pendahuluan dilakukan untuk mengidentifikasi pasar-pasar yang mungkin terpengaruh dan apakah mungkin terdapat pengaruh ke hulu atau ke hilir yang “besar” bagi persaingan usaha.
- Apabila jawaban di atas menunjuk kepada pengaruh yang besar, maka, untuk kelengkapan dari penilaian persaingan usaha, pokok-pokok 5.1-5.6 yang dikemukakan di atas perlu diperiksa bagi setiap pasar bersangkutan yang terpengaruh.

#### 5.8. *Ringkasan dari dampak aturan atau peraturan*

Menyoroti kesimpulan bagi pasar *utama* yang sedang dibahas:

- Harga dan produksi;
- keragaman dan mutu produk;
- Efisiensi;
- Inovasi.

---

<sup>39</sup> Terdapat cara lain dengan mana kita dapat berpikir tentang bagaimana pasar-pasar berhubungan satu sama lain. Sebagai contoh, dua produk mungkin tidak persis sama dan mungkin tunduk kepada struktur peraturan yang berbeda, tetapi bersaing bagi bagian kecil pembeli yang sama. Peraturan yang keras dalam satu bidang dapat memberikan keuntungan persaingan usaha “palsu” kepada bidang lain. Pertimbangkanlah kasus perahu bertenaga besar dan kapal kecil pribadi di Kanada. Kapal kecil pribadi diatur dengan cara yang sangat berbeda dengan perahu bertenaga besar, meskipun keduanya pengganti dekat bagi sekumpulan pengguna tertentu. Contoh lain adalah perundang-undangan kompleks perumahan di Kanada yang mempersyaratkan dirangkainya layanan-layanan berbeda sebagian besar karena pembuat undang-undang tidak menyadari bahwa layanan-layanan tersebut pada kenyataannya dapat berdiri sendiri-sendiri.

Menyoroti kesimpulan bagi pasar-pasar *bersangkutan* (hulu dan hilir) yang mungkin terpengaruh, Setiap penilaian atas pasar bersangkutan akan dilakukan hanya apabila pengaruh negatif yang besar terhadap persaingan usaha ditemukan untuk pasar utama dan dengan mengemukakan tatacara yang diuraikan pada pokok 5.7 di atas. Sebagaimana halnya dengan pasar utama, ringkasan tersebut harus mencakup akibat pada:

- Harga dan produksi;
- Keragaman dan mutu produk;
- Efisiensi;
- Inovasi.

**5.9. *Alternatif usulan aturan atau peraturan dengan pembatasan yang lebih sedikit terhadap pasar bebas***

Dalam banyak contoh, aturan dan peraturan dapat direstrukturisasi untuk meminimalkan bahaya bagi persaingan usaha. Walaupun untuk beberapa jenis pembatasan sebuah konsensus dapat dicapai tentang sifat dari alternatif, pada jenis pembatasan lain masalahnya lebih rumit dan harus dievaluasi atas dasar kasus per kasus. Pertimbangkanlah dua contoh perumpamaan:

1. Pembatasan: larangan bagi semua iklan. Terlepas dari beberapa produk seperti tembakau atau minuman beralkohol, batasan terhadap iklan harus dipandang dengan curiga. Alternatif yang dapat dipertimbangkan mencakup:
  - (a) mencabut semua pembatasan terhadap iklan;
  - (b) memperbolehkan semua iklan yang tidak memperbandingkan;
  - (c) memperbolehkan semua iklan yang memperbandingkan dan yang tidak di mana iklan yang memperbandingkan tunduk kepada pembuktian dari pernyataannya.
  - (d) memperbolehkan semua iklan tetapi menundukkan iklan tersebut kepada sebuah standar bahwa iklan tersebut tidak boleh bohong atau menyesatkan.

Dalam banyak hal, pilihan (c) atau (d) mungkin adalah yang dianggap paling baik.

2. Usulan perundang-undangan yang sedang dibahas: menetapkan standar baru tentang gas buangan ke dalam lingkungan dan memperbolehkan pengecualian dari peraturan baru bagi semua pelaku usaha lama untuk jangka waktu sepuluh tahun. Dalam hal ini, standar gas buangan baru tersebut harus dianggap sudah ada pada saat menilai akibatnya terhadap persaingan usaha. Alternatif yang dapat dipertimbangkan mencakup (untuk perincian lebih jauh atas pokok-pokok di bawah, lihat bagian 4.2.3. tentang klausul pelestarian):
  - (a) Di mana relevan, tidak ada pilihan pengecualian yang perlu dipertimbangkan.
  - (b) Mengecualikan semua pelaku usaha lama tetapi mengurangi jumlah tahun untuk pengecualian.
  - (c) Membuat perkecualian berdasarkan usia modal perusahaan. Pengaruh umur dapat digabungkan dengan lamanya pengecualian:
    - (i) Jangka waktu pengecualian yang lebih singkat untuk perusahaan dengan umur modal lebih tua;
    - (ii) Jangka waktu pengecualian yang lebih lama untuk perusahaan dengan umur modal lebih baru;
  - (d) Jangka waktu pengecualian berbeda untuk perusahaan yang lebih kecil dan lebih besar.

Alternatif bagi usulan aturan pengecualian di atas mencakup baik membuat variasi dalam lamanya jangka waktu penyesuaian (pengecualian) maupun mengatur jangka waktu berdasarkan ciri-ciri perusahaan seperti usia modal dan besarnya perusahaan.

Untuk melengkapi bagian penilaian ini, kenalilah cara-cara alternatif untuk menyusun usulan peraturan. Untuk setiap usulan alternatif;

- Taksirlah pengaruh terhadap persaingan usaha;

- Bandingkanlah alternatif-alternatif tersebut berkenaan dengan pengaruhnya terhadap persaingan usaha;
- Buatlah peringkat dari pilihan-pilihan tersebut dengan tujuan memperbesar manfaat sembari meminimalkan pembatasan.

Kami menyimpulkan bagian ini dengan mengemukakan sebuah masalah penting. Masalah yang ada pada banyak aturan dan peraturan adalah bahwa walaupun aturan dan peraturan tersebut mungkin bermanfaat pada satu waktu tertentu dan untuk suatu keadaan lingkungan tertentu, mereka dapat berlangsung terlalu lama dan menjadi terlalu melindungi. Hal ini, sebagai contoh, dapat terjadi dengan sektor farmasi di banyak negara, berbagai peraturan tentang operasi toko eceran, dan untuk profesi tertentu. Masalah ini juga ada pada jenis keputusan yang berhubungan dengan peraturan lainnya seperti pengecualian di mana menawarkan jangka waktu pengecualian yang panjang dapat sangat mengganggu dorongan pasar dan merusak persaingan usaha. Secara keseluruhan, penting sekali bagi pemerintah untuk menyadari bahwa “waktu” adalah unsur tidak tetap yang penting dalam menyusun peraturan dan hal ini harus mendapatkan pengakuan yang jelas. di mana mungkin, jangka waktu dari aturan atau peraturan tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan yang khusus dan tidak lebih lama lagi.

## **6. Tahap-tahap Evaluasi**

Penilaian akibat persaingan usaha terdiri dari dua tahap. Tahap satu terdiri dari sebuah penilaian awal yang dapat diselesaikan dalam kerangka kerja waktu yang wajar untuk mengukur potensi masalah persaingan usaha. Apabila muncul bahaya yang mungkin besar bagi persaingan usaha, sebuah evaluasi tahap dua yang lebih terperinci akan dibutuhkan. Apabila penilaian tahap dua menyingkapkan bahwa skala dan ruang lingkup dampak terhadap persaingan usaha besar, kita mungkin ingin mempertimbangkan baik tinjauan pihak luar atas analisis yang dilakukan oleh agen pemerintah tersebut maupun kerjasama dengan lembaga persaingan usaha di negara tersebut.

### **6.1. *Evaluasi awal***

Tahap ini berisi penilaian awal untuk mengukur skala dan ruang lingkup bahaya yang mungkin bagi persaingan usaha. Evaluasi awal tersebut berpusat pada pasar utama yang sedang dibahas. Tidak dilakukan usaha untuk menilai persaingan usaha pada pasar-pasar bersangkutan – hulu dan hilir – (seperti pada bagian 5.7). Dalam evaluasi awal tersebut, tidak diharapkan penggunaan yang luas dari data dan analisisnya.

Untuk melakukan evaluasi awal tersebut, seorang pejabat dapat meninjau *Daftar Banding persaingan usaha* yang terdapat pada Bab 1 dari *Prinsip Penilaian persaingan usaha* untuk memeriksa apakah suatu usula peraturan memiliki potensi besar bagi dampak anti persaingan usaha. Daftar Banding persaingan usaha tersebut memberikan serangkaian pertanyaan sederhana yang dirancang untuk menampakkan potensi dampak anti persaingan usaha tanpa membutuhkan pengetahuan industri yang luas. Banyak peraturan tidak diperkirakan akan meningkatkan masalah persaingan usaha yang besar seperti diidentifikasi dalam daftar banding tersebut.

Tujuannya adalah menundukkan berbagai aturan dan peraturan kepada saringan di atas untuk membuat penilaian awal atas bahaya yang mungkin bagi persaingan usaha. Sebuah jawaban “ya” bagi **setiap** hal yang terdapat dalam Daftar Banding persaingan usaha menjamin dilakukannya tinjauan yang lebih seksama atas aturan atau peraturan yang sedang dibahas karena hal tersebut mungkin menandakan masalah persaingan usaha yang besar. Hal ini akan memicu “penilaian penuh” yang dikemukakan pada bagian 6.2 di bawah.

Banyak peraturan mungkin memiliki struktur yang rumit (contohnya klausul pelestarian dan peraturan tentang isi dan standar) dan akan membutuhkan penilaian yang seksama dalam rangka mengevaluasi bahaya yang mungkin bagi persaingan usaha. Akan tetapi, ada beberapa aturan dan peraturan yang dapat lebih mudah dibuktikan mengurangi persaingan usaha kecuali terdapat pembenaran kepentingan umum yang mendesak. Hal ini layak diberikan penelitian yang cermat dan mencakup:

- Periklanan. Pusat perhatian utama haruslah pada membatasi iklan yang menyesatkan atau tidak benar. Sebagai tambahan, mengenakan pembatasan atas iklan untuk produk seperti minuman beralkohol dan tembakau dapat memiliki pembenaran kepentingan umum yang kuat seperti yang terkait dengan kesehatan dan penggunaan oleh anak di bawah umur. Terlepas dari pertimbangan-pertimbangan ini, pembatasan atas iklan harus dipandang dengan penuh kecurigaan.
- Pengecualian dari hukum persaingan usaha. Mengecualikan sebagian atau secara penuh industri atau usaha tertentu yang berpotensi untuk bersaing dari hukum persaingan usaha perlu ditinggalkan. Pembenaran kepentingan umum untuk pengecualian tersebut sering tidak transparan;

- Pembatasan nyata terhadap masuknya pelaku usaha baru harus dipandang dengan kecurigaan kecuali ada pembenaran kepentingan umum yang mendesak.

Sebagai tambahan, apabila usulan tersebut meminta bentuk apa pun dari pembatasan atas harga barang dan jasa, usulan tersebut perlu ditinjau secara seksama karena mungkin memiliki akibat yang berjangkauan luas dan merusak bagi fungsi dan kinerja pasar dalam jangka panjang. Sebagaimana kami kemukakan pada bagian 4.2.4, pembatasan atas harga harus dihindari sebisa mungkin.

## **6.2. *Evaluasi penuh***

Evaluasi penuh harus dilakukan apabila evaluasi awal menyatakan bahwa peraturan tersebut memiliki potensi untuk membahayakan persaingan usaha. Salah satu aspek khususnya yang memerlukan analisis seksama adalah masalah harga.

Tema yang umum di antara banyak peraturan adalah bahwa peraturan membebankan biaya kepada pelaku pasar. Masalah biaya yang dibebankan peraturan kepada pelaku usaha yang sudah lama dan calon pelaku usaha baru sangat besar dan biasanya akan ditangani dengan terperinci di dalam analisis manfaat-biaya yang lebih standar dari penilaian peraturan. Penetapan isi dan standar, klausul pelestarian, biaya untuk berganti pemasok, penempatan kembali produk, antara lain, memiliki potensi membebankan biaya yang cukup besar bagi pelaku usaha. Hal yang penting adalah bahwa biaya tersebut dapat besar dan tidak seimbang. Sebagai contoh, pelaku usaha yang lebih kecil dapat lebih terpengaruh secara merugikan apabila standar mutu atau lingkungan yang baru tersebut memaksa perusahaan untuk mengeluarkan investasi baru dan belanja litbang yang besar atau apabila terdapat pengaruh yang tidak seimbang berdasarkan usia modal. Apabila sebuah perusahaan menambah modal baru-baru ini dengan beranggapan bahwa aturan lama akan berlaku, maka biaya mereka untuk memenuhi aturan baru mungkin lebih besar daripada perusahaan lain yang barang modalnya relatif tua dan sudah mendekati waktu penggantian. Karena itu, untuk banyak peraturan, mengevaluasi biaya yang dibebankan oleh peraturan adalah yang terpenting untuk menilai akibat bagi persaingan usaha. Dari segi ini, terdapat sinergi yang jelas antara proses penilaian peraturan standar dan penilaian persaingan usaha karena evaluasi biaya yang dibebankan oleh peraturan merupakan bagian dari evaluasi peraturan manfaat-biaya yang standar. Data dan informasi yang diperoleh dari penilaian peraturan ini dapat digunakan untuk membuat penilaian atas besarnya biaya yang dibebankan dan apakah biaya tersebut tidak seimbang.

Dalam beberapa contoh penilaian biaya relatif lebih mudah, tetapi dalam contoh lain hal tersebut merupakan tantangan besar. Sebagai contoh, apabila peraturan lingkungan baru bagi perusahaan pembangkit listrik mempersyaratkan alat modal baru seperti penyaring pencemaran, informasi tentang biayanya mungkin sudah tersedia. Dalam contoh lain, seperti peraturan tentang isi atau standar produk, di mana belanja litbang baru mungkin harus dikeluarkan oleh pelaku usaha, memperkirakan biaya lebih rumit. Penilaian besarnya biaya dan apakah terdapat dampak yang tidak seimbang berdasarkan jenis usaha dan jenis modal harus dilakukan atas dasar kasus per kasus. Yang jelas penilaian tersebut sangat penting bagi evaluasi akibat peraturan bagi keluar-masuknya pelaku usaha baru dan persaingan usaha di masa depan di pasar tersebut.

Nilailah apakah peraturan tersebut mungkin:

1. Menciptakan hambatan untuk masuk pasar bagi pelaku usaha baru.

Peraturan yang jelas-jelas membatasi masuknya perusahaan baru atau menciptakan hambatan bagi aliran barang dan jasa adalah kasus yang jelas. Calon hambatan lain yang termasuk dalam golongan ini – yang dapat diduga secara tersembunyi membatasi masuknya pelaku usaha baru – mencakup peraturan yang menetapkan isi dan standar, klausul pelestarian, memberikan atau memperluas hak eksklusif, biaya untuk berganti pemasok dan penempatan kembali produk.

2. Memaksa jenis-jenis pelaku usaha lama tertentu (misalnya, perusahaan yang lebih kecil) untuk keluar dari pasar.

Termasuk dalam golongan ini adalah menetapkan standar atau isi baru, klausul pelestarian, memberikan atau memperluas hak eksklusif, peraturan baru (yang terang-terangan atau tersembunyi) tentang aliran barang dan jasa ke dalam pasar setempat atau regional dan penempatan kembali produk.

3. Menaikkan harga barang dan jasa.

Kesimpulan dari pokok nomor 3 ini, sebagian, akan diambil dari nomor 1 dan 2 di atas. Sebagai contoh, apabila suatu pembatasan tertentu dapat mengurangi masuknya perusahaan baru atau memaksa keluarnya perusahaan, ada kemungkinan bahwa harga akan naik. Selain itu, ada kemungkinan harga akan naik apabila terdapat pembatasan iklan; apabila mekanisme yang memungkinkan meningkatnya kerjasama antara pelaku usaha menyebabkan persekongkolan; dan apabila mekanisme pengaturan mandiri menyebabkan

koordinasi harga dan persekongkolan; dan mengecualikan sebagian atau seluruhnya industri atau usaha tertentu dari hukum persaingan usaha.

4. Mengurangi keragaman produk.

Sedangkan untuk pokok nomor 4, kesimpulan atas pokok ini, sebagian, akan diambil dari nomor 1 dan 2 di atas. Sebagai contoh, apabila suatu aturan atau peraturan tertentu dapat menurunkan persaingan usaha dengan mengurangi masuknya perusahaan baru atau memaksa keluarnya perusahaan lama, ada kemungkinan bahwa pasar akan menderita akibat berkurangnya keragaman.

5. Peningkatan tajam pemusatan dalam pasar yang bersangkutan.

Sebuah gambaran yang lebih teliti tentang pasar tertentu (yang terpengaruh) dan sebuah penilaian atas potensi naiknya pemusatan akan berguna dalam mengukur kemungkinan cara menjalankan yang anti persaingan usaha. Bagian 3 membahas masalah terkait dengan definisi pasar dan pemusatan pasar, dan Lampiran A menguraikan masalah pengukuran. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya dalam dokumen ini, penting untuk mengemukakan bahwa walaupun pemusatan data adalah titik awal yang berguna untuk analisis, penilaian yang tepat dari akibat yang berhubungan dengan kekuatan pasar harus memperhitungkan masalah terkait dengan hambatan untuk masuk pasar dan tingkah laku yang bersaing dari pelaku usaha lama. Sebagai contoh, pemusatan yang tinggi dalam pasar bersangkutan apabila digabungkan dengan hambatan untuk masuk akan menyebabkan kemungkinan besar kekuatan pasar.

6. Berkurangnya inovasi.

Petunjuk yang luas untuk hal ini diuraikan pada bagian 5. Petunjuk tersebut mencakup penilaian keluar-masuknya pelaku pasar dan besarnya biaya yang dibebankan oleh peraturan kepada pelaku usaha. Apabila akibat dari sebuah peraturan mungkin mengurangi persaingan usaha di pasar, dapat menyebabkan berkurangnya inovasi. Juga, apabila biaya untuk memenuhi persyaratan peraturan tinggi, hal ini dapat mengalihkan sumber daya perusahaan dari kegiatan yang bersifat inovasi kepada pemenuhan sasaran peraturan.

7. Mempengaruhi pasar hulu dan hilir.

Masalah ini dibahas pada bagian 5.7. Dampak bagi pasar bersangkutan dapat dinilai dalam dua tahap, seperti halnya bagi pasar utama yang sedang dibahas.

### 6.3. *Usulan alternatif*

Sebagaimana dikemukakan pada bagian 5, alternatif dari usulan peraturan harus diuraikan dan sebuah penilaian atas masalah-masalah persaingan usaha yang ditimbulkan harus dicatat.

## 7. **Kesimpulan**

Dengan meletakkan tujuan sosial dan ekonomi yang luas dari peraturan dalam pandangan yang jelas, menilai dampak aturan dan peraturan bagi persaingan usaha di pasar dapat membantu mencapai sasaran ekonomi yang penting. Ekonomi berkembang apabila pasar relatif bersaing karena hal ini mendesak pelaku usaha untuk lebih efisien dan menciptakan inovasi. Keuntungan jangka panjang bagi perekonomian nasional dapat cukup berarti dalam kaitannya dengan pembagian sumber daya yang lebih baik, harga yang lebih rendah, posisi bersaing yang meningkat dibandingkan dengan rekan usaha serta pertumbuhan dan kesejahteraan ekonomi yang lebih tinggi. Biasanya, pada saat menyusun peraturan, pemerintah khususnya tidak memberikan perhatian yang seksama terhadap dampak dari peraturan bagi besarnya persaingan usaha di pasar. Walaupun pengaruh dari persaingan usaha tidak dapat menggantikan beberapa sasaran sosial dan ekonomi yang diinginkan yang dikejar oleh peraturan, semakin diakui bahwa meminimalkan pengaruh merugikan bagi persaingan usaha dapat menuai keuntungan besar. Dalam tahun-tahun terakhir, banyak pemerintah nasional telah memprakarsai langkah-langkah untuk mengevaluasi pro dan kontra dari berbagai aturan dan peraturan dalam rangka meminimalkan bahaya bagi pertumbuhan dan kesejahteraan ekonomi.

Walaupun prakarsa untuk meningkatkan efisiensi peraturan semakin mendapat tempat berpijak, terdapat petunjuk yang relatif sedikit saja tentang bagaimana menilai dampak berbagai aturan dan peraturan bagi persaingan usaha. Dokumen ini adalah sebuah langkah penting untuk meningkatkan kekurangan ini.

Dokumen ini menggambarkan konsep dan kerangka kerja yang digunakan oleh pelaksanaan hukum persaingan usaha untuk memberikan pemahaman atas masalah persaingan usaha kunci. Dokumen ini membahas berbagai jenis aturan dan peraturan yang berpotensi terlalu membatasi persaingan usaha, dan menguraikan sebuah kerangka kerja umum untuk memberikan pedoman tentang bagaimana pembuat peraturan dan pejabat kebijakan umum dapat mengevaluasi dampak persaingan usaha. Sembari membahas jenis-jenis peraturan yang berbeda, dokumen tersebut juga memberikan beberapa wawasan tentang

bagaimana menemukan cara-cara untuk menilai akibat terhadap persaingan usaha dan meminimalkan akibat negatif.

Pedoman yang terdapat dalam dokumen ini ditujukan untuk memberikan sebuah pengantar kepada masalah-masalah persaingan usaha bagi pejabat pembuat peraturan yang mencoba untuk mempertimbangkan dampak terhadap pasar dari peraturan dan tindakan lain yang dilakukan pemerintah dan organisasi profesi. Di satu sisi, pendekatan yang diuraikan di sini berpotensi untuk dimasukkan sebagai salah satu unsur dalam proses penilaian peraturan yang lebih luas. Dalam hal tersebut, diharapkan bahwa sebuah penilaian persaingan usaha yang lebih terperinci akan diperoleh hanya dalam kasus-kasus di mana terdapat potensi dampak merugikan yang besar terhadap keadaan persaingan usaha. Di sisi lain, pendekatan yang diuraikan di sini juga dapat digunakan sekedar untuk memampukan pembuat kebijakan untuk mempertimbangkan secara lebih menyeluruh dampak terhadap persaingan usaha dari berbagai peraturan dan perintah. Secara keseluruhan, kerangka kerja untuk penilaian persaingan usaha yang diuraikan dalam dokumen ini mungkin membantu pejabat pembuat peraturan untuk mengasah pengetahuan mereka tentang konsep dan peralatan pelaksanaan hukum persaingan usaha dan kemudian menggunakannya untuk mengevaluasi dampak dari peraturan.

Secara keseluruhan, penilaian peraturan yang berpusat pada evaluasi dampak terhadap akibat pasar dari kebijakan pemerintah, serta aturan dan peraturan yang diterapkan oleh organisasi profesi dapat menjadi masukan berharga dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi aturan dan peraturan dan menimbulkan dampak yang lebih baik bagi konsumen serta kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Annan, Richard “Pengobatan bagi Penggabungan Perusahaan di Kanada,” Konferensi Hukum persaingan usaha Tahunan, Himpunan Bar Kanada, Québec, 4 Nopember 2005.  
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&lg=e>
- Ascher, Bernard. “Menuju pasar tanpa batas bagi jasa profesi.” Lembaga Anti Monopoli Amerika, 2004.
- Becker, Randy, dan Vernon Henderson. “Pengaruh Peraturan Mutu Udara terhadap Industri yang Menghasilkan Pencemaran,” *Majalah Ekonomi Politik* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. “Kebijakan persaingan usaha India: Sebuah Penilaian,” Kertas Kerja, 2003. Tersedia pada SSRN:  
<http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. “Masuknya Pelaku usaha Baru dan persaingan usaha dalam Pasar yang Terpusat,” *Majalah Ekonomi Politik* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. “Kebijakan persaingan usaha Cina: Butuh Lebih dari Sekedar Hukum,” *Tinjauan Usaha Cina*, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaaccharoff, George Lowenstein, Ted O'Donoghue, dan Matthew Rabin, “Peraturan bagi Kaum Konservatif: Ekonomi Tingkah Laku dan Kasus 'Kebapakan yang Tidak Seimbang'” *Tinjauan Hukum Universitas Pennsylvania* 151, 3 Januari 2003, 1211-1254.
- Cassidy, B. “Dapatkah Kebijakan persaingan usaha Australia dan AS Diselaraskan?” Pidato, Komisi persaingan usaha dan Konsumen Australia, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri dan Giorgio Tanasso. “Perjanjian Sukarela sebagai Alat Pertukaran Informasi: persaingan usaha, Peraturan

- Lingkungan dan Kesejahteraan,” Kertas Kerja, Universitas Pavia, (September) 2001.
- Caves, Richard. “Organisasi Industri dan Penemuan Baru tentang Perputaran dan Pergerakan Perusahaan,” *Majalah Kepustakaan Ekonomi*, 1998, 1947-1982.
- Clyde, P.S. dan J.D. Reitzes. “Efektivitas Persekongkolan di bawah Kebebasan Anti Monopoli: Kasus Persetujuan Pengangkutan dengan Kapal Laut,” Komisi Perdagangan Federal Amerika Serikat, Laporan Staf Biro Ekonomi, Desember, 1995.
- Mingguan Bisnis Ceko. “Perang Pembuatan Bir di UE”, Januari 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. dan Pearson, K. “Mereformasi Peraturan Profesi,” Makalah Pembahasan Staf Dewan persaingan usaha Nasional, AusInfo, Canberra, 2001.
- Laporan DGXV. “Peran, Tempat dan Kewajiban dari Auditor Anggaran Dasar di Uni Eropa,” Komisi Eropa, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. “Peraturan tentang Masuk ke Pasar,” *Majalah Ekonomi Triwulanan* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts dan Larry Samuelson. “Pola-pola Keluar-Masuknya Perusahaan dalam Industri Manufaktur AS,” *Majalah Ekonomi RAND* 19, 1988, hal. 495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). Kebijakan persaingan usaha di Eropa. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. “Persaingan usaha dan penyebaran harga pada panggilan telepon internasional jarak jauh,” *Majalah Ekonomi Peraturan* 29, 2006, 303-317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, dan Bruce Peterson, “Kendala Keuangan dan Investasi Perusahaan,” *Makalah Brookings tentang Kegiatan Ekonomi* 1, 1988, 141-195.
- Financial Times (14 April), 2006. “GM Produk Disetujui sementara Brussels Memeriksa Secara Seksama Badan Keamanan Makanan.”
- FTC, “Kekuatan persaingan usaha pada Penjualan Lensa Kontak Rx: Sebuah Kajian FTC,” Komisi Perdagangan Federal, Pebruari 2005.

- Gabaix, X., D. Laibson dan H. Li, “Teori Nilai Ekstrim dan Pengaruhnya bagi 27 persaingan usaha dalam Hal Keuntungan” Kertas Kerja Maret 2005.
- Ghosal, Vivek. “Persaingan Usaha dalam Pasar Pos Internasional: Haruskah Ketentuan Anti Pengiriman Kembali dari Serikat Pos Universal Dicabut?” *Tinjauan Hukum dan Ekonomi Persaingan Usaha Dunia*, 2002, hal. 205-222.
- Ghosal, Vivek. “Pergeseran Aturan Main dalam Anti Monopoli,” Kertas Kerja, Institut Teknologi Georgia, 2006.
- Ghosal, Vivek. “Menemukan Kartel: Antar Hubungan yang Dinamis antara Penyelidikan Anti Monopoli Perdata dan Pidana,” *Majalah Hukum dan Ekonomi persaingan usaha*, 2007.
- Glaeser, Edward dan Andrei Schleifer. “Sebuah Kasus untuk Peraturan tentang Jumlah,” Biro Nasional Penelitian Ekonomi, Kertas Kerja No. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, dan David Ray. “Hambatan Perdagangan dan Kewarganegaraan dan Desentralisasi,” *Indonesia Triwulanan* 3, (September) 2000.
- Goodwin, Edward. “Pembatasan Jumlah dan Undang-undang Lingkungan Komisi Eropa,” Fokus Lingkungan, Fakultas Hukum Universitas Nottingham, 2001.
- Pemerintah Australia. “Perjanjian Prinsip Persaingan Usaha,” Klausul 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Enam Maskapai Penerbangan Menargetkan Sederetan Harga dengan Situs Perjalanan, E-Commerce Times, 29 Juni 2000. <http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/00629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. Mengatur Kartel di Eropa: Sebuah Kajian tentang Pengendalian Hukum atas Kejahatan Perusahaan. Cambridge: Penerbit Universitas Oxford, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. “Survei empiris atas persekongkolan pematokan harga,” *Majalah Hukum dan Ekonomi* 17, 1974, 13-38.
- Homma, T. “Rancangan Besar Komisi Perdagangan yang Adil Jepang untuk Kebijakan Persaingan Usaha di Abad ke-21,” Pidato Komisaris, 2002.

- Himpunan Perhubungan Udara Internasional. "Ulasan atas Makalah Konsultasi Persaingan Usaha DG tentang Peraturan Komisi 1617/93U," (Versi Tidak-Rahasia) 2004. <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>
- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Pengenalan dan pemeriksaan prinsip-prinsip praktek terbaik bagi peraturan nasional," Sebuah makalah yang dipersiapkan untuk Komisi Perhubungan Nasional, (Nopember) 2003.
- King, Rawle O. "Asuransi Kewajiban Kesalahan Tindakan Pengobatan dan Undang-undang McCarran-Ferguson," Laporan Layanan Penelitian Kongres untuk Kongres, 2003.
- Kleiner, Morris, dan Robert Kurdle. "Apakah Peraturan Mempengaruhi Akibat Ekonomis," *Majalah Hukum dan Ekonomi* 43, 2000, 547-82.
- Lacko, J. dan J.K. Pappalardo, "Meningkatkan Pengungkapan Gadai Konsumen – Sebuah Penilaian Empiris terhadap Bentuk Pengungkapan Saat Ini dan Purwarupanya," Laporan Staf dari Biro Ekonomi FTC, Juni 2007.
- Landgrebe, Jonathan. "Pasar telekomunikasi selular di Jerman dan Eropa: Analisis lingkungan peraturan," Kertas Kerja Universitas Ludwig Maximilians (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "Masalah kegemukan yang berkembang berarti bahwa perusahaan makanan Amerika harus menghadapi meningkatnya penelitian yang cermat di luar negeri," Layanan Berita New York Times, (9 Agustus) 2003.
- Legnetti, Paul. "Tinta, Cat dan Aplikasi Plastik," Disajikan pada Konferensi Tahunan Peminimalan Limbah Berbahaya dan Peraturan Lingkungan," (September) 1992.
- Lexchin, Joel. "Aturan Pengaturan mandiri Sukarela: Apakah yang Harus Kita Harapkan?" *Majalah Bioetik Amerika*, hal. 49-50, 2003.
- Littlefield, Timothy R. "Peraturan FDA tentang Alat Pembentukan Kembali Tengkorak," *Majalah tentang Anggota Tubuh Buatan dan Penyangga Tulang* 16, 2004, hal. 35-38.
- MacAvoy, Paul. Peraturan Industri. New York: W.W. Norton & Company, 1992.

- McKinsey Global Institute, Kinerja Karyawan, Washington D.C.: McKinse and Comlany, 1994.
- Motta, M. Kebijakan persaingan usaha. Penerbit Universitas Cambridge, 2004.
- Muris, Timothy J. “Menciptakan Budaya Persaingan Usaha: Peran Penting Pembelaan terhadap Persaingan Usaha,” Panel Jaringan persaingan usaha Internasional tentang Pembelaan terhadap Persaingan Usaha dan Lembaga Anti Monopoli, Napoli, Italia, (28 September) 2002.
- New York Times. “Pimpinan FTC Menyebut Peranan Agen Menyebabkan Inflasi,” (8 Oktober) 1974.
- Netz, Janet. “Pengaturan Harga: Sebuah Ikhtisar (Non-Teknis),” dalam Bouckaert, Boudewijn dan De Geest, Gerrit (eds.), Ensiklopedi Hukum dan Ekonomi, Jilid III, Peraturan tentang Kontrak. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- NordREG. “Pasar Terpadu Pengguna Akhir Listrik Skandinavia: Kelayakan dan hambatan yang Dikenali,” Pembuat Peraturan Energi Skandinavia, 2006.
- Kantor untuk Perdagangan yang Adil (Inggris). “Biaya untuk berganti pemasok,” Makalah Pembahasan Ekonomi 5 (Lampiran C – studi kasus), Sebuah laporan yang dipersiapkan untuk Kantor untuk Perdagangan yang Adil dan Departemen Perdagangan dan Industri oleh Himpunan Penelitian Ekonomi Nasional, April 2003.
- Kantor untuk Perdagangan yang Adil (Inggris). “Pengendalian Peraturan untuk Masuk dan Jasa Farmasi Eceran di Inggris,” Januari 2003.
- Ogando, Joseph. “Jaring Pengaman,” *Design News*, 2003.
- Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. “Laporan OECD tentang Reformasi Peraturan: Perpaduan,” 1997.
- Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. “Reformasi Peraturan di Jepang: Peran Kebijakan persaingan usaha dalam Reformasi Peraturan,” 1999.
- Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. “persaingan usaha dalam Layanan Setempat: Pengelolaan Limbah Padat,” 2000.

- Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. “Masalah persaingan usaha dan Peraturan dalam Industri Farmasi,” 2001.
- Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. “Kebijakan Harga di Negara-negara OECD: dari Paham Intervensi kepada Tata Kelola Peraturan,” 2002.
- Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. “Analisis Dampak Peraturan: Persediaan,” 2004.
- Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. “Prinsip Panduan bagi Mutu dan Kinerja Peraturan,” 2005.
- Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi. “persaingan usaha terhadap Jasa,” 2005.
- Panchapakesan, Bala. “Penempatan Kembali dalam Masa Ekonomi Sulit,” *PaperAge*, (Oktober) 2003, hal. 34-37.
- Perloff, J.M. Dan S.C. Salop, “Kesetimbangan dengan Diferensiasi Produk” *Tinjauan dari Kajian Ekonomi* jilid 52, 1985, hal. 107-120.
- Pitofsky, Robert. “Pengaturan mandiri dan Anti Monopoli,” Pidato oleh Ketua Komisi Perdagangan Federal AS, 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.) Kebijakan Persaingan Usaha Global. Institut Ekonomi Internasional, 1997.
- Rubin, Paul. “Pengaturan Informasi (Termasuk Pengaturan Iklan),” dalam Bouckaert, Boudewijn dan De Geest, Gerrit (eds.), *Ensiklopedi Hukum dan Ekonomi*, Jilid III, Peraturan tentang Kontrak. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sallies, Evens. “Sebuah Pengukuran terhadap Biaya untuk berganti pemasok dalam Pasar Listrik Eceran Inggris,” *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, (Januari) 2006.
- Sappington, David dan Gregory Sidak. “Tingkah Laku Anti persaingan usaha oleh Badan Usaha Milik Negara: insentif dan Kemampuan,” dalam Bersaing dengan Pemerintah: Tingkah Laku Anti persaingan usaha dan Perusahaan Umum, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.

Schiffirin, Anya. "Bank Investasi Terbaik AS di bawah Mikroskop Anti Persaingan Usaha," (1 Desember 2000).

<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>

Stephen, Frank, dan James Love. "Peraturan Profesi Hukum," dalam Bouckaert, Boudewijn dan De Geest, Gerrit (eds.), *Ensiklopedi Hukum dan Ekonomi*, Jilid III, Peraturan tentang Kontrak. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

Sutton, John. "Peninggalan Gibrat," *Majalah Kepustakaan Ekonomi*, 1997, 40-59.

Sutton, John. Biaya Tertanam dan Struktur Pasar. Cambridge: Penerbit MIT, 1992.

Sutton, John. Teknologi dan Struktur Pasar. Cambridge: Penerbit MIT, 1996.

Terzic, Branko, Berthold Wurm dan Yorck Dietrich. "Jerman: Mengambil Alih Pimpinan dalam Listrik dan Gas," *Laporan Listrik, Air dan Gas Umum*, Januari 2000. <http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>

U.S. FAA, "Praktek Usaha Bandar Udara dan Dampaknya terhadap Persaingan Usaha Maskapai Penerbangan," *Pengelola Penerbangan Federal AS*, Kajian Gugus Tugas, Oktober 1999. <http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.

Valentine, Debra. "Pengaturan mandiri dalam Industri dan Pelaksanaan Anti Monopoli," Pidato oleh Konsul Jenderal Komisi Perdagangan Federal AS, 1998.

Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Ekonomi Peraturan dan Anti Monopoli. Cambridge: Penerbit MIT, 2005.

Vita, Michael G. "Pembatasan peraturan atas kontrak yang memilih-milih: sebuah analisis empiris dari peraturan 'setiap penyedia yang mau'," *Majalah Ekonomi Kesehatan* 20, 2001, 955-966.

Wadhwa, Mayank. "Ruang Parkir bagi si Miskin: Pembatasan yang Diterapkan atas Pemasaran & Pergerakan Barang Pertanian di India," *Makalah Magang Penelitian*, Pusat Masyarakat Madani, 2001.

White, Lawrence J. “Mengapa SEC Melindungi Tiga Besar Pemeringkat Obligasi?” *Bankir Amerika*, (29 Juni) 2001.

Wilson, Chris M. dan Catherine Waddams Price, “Ketidakrasionalan dalam Keputusan Konsumen untuk Berpindah: Ketika Lebih Banyak Perusahaan Mungkin Berarti Lebih Sedikit Manfaat,” Pusat Kebijakan persaingan usaha ESRC, Universitas Anglia Timur Agustus 2005.  
<http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>.

## **LAMPIRAN A. DEFINISI DAN ANALISIS STRUKTUR PASAR**

Pada saat suatu peraturan tampak memiliki akibat merugikan yang besar bagi persaingan usaha, mungkin bermanfaat untuk melakukan sebuah analisis yang lebih resmi atas pasar bersangkutan yang sedang dibahas dan struktur pasar tersebut sebagai bagian dari penilaian dua tahap yang lebih terperinci. Analisis ini lebih selaras dengan analisis yang dilakukan oleh lembaga persaingan usaha. Mengingat hal ini, mungkin ada manfaat dari melakukan konsultasi dengan bagian pemerintah lagi yang memiliki pengalaman kebijakan persaingan usaha.<sup>1</sup>

Sebuah pertanyaan yang sah untuk ditanyakan adalah: mengapa suatu analisis resmi atas definisi pasar dan struktur pasar dapat membantu dalam

---

<sup>1</sup> Perundang-undangan pro persaingan usaha semakin bertambah kuat dan dilaksanakan dengan lebih efektif di banyak negara. Uni Eropa telah menyaksikan perubahan penting dalam pelaksanaan aturan persaingan usaha dan meminta kewaspadaan yang lebih besar untuk memastikan bersaingnya pasar. Sumbangan pada Eekhoff (2004) membuat sebuah kasus bagi kewaspadaan terhadap kebijakan persaingan usaha dalam sektor yang baru-baru ini mengalami pengurangan peraturan di Eropa untuk menjamin persaingan usaha dan pertumbuhan. Pelaksanaan perjanjian pematokan harga telah menyaksikan perubahan besar di Eropa; Harding dan Joshua (2004) memperinci pergeseran tersebut. Motta (2004, hal. 9-17) memberikan ikhtisar dari kebijakan persaingan usaha di beberapa negara Eropa terpilih dan di UE. Jepang dan Australia, sebagai contoh, telah meletakkan penekanan baru atas kebijakn persaingan usaha dan membantah penyelarasan hukum dengan rekanan dagang utama (Cassidy 2001, Homma 2002, OECD 1999, serta Richardson dan Graham 1997). AS telah semakin menggulirkan pelaksanaan melawan kartel dalam dua puluh tahun terakhir; Ghosal (2006) membahas pergeseran ini. Cina diperkirakan akan meloloskan Undang-undang Anti Monopoli entah kapan pada tahun 2006-07 setelah mempertimbangkannya selama lebih dari sepuluh tahun (Bush, 2006). India meloloskan Undang-undang persaingan usaha baru pada tahun 2002 dan mendirikan Komisi persaingan usaha (Bhattacharjea, 2003). Dalam konteks ini, mungkin terdapat perpaduan yang berarti di antara pegawai pemerintah yang melaksanakan hukum persaingan usaha dan mereka yang melakukan penilaian peraturan.

penilaian persaingan usaha atas peraturan? Salah satu tujuan dari analisis resmi adalah untuk menilai kemungkinan tingkah laku anti persaingan usaha dan penggunaan kekuatan pasar. Sebagaimana telah kami gambarkan dalam beberapa kesempatan di bagian 4, banyak jenis aturan dan peraturan yang dapat menciptakan hambatan untuk keluar-masuknya pelaku pasar, menyebabkan perubahan pada struktur pasar. Penurunan dalam masuknya pelaku usaha baru dan/atau peningkatan dalam keluarnya pelaku usaha lama dapat sangat menaikkan pemusatan pasar dan kemungkinan penggunaan kekuatan pasar dan tingkah laku anti persaingan usaha. Sampai sejauh pemusatan pasar memiliki hubungan dengan kemungkinan tingkah laku anti persaingan usaha, ada gunanya untuk memeriksa masalah ini secara resmi. Tulisan klasik oleh Hay dan Kelley (1974), sebagai contoh, memperlihatkan hubungan yang jelas antara struktur pasar – jumlah perusahaan yang sedikit dan pemusatan yang tinggi – dan timbulnya koordinasi harga dan jumlah (persekongkolan). Setelah pasar bersangkutan telah secara resmi didefinisikan, maka, sesuai dengan petunjuk negara tersebut tentang batasan kritis atas pemusatan, suatu penilai dapat dibuat tentang kemungkinan bahaya bagi persaingan usaha. Sekali lagi kami mengemukakan bahwa walaupun data tentang keterpusatan berguna untuk menilai kemungkinan kekuatan pasar, suatu penilaian lengkap atas akibat kekuatan pasar harus memperhitungkan masalah-masalah terkait dengan hambatan untuk masuk pasar dan tingkah laku persaingan usaha dari perusahaan lama.

Selanjutnya kami membahas proses mendefinisikan pasar yang bersangkutan – dalam pengertian ekonomis. Sebuah pertanyaan kunci untuk ditanyakan adalah: Apakah produk yang dijual oleh sebuah perusahaan merupakan pengganti yang baik bagi produk yang dijual oleh perusahaan lain? Sejauh mana produk dari kedua perusahaan tersebut merupakan pengganti yang baik satu sama lain bergantung kepada unsur seperti ciri-ciri produk dan geografi. Marilah kita mempertimbangkan beberapa contoh:

- Mobil sangat terdiferensiasi dalam kaitannya dengan ciri-ciri mereka. Konsumen yang berbelanja mobil besar mewah seperti Rolls Royce tidak sama dengan konsumen yang ingin membeli mobil ekonomis kecil seperti Mobil Smart. Dengan perkataan lain, kedua mobil ini biasanya tidak dipertimbangkan oleh konsumen sebagai pengganti satu sama lain. Berlawanan dengan itu, jagung yang diproduksi oleh dua pertanian yang bertetangga mungkin hampir sama dalam rasa dan ciri-cirinya, dalam hal mana konsumen akan memperlakukan keduanya sebagai pengganti yang sangat baik (kalau tidak sempurna).

- Seorang produsen yang menjual listrik di Norwegia tidak bersaing dengan seorang produsen yang menjual listrik di Portugis. Serupa dengan itu, penjual listrik di negara bagian Kalifornia tidak bersaing dengan penjual di Florida. Kendala pengiriman memastikan bahwa pasar-pasar ini terpisah secara geografis. Dengan perkataan lain, pasokan listrik di satu pasar mungkin bukan pengganti untuk pasar lain, yang terpisah secara geografis. Berlawanan dengan itu, pensil yang digunakan di sekolah yang dibuat oleh produsen berbeda tersedia di seluruh negara dan tidak ada pemisahan geografis dalam pasar ini.

Dengan demikian, ketika mendefinisikan pasar yang bersangkutan, kita perlu mempertimbangkan perusahaan-perusahaan dan produk-produk yang secara langsung bersaing satu sama lain dan hal ini melibatkan penilaian yang seksama atas:

- Produk yang bersangkutan; dan
- Geografi yang bersangkutan.

Berdasarkan contoh-contoh di atas, pasar untuk mobil kecil harus didefinisikan berbeda dengan mobil mewah besar. Dan kumpulan perusahaan yang menjual listrik di satu bagian dari sebuah negara (misalnya, Kalifornia), dapat jauh berbeda dari kumpulan perusahaan di bagian lain dari negara tersebut (misalnya, Florida).

Mendefinisikan pasar yang bersangkutan penting untuk dilakukan dalam rangka menilai potensi dampak bagi konsumen. Marilah kita pertimbangkan beberapa contoh:

- Apabila produsen listrik di Kalifornia terlibat dalam praktek usaha yang dapat membahayakan persaingan usaha – seperti pematokan harga – hal ini diperkirakan akan berdampak merugikan bagi konsumen listrik di Kalifornia tetapi tidak memiliki dampak bagi konsumen di Florida.
- Andaikan suatu peraturan baru yang berlaku di seluruh negara menaikkan standar keamanan bagi mesin sinar x untuk membuat mesin-mesin tersebut memancarkan lebih sedikit radiasi. Perusahaan sekarang terlibat dalam belanja baru untuk litbang untuk mencapai standar peraturan baru tersebut. Beberapa pelaku usaha dapat memenuhi standar tersebut dengan hemat biaya sejak dini, sementara yang lain gagal dan harus keluar dari pasar. Sebuah akibat dari

peraturan ini mungkin adalah mengubah untuk selamanya jumlah perusahaan yang bersaing dalam pasar ini dan berpotensi meningkatkan kekuatan pasar dan harga yang dihadapi konsumen. Akibat-akibat tersebut harus dievaluasi dalam pasar produk tertentu yang dipengaruhi oleh peraturan keamanan baru tersebut.

- Akses kepada jaringan telekomunikasi pelaku usaha lama sangat penting bagi pelaku usaha baru untuk memasuki pasar dan bersaing. Andaikan sebuah negara membuat aturan di mana pemilik jaringan (perusahaan lama) tidak usah membaginya dengan para pesaing. Pengaturan ini kemungkinan membawa dampak merugikan dalam beberapa pasar seperti (a) layanan telepon jarak jauh, (b) layanan telepon dalam negeri dan (c) internet berkecepatan tinggi. Dampak merugikan dari pengaturan ini dapat sangat berbeda di antara ketiga pasar tersebut. persaingan usaha dalam pasar layanan internet berkecepatan tinggi, contohnya mungkin cukup terpengaruh secara merugikan apabila para pesaing tidak memiliki akses yang dapat diandalkan dan memadai kepada jaringan tersebut.

Oleh karena itu setiap penilaian persaingan usaha harus diarahkan kepada pasar yang bersangkutan – dan memiliki arti ekonomis – dan perusahaan-perusahaan dalam pasar tersebut.

Setelah pasar yang bersangkutan didefinisikan, berdasarkan pertimbangan tentang ciri-ciri produk dan geografi, kita dapat melihat kepada beberapa unsur tidak tetap yang menggambarkan struktur pasar tersebut.

- *Jumlah pelaku pasar:* Umumnya, lebih banyak jumlah perusahaan dalam pasar yang bersangkutan tersebut, lebih sedikit kekhawatiran tentang kekuatan pasar. Jumlah perusahaan yang sedikit belum tentu buruk bagi persaingan usaha – tergantung kepada besarnya hambatan untuk masuk pasar dan berpotensi untuk tergantung kepada jenis persaingan usaha yang berlaku (contohnya pasar tawar-menawar dan pasar biasa).<sup>2</sup>

<sup>2</sup>

Bersnahan dan Reiss (1991), sebagai contoh, mengkaji masuknya pelaku usaha baru ke dalam pasar setempat oleh berbagai jasa profesi – dokter, dokter gigi, dan lain-lain. Mereka menemukan bahwa dimulai dari satu penyedia jasa monopoli, bahkan masuknya satu penyedia tambahan menyebabkan kemerosotan besar dalam tingkat keuntungan dengan masuknya pelaku usaha tambahan lagi mengurangi tingkat keuntungan tersebut dalam jumlah yang jauh lebih kecil. Hasil kajian mereka tampaknya

- *Penyebaran ukuran perusahaan:* Apakah perusahaan-perusahaan dalam pasar yang bersangkutan tersebut relatif sama besar, atau apakah terdapat perbedaan besar dalam hal ukuran? Sebagai contoh, andaikan sebuah pasar memiliki 20 pelaku usaha tetapi penyebaran besarnya pelaku usaha sangat condong dengan perusahaan terbesar menikmati penguasaan pasar sebesar 80% dan sisanya 19 perusahaan menguasai 20%. Penyebaran ukuran yang sangat condong memiliki potensi akibat tidak langsung bagi bersaingnya pasar tersebut. Dapat terjadi bahwa suatu perusahaan yang berkuasa yang tidak menghadapi persaingan usaha yang efektif dari perusahaan-perusahaan pinggirannya mempunyai kekuatan pasar yang besar.
- *Keterpusatan hasil:* Hal ini mengukur sejauh mana penjualan atau kapasitas produksi terpusat di tangan segelintir perusahaan di pasar tersebut. Sebuah ukuran sederhana, sebagai contoh, adalah bagian dari penjualan keseluruhan yang dimiliki oleh 3 atau 4 perusahaan terbesar di pasar. Ukuran yang biasanya digunakan oleh lembaga kebijakan persaingan usaha, adalah Indeks Herfindahl-Hirschman (HHI). HHI yang lebih besar menandakan pemusatan yang lebih besar dari penjualan (atau kapasitas produksi) di tangan segelintir perusahaan. Meningkatnya HHI, umumnya, diperkirakan akan menyebabkan kemungkinan lebih besar bagi kekuatan pasar yang secara tidak langsung mengakibatkan harga lebih tinggi yang dibayar oleh konsumen.

Secara gabungan, unsur-unsur yang terkait dengan jumlah perusahaan, penyebaran ukuran perusahaan dan terpusatnya hasil dapat digunakan untuk mendapatkan gambaran besar dari struktur pasar yang bersangkutan tersebut, memungkinkan kita untuk membentuk pendapat tentang bersaingnya pasar yang sedang dibahas. Penting untuk dikemukakan bahwa keterpusatan yang tinggi atau kehadiran dari segelintir perusahaan belum tentu berarti kemampuan untuk menggunakan kekuatan pasar. Untuk penilaian yang lebih tepat, kita juga harus memeriksa besarnya hambatan untuk masuk dan tingkah laku bersaing dari perusahaan lama. Sebagai contoh, keterpusatan yang lebih tinggi apabila dipadankan dengan hambatan untuk masuk pasar yang besar akan menyebabkan kemungkinan lebih besar perusahaan lama memiliki kemampuan untuk menggunakan kekuatan pasar.

---

menunjukkan bahwa belum tentu dibutuhkan persaingan usaha dalam jumlah besar untuk mempertahankan harga yang murah bagi konsumen dan tingkat keuntungan yang rendah bagi produsen.

Kotak A1 menyajikan informasi untuk memperjelas konsep struktur pasar.

**Kotak A1: Struktur pasar**

**Contoh 1. Sebuah pasar perumpamaan.**

Pikirkanlah sebuah pasar dengan lima perusahaan dengan penguasaan pasar masing-masing 40%, 25%, 20%, 10% dan 5%. Penyebaran ukuran yang condong dalam pengertian bahwa perusahaan terbesar memiliki penguasaan pasar yang besar, tetapi perusahaan terbesar kedua dan ketiga memiliki penguasaan pasar yang tidak jauh lebih kecil.

- Ukuran keterpusatan keluaran dari empat perusahaan (C4) = 95%.
- Indeks Herfindahl-Hirschmann (HHI) didefinisikan sebagai berikut. Anggaplah terdapat N perusahaan dalam pasar dengan Q keseluruhan keluaran dari semua perusahaan dalam pasar yang relevan dan  $q_i$  adalah keluaran dari

$$Q = \sum_{i=1}^N q_i$$

perusahaan ke-i; Anggaplah  $s_i$  merupakan penguasaan pasar dari perusahaan ke-i;

$$s_i = \frac{q_i}{Q}$$

HHI didefinisikan sebagai:

$$HHI = \sum_{i=1}^N (s_i^2)$$

Dalam pasar perumpamaan di atas,  $HHI = 40^2 + 25^2 + 20^2 + 10^2 + 5^2 = 2.750$ .

**Contoh 2. Penguasaan pasar bagi pabrikan mesin pesawat terbang (angka perkiraan untuk tahun 2001).**

General Electric 42%; Pratt and Whitney 32%; dan Rolls Royce 26%. Walaupun General Electric memiliki penguasaan terbesar, penyebaran ukuran tidak terlalu condong.

- C4 = 100%
- HHI = 1764+1024+676 = 3464.

**Contoh 3. Penguasaan pasar bagi perambah internet (angka perkiraan untuk tahun 2005).**

Internet Explorer 85%; Firefox 5%; Mozilla 4%; AOL 2%; MSN 2%, Netscape 1%; dan Open 1%. Internet Explorer memiliki penguasaan terbesar dan penyebaran ukuran sangat condong.

- C4 = 96%.

- $HHI = 7225+25+16+4+4+1+1 = 7276$ .

**Contoh 4. Penguasaan pasar bagi jaringan toko serba ada Inggris. (Sumber: BBC, 8 Feb 2006)**

Tesco 31%; Asda 17%; Sainsbury's 16%; Morrison's 11%; Somerfield 6%; Waitrose 4%; Iceland 2%; dan keseluruhan toko (lebih kecil) lainnya 13%. Tesco memiliki penguasaan pasar dua kali lipat dibandingkan saingan terdekatnya dan tiga jaringan terbesar berikutnya relatif sama. (Walaupun perhitungan HHI di bawah ini menganggap pasar nasional, kemungkinan besar pasar tersebut memiliki pangsa pasar geografis dan, dalam hal ini, ukuran keterpusatan harus dihitung untuk setiap pasar yang terbagi secara geografis. Tetapi kami tidak menerangkan hal yang sulit ini di sini).

- $C4 = 75\%$ .
- $HHI$  (untuk 7 perusahaan teratas) =  $961+289+256+121+36+16+4 = 1683$ .

Dari contoh 2-4 kami melihat bahwa pasar perambah internet memiliki HHI tertinggi dengan 7276 dan jaringan toko serba ada Inggris terendah dengan 1683. Perbedaan tajam dalam HHI disebabkan oleh kenyataan bahwa Microsoft memiliki 85% pasar tetapi jaringan toko serba ada terdepan Tesco hanya memiliki 31%. HHI adalah ukuran yang lebih baik dibandingkan dengan C4 karena memperhitungkan masalah penyebaran ukuran. Kesimpulan luas yang dapat ditarik dalam sebuah analisis kebijakan persaingan usaha adalah bahwa pasar dengan HHI lebih tinggi berpotensi lebih besar untuk pelaksanaan kekuatan pasar.

Langkah-langkah evaluasi dapat dipikirkan sebagai berikut.

**1. Definisikan produk dan pasar geografis yang bersangkutan**

Ini adalah langkah pertama yang sangat penting dalam rangka menilai dengan tepat dampak aturan atau peraturan. Kami memikirkan beberapa contoh perumpamaan untuk menyoroti masalah produk dan geografi.

- Peraturan: Andaikan pemerintah setempat di sebuah negara telah menerapkan pembatasan pengangkutan barang ke dalam daerah tersebut. Dan andaikan kumpulan produk yang terpengaruh tersebut adalah produk pertanian. Kita dapat menyelesaikan definisi produk dan geografi sebagai berikut:
  - Produk: Pertama, rincilah semua produk pertanian yang mungkin terpengaruh. Hal ini memberikan kita definisi pasar produk yang lebih luas. Kedua, kenalilah apakah terdapat produk tertentu (kentang? jagung?) dalam kumpulan luas tersebut yang mungkin

lebih terpengaruh. Dengan demikian, kita dapat memiliki definisi produk dalam dua tingkat: satu luas dan satu sempit.

- Geografi: Definisi luas mencakup seluruh daerah yang terpengaruh. Apabila katakanlah sebagian dari daerah tersebut (Timur?) paling terpengaruh, hal ini akan merupakan definisi geografis yang lebih sempit.
- Peraturan: Andaikan sebuah klausul pelestarian mengizinkan sebuah instalasi pembangkit listrik lama untuk tidak memenuhi standar pencemaran baru selama lima tahun tetapi semua instalasi baru (entah perluasan oleh pelaku usaha lama ataupun pelaku usaha baru) harus memenuhi standar baru tersebut.
  - Produk: Listrik.
  - Geografi: Cara terbaik untuk berpikir tentang geografi adalah dengan mempertimbangkan apakah pasar terbagi dalam kaitannya dengan jaringan (transmisi) listrik atau paling baik dianggap sebagai satu kesatuan yang utuh. Di AS sebagai contoh, apabila negara bagian Kalifornia meloloskan sebuah perundang-undangan lingkungan baru dan menambahkan sebuah klausul pelestarian, hal ini kemungkinan tidak mempengaruhi pasar di Florida. Dengan demikian, paling baik menganggap negara bagian tersebut sebagai pasar yang relevan dari segi geografi.
- Peraturan: Andaikan ada larangan bagi dokter hewan untuk beriklan di televisi atau internet.
  - Produk: jasa dokter hewan.
  - Geografi: seluruh negara. Karena pembatasan tersebut berlaku bagi setiap orang dalam profesi tersebut, tidak ada pangsa geografis dalam pasar tersebut.

## **2. Nilailah struktur dari pasar yang bersangkutan**

Setelah pasar yang bersangkutan didefinisikan di atas, lanjutkan dengan menguraikan informasi berikut ini:

- Jumlah perusahaan dalam pasar. Ini adalah perhitungan jumlah dari semua pelaku usaha dalam pasar yang bersangkutan. Apabila

perhitungan jumlah yang lengkap tidak mungkin dilakukan, setidaknya para pelaku usaha utama dalam pasar harus dikenali.<sup>3</sup>

- Penyebaran ukuran perusahaan dalam pasar. Umumnya, sulit untuk mendapatkan penguasaan pasar dari masing-masing pelaku usaha. Gambaran kasar dapat diperoleh dengan mengelompokkan para pelaku usaha tersebut dalam golongan kecil, menengah dan besar, dan jumlah perusahaan dalam setiap golongan.
- Keterpusatan. Indeks Herfindahl-Hirschmann (HHI) untuk keterpusatan adalah sebuah ukuran yang sulit untuk dihitung pada umumnya karena tingkat produksi yang tepat dari pelaku usaha di pasar mungkin sulit diperoleh. Apabila tersedia, kita dapat menggunakan penguasaan pasar dari para pelaku usaha utama di pasar untuk menghitung indeks ini. Sebuah ukuran yang lebih sederhana, seperti indeks keterpusatan empat atau lima perusahaan, mungkin lebih mudah dihitung karena membutuhkan lebih sedikit informasi.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, batasan khusus bagi keterpusatan pasar atau jumlah perusahaan yang akan digunakan ditentukan oleh petunjuk yang dikhususkan bagi negara tersebut.

---

<sup>3</sup> Sebaiknya kita juga mendapatkan gambaran tentang jumlah calon pelaku usaha baru karena hal ini akan melukiskan dengan lebih teliti besarnya persaingan usaha yang mungkin. Tetapi informasi ini mungkin sulit didapat.

## **LAMPIRAN B.**

### **CONTOH PENILAIAN PERSAINGAN USAHA**

Sebagaimana dinyatakan dalam “Prinsip Perundang-undangan Panduan” dari Perjanjian Prinsip persaingan usaha Australia (Pemerintah Australia, 1996), prinsip panduan dari penilaian persaingan usaha adalah bahwa aturan dan peraturan tidak boleh membatasi persaingan usaha kecuali dapat ditunjukkan bahwa:

1. Manfaat dari peraturan tersebut bagi masyarakat secara keseluruhan melampaui biayanya;
2. Tujuan dari perundang-undangan tersebut hanya dapat dicapai dengan membatasi persaingan usaha.

Seperti telah kita lihat, penilaian persaingan usaha memberikan sebuah kerangka kerja umum dua langkah yang efektif bagi pembuat kebijakan dan pejabat pemerintah untuk digunakan dalam membuat penilaian yang perlu atas apakah dampak yang sudah ada bagi persaingan usaha dari sebuah aturan atau peraturan tertentu, atau apakah dampak yang diperkirakan akan timbul. Sebagaimana ditunjukkan pada contoh-contoh di bawah ini, penilaian tersebut, dengan tahap “penilaian awal” yang terdiri dari tinjauan sederhana diikuti dengan “penilaian penuh” yang lebih terperinci apabila kekhawatiran yang berarti akan persaingan usaha timbul selama penilaian awal, memberikan pengertian tentang bagaimana pasar bekerja, membuat lebih transparan unsur-unsur yang relevan bagi pengambilan keputusan, dan menyediakan alat yang penting untuk membantu pembuat kebijakan membuat pilihan yang tepat pada saat menilai pro dan kontra dari peraturan. Penilaian persaingan usaha membantu pembuat kebijakan memahami dampak apa yang mungkin dimiliki perubahan tersebut atas tingkah laku peserta pasar, dan bagaimana dampak tersebut dapat mempengaruhi persaingan usaha.

## 1. PERATURAN TAKSI\*

Bagian ini menyajikan sebuah contoh penilaian persaingan usaha terhadap suatu perubahan atas peraturan taksi di sebuah kota perumpamaan. Pertama, digambarkan keadaan saat ini dan kemungkinan tindakan yang akan diambil. Penilaian ini adalah hal-hal yang dibayangkan dalam tinjauan peraturan yang luas dan oleh karena itu tidak khusus bagi sebuah penilaian persaingan usaha. Setelah bahan pengantar tersebut, diberikan sebuah contoh penilaian peraturan.

Contoh penilaian ini relatif singkat. Penilaian yang lebih panjang mungkin layak dilakukan, khususnya untuk pasar dengan kepentingan ekonomis yang lebih besar.

### 1. Situasi keseluruhan

#### 1.1. Latar belakang

Kota Touriste memiliki sebuah Dewan Kota yang menjadi lembaga kotamadya yang bertugas mengatur industri taksi. Dalam menjalankan tugasnya, sasaran utama Dewan Kota adalah memastikan bahwa pasar penyedia jasa taksi bekerja dengan efisien dan memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi konsumen, industri taksi dan perekonomian secara keseluruhan. Touriset adalah sebuah kota dengan sejumlah obyek wisata utama. 60% perjalanan dengan taksi di kota tersebut dilakukan oleh wisatawan. Dalam rangka melindungi para wisatawan, Dewan Kota telah mempertahankan lingkungan pertaksian yang sangat diatur di masa lalu.

Meskipun tingkat pengaturannya tinggi, tingkat keluhan konsumen juga cukup tinggi, sebagian besar berhubungan dengan ketiadaan pasokan taksi baik pada jam-jam sibuk maupun pada larut malam. Atas permintaan Departemen Perhubungan dan Pemerintah Setempat, Dewan Kota telah meninjau peraturan yang berlaku. Dewan Kota menemukan bahwa peraturan yang ada tidak selalu sesuai dengan kepentingan umum dan menyarankan usulan peraturan baru yang bertujuan:

- Memastikan pasar taksi berjalan secara efisien, yang menjamin bahwa keselamatan, mutu dan ketersediaan dipastikan setiap saat sepanjang hari dan tahun; dan

---

\* Contoh penilaian persaingan usaha ini disusun oleh Marta Troya-Martinez.

- Memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi konsumen sesuai dengan kepentingan umum.

### ***1.2. Gambaran tentang peraturan yang ada dan lingkungan saat ini***

Dewan Kota, dengan wewenang berdasarkan Undang-undang Lalu Lintas, sejak tahun 1978, telah memiliki tugas untuk menentukan peraturan bagi industri taksi, yang memiliki tiga segi: peraturan untuk masuk pasar, peraturan tentang mutu dan peraturan tentang ongkos perjalanan. Dewan Kota saat ini memiliki 2562 surat izin yang masih berlaku. Dalam tiga tahun terakhir, kota tersebut telah menerbitkan seluruhnya 25 surat izin baru, yang berarti meningkatkan jumlah surat izin yang tersedia sebesar 1 persen.

Dewan Kota, lembaga kotamadya untuk pemberian surat izin, mempersyaratkan bahwa semua orang yang menjalankan taksi memiliki surat izin mengemudi dan lolos dari pemeriksaan latar belakang, sebelum diberikan surat izin. Calon pengemudi taksi harus memenuhi standar pemerintah tentang kemampuan keuangan, keselamatan penumpang dan umum, serta pemeliharaan kendaraan. Pengemudi juga harus memastikan bahwa taksi yang mereka kendalikan memenuhi ketentuan yang sama.

Secara khusus, pemeriksaan latar belakang mempersyaratkan pengemudi taksi:

- Memeriksa rekening koran bank selama lima tahun terakhir;
- Lolos pemeriksaan kesehatan dari dokter;
- Menjalani tinjauan atas riwayat mengemudi;
- Lulus ujian atas pengetahuan jaringan jalan setempat dan atas kemampuan berbahasa; dan
- Membawa kendaraan taksinya ke bengkel kota untuk diperiksa.

Pemeriksaan latar belakang dengan hasil memuaskan harus diselesaikan sebelum memperoleh surat izin. Ada dua jalur lewat mana surat izin dapat diperoleh: pertama, apabila Dewan Kota menerbitkan surat izin baru dan kedua, apabila seorang pengemudi taksi lama ingin menjual surat izin miliknya. Dalam kedua kasus tersebut, pendatang baru harus membayar ongkos untuk surat izin tersebut.

Dikarenakan oleh pembatasan untuk masuk pasar tersebut dan untuk mencegah penyalahgunaan kekuatan pasar, lembaga yang memberikan surat izin menentukan ongkos perjalanan berdasarkan jarak untuk setiap rentang waktu dan wilayah ditambah ongkos awal. Aturan tersebut tidak menyatakan apakah pengemudi dapat menawarkan potongan harga. Walaupun potongan harga adakalanya didapatkan melalui tawar-menawar di muka dengan pengemudi, khususnya untuk perjalanan jauh, potongan harga tersebut sangat jarang. Ongkos perjalanan dinaikkan apabila perlu untuk mencerminkan inflasi dan harga pasar bahan bakar. Dewan tersebut menetapkan, juga, ciri-ciri meteran taksi dan kerutinan dari pemeriksaan terhadap meteran tersebut.

Berbagai himpunan konsumen dan wisatawan telah menyampaikan bahwa sasaran dari peraturan yang sekarang adalah untuk melindungi pelaku usaha lama dan bukannya melindungi konsumen. Dituduhkan bahwa ukuran-ukuran untuk memperoleh surat izin (menggantikan pemegang surat izin lama atau memperoleh satu dari surat izin tambahan yang sangat jarang diterbitkan oleh pihak berwenang setempat) membatasi masuknya pelaku usaha baru ke dalam pasar.

Sebagai akibatnya, terdapat ketidakseimbangan permintaan dan penawaran yang besar yang mendorong para calo untuk mengajukan permohonan surat izin dan mendapatkannya (dengan harga sesuai peraturan), menjualnya pada harga pasar yang tinggi dan menghasilkan keuntungan besar. Kurangnya pasokan juga menurunkan mutu layanan, sebagai contoh, waktu tunggu dalam lima tahun terakhir telah sangat meningkat, karena jumlah taksi yang aktif dalam sehari turun dari 9.2 menjadi 7.9 taksi untuk setiap 10,000 orang dan beberapa taksi tidak resmi telah memasuki pasar. Taksi terutama sulit didapat pada larut malam (saat ini, hanya ada 5.7 taksi untuk setiap 10,000 orang), karena tingkat penggunaan yang lebih rendah dan kemungkinan lebih tinggi untuk konsumen “jahat” yang mengakibatkan pengemudi taksi memperoleh penghasilan yang lebih kecil, per jam, pada larut malam dibanding pada siang hari. Sebagai tambahan, kenyataan bahwa kebanyakan pengemudi taksi memiliki keluarga berarti bahwa mereka kurang ingin bekerja pada larut malam.

### **1.3. Alternatif**

Ada lima alternatif kebijakan utama yang sedang dipertimbangkan:

- Tidak ada tindakan apa pun;
- Mempertahankan sistem surat izin tersebut dengan penghapusan bertahap atas pembatasan jumlah surat izin sementara

mempertahankan peraturan bagi ongkos perjalanan taksi, dengan ongkos perjalanan yang lebih tinggi pada jam-jam larut malam;

- Mempertahankan sistem surat izin tersebut dengan penghapusan bertahap atas pembatasan jumlah surat izin dan ongkos perjalanan taksi;
- Perubahan kepada sistem waralaba; dan
- Penghapusan semua peraturan.

## 2. Contoh penilaian persaingan usaha

Dengan latar belakang tersebut, penilaian persaingan usaha yang disusun untuk Dewan Kota Touriste dilampirkan di bawah ini. Hasil pasti dari penilaian ini belum tentu sama dalam semua keadaan, sehingga penilaian lain atas peraturan taksi dapat menghasilkan kesimpulan yang jauh berbeda. Dewan Kota kemudian akan mengambil keputusan tentang bagaimana selanjutnya berdasarkan, sebagian, hasil dari penilaian persaingan usaha, tetapi tidak memiliki kewajiban hukum untuk mengikuti rekomendasi dari penilaian tersebut.

### 2.1. Tujuan dari peraturan

Tujuan dari peraturan tersebut adalah:

- Memastikan pasar taksi berjalan secara efisien, yang menjamin bahwa keselamatan, mutu dan ketersediaan dipastikan setiap saat sepanjang hari dan tahun; dan
- Memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi konsumen sesuai dengan kepentingan umum.

### 2.2. Pilihan peraturan

Pilihan peraturan yang ada adalah:

**Pilihan 1: Tetap Pada Keadaan Sekarang.** Tidak melakukan apa pun tetapi mempertahankan isi peraturan yang sekarang, berdasarkan hal mana Dewan Kota (badan pembuat peraturan kotamadya) terus mengatur masuknya pelaku usaha baru melalui sistem surat izin wajib yang membatasi jumlah surat izin di pasar. Melalui sistem surat izin ini, Dewan tersebut juga menetapkan

persyaratan mutu berdasarkan mana taksi dapat beroperasi. Secara khusus, Dewan Kota telah menetapkan bahwa, sebelum memperoleh surat izin, suatu pemeriksaan latar belakang, yang mempersyaratkan diperlihatkannya rekening koran bank untuk lima tahun terakhir; lolos dari pemeriksaan kesehatan dokter; tinjauan atas riwayat mengemudi; kelulusan ujian atas pengetahuan jaringan jalan setempat dan atas kemampuan berbahasa; dan dibawanya taksi ke bengkel kota untuk diperiksa, telah dilakukan. Lebih dari itu, Dewan Kota juga menetapkan struktur dan tingkat tertinggi ongkos perjalanan taksi yang dapat dibebankan.

**Pilihan 2: Menghapuskan Batasan untuk Masuk.** Mempertahankan sistem surat izin yang diterapkan oleh Dewan Kota tetapi menghapuskan, secara bertahap, pembatasan atas jumlah surat izin. Dewan Kota akan membebankan kepada pendatang baru ongkos yang sudah dipatok untuk meliputi biaya sertifikasi kemampuan mengemudi, pengetahuan tentang layanan, kesehatan pribadi pengemudi, kepemilikan atas asuransi kewajiban kepada pihak ketiga dan pemeriksaan keamanan mobil. Dewan Kota juga akan mempertahankan peraturan tentang ongkos perjalanan taksi, meskipun Dewan tersebut akan mengajukan ongkos perjalanan yang lebih tinggi pada jam-jam larut malam dan akan mempersyaratkan struktur harga dipampangkan di bagian luar taksi.

**Pilihan 3: Menghapuskan Batasan untuk Masuk Pasar dan Peraturan tentang Ongkos Perjalanan.** Menghapuskan peraturan tentang ongkos perjalanan tertinggi dan aturan “pertama masuk, pertama keluar” yang berlaku di pangkalan taksi tetapi sebaliknya mempertahankan peraturan pada pilihan 2.

**Pilihan 4: Sistem Hak Khusus.** Menerapkan suatu sistem waralaba berdasarkan hal mana semua perusahaan taksi bersaing satu sama lain untuk menawarkan layanan dengan harga dan mutu terbaik. Perusahaan yang mengajukan penawaran terbaik akan dianugerahi hak khusus, yang akan ditawarkan kembali setiap selang waktu tertentu. Sebagai bagian dari waralaba tersebut, Dewan Kota akan meminta pengemudi taksi bertanggungjawab untuk menangani keluhan dan menyelesaikan setiap keluhan dengan memuaskan. Pertimbangan telah diputuskan untuk menganugerahi empat waralaba.

**Pilihan 5: Menghapuskan Semua Peraturan.** Menghapuskan Semua Peraturan. Khususnya, meminta industri tersebut mengadakan suatu sistem pendaftaran sukarela (sistem sertifikasi), yang dikelola oleh Dewan Kota, dan membiarkan calon konsumen bebas memutuskan antara menggunakan layanan taksi bersertifikasi atau layanan taksi tidak diatur yang lebih murah.

### 2.3. *Pasar yang Terdampak*

Pasar produk yang terdampak secara langsung oleh peraturan tersebut adalah pasar untuk jasa taksi yang mencakup semua kendaraan yang menyediakan layanan penumpang dari pintu ke pintu berdasarkan permintaan dalam daerah kotamadya tersebut. Pasar ini dapat dibagi atas dasar bagaimana konsumen mencari jasa tersebut. Menurut kriteria ini, pangsa pasar berikut dapat dibatasi: pasar taksi yang dipesan melalui telepon, pasar pangkalan taksi dan pasar taksi yang dipanggil di jalan. Ruang lingkup pasar tersebut adalah kotamadya yang dipengaruhi oleh peraturan Dewan Kota tersebut karena taksi hanya dapat mengambil penumpang di dalam daerah surat izin mereka.

Kemungkinan tidak ada dampak nyata terhadap unsur lain dari rantai pasokan (yaitu pasokan peralatan khusus taksi seperti meteran taksi).

Meskipun pasar tersebut tidak terlalu terpusat (pada Januari 2006, terdapat 2562 surat izin yang beredar, kebanyakan dimiliki oleh pengemudi wiraswasta yang mengemudikan kendaraan milik mereka sendiri) dan tingkat diferensiasi<sup>1</sup> rendah, persaingan usaha dalam pasar yang didefinisikan di atas agak lemah, dengan ketidakseimbangan yang cukup berarti dalam hal penawaran dan permintaan (khususnya pada larut malam) dan dengan para pengemudi taksi yang tampaknya hanya melakukan sedikit usaha untuk meningkatkan layanan dengan tujuan menarik konsumen. Hal ini diakibatkan oleh:

- Adanya kegagalan informasi, tentang harga maupun mutu, yang mencegah konsumen memilih layanan yang paling cocok untuk mereka (sebagai contoh, apabila sebuah taksi dipesan melalui telepon, konsumen tidak tahu ciri-ciri utama taksi);
- Pembatasan yang dibuat-buat atas jumlah pengemudi di pasar (dalam tiga tahun terakhir, kota tersebut meningkatkan jumlah surat izin yang tersedia sebanyak 1 persen saja) yang mencegah calon pengemudi memasuki pasar pada keadaan kurangnya pasokan;
- Kebiasaan, yang dipaksakan oleh para pengemudi taksi melalui saling mengancam, yang mengharuskan konsumen di pangkalan taksi untuk menggunakan taksi pertama, bukannya memilih mobil yang memiliki

---

<sup>1</sup> Derajat diferensiasi merujuk kepada banyaknya perubahan yang dapat dilakukan atas layanan tersebut dalam rangka membuatnya berbeda dari para pesaing.

ciri utama yang terkait dengan mutu yang mungkin lebih mereka sukai.

Keberadaan harga yang lebih tinggi daripada tingkat harga yang bersaing dan kurangnya pasokan dicerminkan pada nilai pasar tidak resmi yang luar biasa dari surat izin tersebut, pada saat dijual kembali kepada pendatang baru dan pada daftar tunggu panjang untuk memperoleh surat izin.

Bagaimanapun, hidupnya persaingan usaha bervariasi menurut pangsa pasarnya. Pada prinsipnya, pasar taksi yang dipesan lewat telepon dapat menjadi cukup bersaing karena penumpang dapat memilih-milih dengan cara mengumpulkan dan membandingkan informasi tentang harga yang berbeda dengan biaya pencarian yang relatif sedikit (yaitu biaya panggilan telepon). Lagipula, pembelian berulang dalam pangsa pasar ini relatif mungkin terjadi yang akan menjamin penyediaan layanan yang layak. Dalam pasar pangkalan taksi kesempatan untuk persaingan usaha terbatas karena konsumen diminta menggunakan taksi pertama dalam barisan (kebijakan “pertama masuk pertama keluar”). Akhirnya, dalam pasar taksi yang dipanggil di jalan, kesempatan untuk memilih antara beberapa taksi terbatas, khususnya apabila taksi jarang lewat yang berarti konsumen terdorong untuk memanggil taksi kosong pertama yang lewat di depan mereka. Dalam keadaan tersebut, persaingan usaha harga sulit untuk terjadi karena penurunan harga kemungkinan besar tidak menguntungkan apabila konsumen tidak mau mencari-cari penawaran dan pola pembelian berulang tidak ada (yaitu seorang pengemudi taksi yang secara sepihak menurunkan harganya tidak akan menyaksikan permintaan terhadap layanannya meningkat).

#### **2.4. Penilaian persaingan usaha**

##### **2.4.1. Pilihan 1 – Tetap Pada Keadaan Sekarang**

Pengemudi dengan surat izin akan terus menikmati manfaat dari lemahnya persaingan usaha yang dinyatakan di atas.

##### **2.4.2. Pilihan 2 – Menghapuskan Batasan untuk Masuk Pasar**

Biaya untuk Masuk Pasar yang sudah dipatok di awal diperkirakan akan turun sebagai akibat dari bertambahnya surat izin yang tersedia. Selain itu, kecenderungan untuk menawarkan layanan baru diperkirakan meningkatkan sejauh persaingan usaha meningkat.

#### 2.4.3. *Pilihan 3 – Menghapuskan Batasan untuk Masuk Pasar dan Peraturan tentang Ongkos Perjalanan*

Dampak terhadap persaingan usaha sama dengan pada pilihan 2, dengan perbedaan bahwa ongkos perjalanan yang bersaing mungkin tidak dapat dijamin seefektif itu. Khususnya, sulit untuk meramalkan dengan tingkat kepastian tertentu apakah dampak akhir terhadap ongkos perjalanan. Di satu sisi, ongkos mungkin turun apabila persaingan usaha semakin dikedepankan dan apabila biaya untuk Masuk Pasar turun. Tetapi di sisi lain, ongkos mungkin naik apabila penambahan pasokan menyebabkan tingkat pemakaian<sup>2</sup> yang menurun atau apabila tatanan yang bersaing tidak tercapai dikarenakan kegagalan pasar yang berasal dari pasar itu sendiri, termasuk ketidakpedulian pelanggan yang bukan penduduk tentang sistem taksi dan kebutuhan untuk tawar-menawar.

Mengingat 60% penumpang adalah wisatawan, dan kebanyakan wisatawan tidak terbiasa dengan gagasan bahwa ongkos mungkin berbeda atau dapat ditawarkan, terdapat alasan untuk cemas bahwa banyak taksi mungkin terlibat dalam siasat mematok harga.

#### 2.4.4. *Pilihan 4 – Sistem Waralaba*

Akibat dari pilihan ini tampak mendua. Sebagian besar bergantung kepada apakah pesaing berhasil diciptakan.

Apabila berhasil, maka ongkos diperkirakan akan turun serta mutu dan informasi yang tersedia akan meningkat, yang akan memungkinkan pasar untuk bekerja lebih efektif, dengan konsumen yang membuat pilihan yang lebih terdidik.

Tetapi, apabila sebaliknya, sebuah tatanan yang bersifat persekongkolan tercipta, maka ongkos diperkirakan akan naik dan mutu akan turun. Ini adalah skenario yang mungkin karena keterpusatan dan hambatan untuk masuk pasar diperkirakan akan meningkat (yaitu, secara efektif, hanya perusahaan besar yang mampu beroperasi).

#### 2.4.5. *Pilihan 5 – Menghapuskan Semua Peraturan*

Biaya untuk Masuk Pasar dan untuk kepatuhan mutu diperkirakan akan turun. Dengan demikian diharapkan lebih banyak pelaku usaha yang masuk.

---

<sup>2</sup> Mengingat sebagian besar biaya adalah biaya tetap, hal ini berarti bahwa ongkos akan naik untuk menutup semua biaya.

Ongkos perjalanan diperkirakan akan turun secara rata-rata sebagai akibat dari turunnya biaya dan meningkatnya persaingan usaha tetapi mutu diperkirakan akan menurun karena kurangnya pengendalian mutu dan tidak cukupnya dorongan bagi taksi (kecuali yang berdasarkan pesanan) untuk berinvestasi dalam mutu.

Karena tidak tersedianya peraturan tentang mutu dan ongkos perjalanan, ketidakpastian konsumen akan mutu dan harga layanan akan meningkat. Sebagai akibat, khususnya bagi konsumen yang kurang memiliki informasi, seperti wisatawan, yang merupakan persentase besar pengguna taksi, kesejahteraan dapat berkurang, dengan banyaknya taksi tanpa sertifikat diperkirakan akan mengejar “strategi menjual layanan bermutu rendah dengan harga mahal”. Hukuman bagi pengemudi taksi yang melakukan penipuan atau tidak menepati kesepakatan lisan awal mereka tentang harga (setelah perjalanan berakhir) lemah, karena ditariknya kembali surat izin tidak menyebabkan biaya yang mahal apabila biaya untuk Masuk Pasar murah. Setelah pelanggan taksi, khususnya yang membawa bagasi, berada di dalam taksi, mereka berada dalam posisi tawar yang lemah apabila kesepakatan awal tidak ditepati.

## **2.5. Kesimpulan**

Pilihan 1 mungkin memiliki akibat merusak terbesar bagi persaingan usaha, karena peraturan menciptakan hambatan yang tidak perlu untuk masuk ke dalam pasar, yang tidak hanya mengurangi persaingan usaha tetapi juga informasi tersedia bagi konsumen yang diperlukan untuk membuat pilihan terdidik. Sebagai akibat, mutu dan ketersediaan layanan yang diberikan terpengaruh secara negatif. Usulan nomor 2 dan 3, sebaliknya, memiliki sejumlah manfaat pro persaingan usaha karena dibandingkan dengan peraturan saat ini, jumlah surat izin yang tersedia di pasar tidak dibatasi secara dibuat-buat, yang berakibat membatasi persaingan usaha. Kedua pilihan ini dipercaya akan mengedepankan transaksi bermutu tinggi bagi pelanggan dan ketersediaan layanan yang layak. Tetapi, di bawah pilihan 3, ongkos perjalanan yang bersaing tidak dapat dijamin seefektif itu. Sulit untuk menentukan apakah pilihan 4 akan menyingkirkan masalah anti persaingan usaha yang ditemukan pada pilihan 1. Apabila pilihan tersebut berhasil diterapkan, pilihan tersebut mungkin memiliki manfaat pro persaingan usaha tetapi besar risikonya untuk berakhir pada perjanjian persekongkolan, khususnya apabila pelaku waralaba baru tidak dapat masuk dengan mudah dalam putaran penawaran berikutnya. Tambahan lagi, melihat struktur pasar yang sekarang, penerapan waralaba relatif rumit. Akhirnya, meskipun pilihan 5 memiliki banyak manfaat pro persaingan usaha, pilihan tersebut tidak dapat menjamin fungsi pasar yang baik dalam sebuah kota yang sangat berorientasi kepada wisatawan, karena pilihan

ini tidak menangani masalah ketidakseimbangan informasi antara pengemudi dan pelanggan. Lagipula, baik mutu maupun kamanan tidak dijamin secara efektif dalam pasar.

## 2. PERATURAN KEDOKTERAN GIGI\*

Bagian ini menyajikan contoh penilaian persaingan usaha atas sebuah perubahan yang berlaku nasional dalam peraturan kedokteran gigi. Pertama, digambarkan keadaan saat ini dan potensi tindakan yang diambil. Ini adalah hal-hal yang dibayangkan dalam tinjauan peraturan yang luas dan oleh karena itu tidak khusus bagi sebuah penilaian persaingan usaha. Setelah bahan pengantar tersebut, diberikan sebuah contoh penilaian peraturan.

Contoh penilaian ini relatif singkat. Penilaian yang lebih panjang mungkin layak dilakukan, khususnya untuk pasar dengan kepentingan ekonomis yang lebih besar.

### 1. Situasi keseluruhan

#### 1.1. Latar belakang

Parlemen telah mengadakan sidang tentang kedokteran gigi dua tahun yang lalu yang mencakup kesaksian oleh dokter gigi, pemberi asuransi pemeriksaan gigi, perawat gigi dan kelompok konsumen. Kesaksian dari orang yang bukan dokter gigi menyatakan bahwa pengobatan gigi semakin banyak dihapuskan dari daftar pembayaran negara ke ongkos swasta yang jauh lebih mahal. Kelompok konsumen memberikan kesaksian bahwa hanya terdapat sedikit persaingan aktif antar dokter gigi tentang ongkos tersebut. Lembaga Persaingan Usaha memberikan kesaksian bahwa, apabila Dewan Kedokteran Gigi Umum tidak dilindungi oleh lembaga yang membuat peraturan, banyak tindakan dewan tersebut yang mungkin akan dipandang sebagai organisasi kartel. Perawat gigi mengemukakan bahwa pilihan swasta untuk mendapatkan perawatan gigi, seperti pembersihan gigi oleh perawat gigi, akan jauh lebih murah tetapi dihalangi oleh sistem tata kelola atas semua praktek dokter gigi. Karena sistem tata kelola tersebut ditetapkan oleh sebuah peraturan yang menyatakan bahwa praktek kedokteran gigi harus diatur oleh Dewan Kedokteran Gigi Umum, Parlemen meloloskan, sebagai bagian dari Undang-undang Kesehatan yang baru, sebuah persyaratan bahwa Departemen Kesehatan akan meninjau peraturan kedokteran gigi dan pengoperasian profesi kedokteran gigi, dengan maksud untuk:

---

\* Contoh penilaian persaingan usaha ini disusun oleh Marta Troya-Martinez.

- Memastikan bahwa keamanan dan kualifikasi bagi orang-perorangan yang terlibat dalam kedokteran gigi terjamin, dan juga kelayakan jasa yang dilakukan; dan
- Menghindari pembatasan yang tidak perlu atau tidak sebanding atas penyediaan jasa kedokteran gigi, khususnya pembatasan yang mungkin tidak sesuai dengan kepentingan umum.

### ***1.2. Gambaran tentang peraturan yang ada dan lingkungan saat ini***

Dalam penyediaan jasa kedokteran gigi, sebagian besar pasien meminta penggantian perawatan mereka dari negara, sementara sebagian besar penghasilan dokter gigi berasal dari penyediaan jasa kepada perorangan. Penggantian oleh negara ditujukan bagi penduduk muda, pengangguran, berpendapatan rendah, lanjut usia dan cacat. Ongkos untuk layanan bagi perorangan jauh lebih tinggi daripada ongkos pada daftar negara. Kebanyakan dokter gigi melayani baik pasien perorangan maupun umum.

Selama 37 tahun, Departemen Kesehatan berpegang kepada peraturan 103.4(a) bahwa tugas untuk menentukan kualifikasi yang diperlukan untuk mempraktekkan berbagai jenis tatacara perawatan gigi, tidak termasuk operasi sisi, akan ditentukan oleh badan peraturan profesi tersebut, yaitu Dewan Kedokteran Gigi Umum.

Dewan Kedokteran Gigi Umum mempersyaratkan bahwa semua orang yang mengawasi dan mempraktekkan kedokteran gigi harus memiliki, sekurangnya, gelar profesional dalam kedokteran gigi (Gelar Dokter Gigi) dari sebuah program yang disertifikasi oleh Dewan Kedokteran Gigi Umum dan bahwa semua orang tersebut akan tetap menjadi anggota yang sah dari Dewan Kedokteran Gigi Umum.

Dewan Kedokteran Gigi Umum telah menetapkan bahwa, agar tetap menjadi anggota yang sah, seorang Dokter Gigi harus mempertahankan “standar etika” dari Dewan tersebut. Standar etika tersebut mencakup:

- Praktek penagihan yang jujur (pasien akan dibebankan tarif yang sesuai dengan daftar harga di praktek tersebut);
- Tidak mengiklankan jasa di koran atau panel umum yang melebihi 10 cm x 20 cm.
- Tidak menawarkan jasa kepada pasien dokter gigi lain;

- Tidak dipekerjakan oleh sebuah perusahaan dan seorang dokter gigi tidak dipekerjakan oleh orang yang bukan dokter gigi; dan
- Tidak menetapkan harga di bawah harga standar yang dipraktekkan dalam masyarakat setempat.

Dewan Kedokteran Gigi Umum telah menentukan bahwa tidak seorang pun yang bukan Dokter Gigi akan diizinkan untuk melakukan praktek kedokteran gigi, kecuali di bawah pengawasan dan penjagaan seorang Dokter Gigi. Khususnya, para perawat gigi dan teknisi gigi ditentukan oleh Dewan Kedokteran Gigi sebagai tidak memiliki kualifikasi memadai untuk menyediakan layanan apa pun sendirian.

Sebagai akibat dari tinjauan yang diminta oleh Undang-undang Kedokteran Gigi, Departemen Kesehatan mengusulkan untuk menulis kembali peraturan 103.4(a). Perubahan yang diusulkan memberikan Dewan Kedokteran Gigi Umum tugas untuk menentukan persyaratan kedokteran dan keamanan untuk menjadi Dokter Gigi, perawat gigi atau teknisi gigi dan untuk mengatu praktek usaha dari para praktisi dan bentuk perusahaan mereka. Akan tetapi, Departemen Kesehatan akan mempertahankan kekuasaan untuk melakukan veto atas usulan aturan menjalankan usaha dari Dewan Kedokteran Gigi Umum dan akan bertindak sesuai dengan prinsip bahwa orang-perorangan akan diizinkan untuk berwiraswasta dan melakukan tugas yang untuknya mereka telah diberikan izin, sepanjang mereka melakukannya dengan jujur dan tanpa iklan yang tidak benar. Departemen Kesehatan juga akan mengajukan suatu tatacara keluhan dengan tujuan mendisiplinkan profesional dalam bidang perawatan gigi yang oleh pasiennya dinyatakan memberikan layanan bermutu rendah dan akan mengajukan suatu tatacara pendisiplinan yang sesuai.

### **1.3. Alternatif**

Ada empat alternatif yang dipertimbangkan dalam tinjauan ini:

- Tidak ada tindakan apa pun;
- Dewan Kedokteran Gigi Umum mempertahankan baik pengendalian mutu dan standar, maupun aspek non medis dari pemberian perawatan. Akan tetapi, aspek non-medis akan tunduk kepada pengawasan oleh Departemen Kesehatan. Dengan cara yang sama, tatacara keluhan akan diatur oleh aturan dari Departemen Kesehatan;

- Departemen Kesehatan mengambil alih semua tugas yang sebelumnya dilakukan oleh Dewan Kesehatan Gigi Umum; dan
- Penghapusan semua peraturan kedokteran gigi.

Berdasarkan pilihan pertama untuk tidak mengambil tindakan apa pun, peraturan 103.4(a) yang sudah ada sebelumnya akan tetap berlaku.

Berdasarkan pilihan kedua untuk membuat perbaikan, sejumlah perubahan akan diadakan yang mengatasi kekhawatiran yang diangkat oleh beberapa pengamat tentang peraturan kedokteran gigi yang sekarang. Khususnya, Dewan Kedokteran Gigi Umum telah menggunakan kemampuannya untuk mengembangkan dan mengawasi kualifikasi yang layak bagi praktisi kesehatan mulut untuk mengatur baik aspek tingkah laku yang berhubungan dengan kesehatan maupun yang tidak, tetapi tanpa memastikan dengan sewajarnya bahwa pasien mengetahui harga-harga prosedur sebelum prosedur tersebut dilakukan. Dewan Kedokteran Gigi Umum akan mempertahankan tanggung jawab mengawasi kualifikasi yang berhubungan dengan kesehatan dan aspek cara menjalankan profesi yang tidak terkait dengan kesehatan; akan tetapi, aspek dari cara kerja untuk selanjutnya akan tunduk kepada persetujuan dari Departemen Kesehatan. Tatacara keluhan juga selanjutnya akan tetap ada dan tetap di bawah Departemen Kesehatan.

Berdasarkan pilihan ketiga, Kementerian akan mengambil alih tugas untuk menetapkan kualifikasi para praktisi dan memutuskan rekomendasi tentang tatacara yang tepat untuk melakukan diagnose tertentu.

Berdasarkan pilihan keempat, peraturan saat ini yang mengatur keamanan dan cara kerja akan dihapuskan. Kualifikasi akan terus diterbitkan oleh Dewan Kedokteran Gigi Umum, tetapi kualifikasi tersebut tidak akan diperlukan untuk praktek. Lebih kepada, calon pasien akan bertanggungjawab untuk memastikan bahwa praktisi mereka memiliki kualifikasi yang layak dan akan meminta bantuan kepada pengadilan dalam hal kinerja yang buruk.

Sebuah penilaian dampak persaingan usaha harus dijalankan karena pilihan 1 dari usulan peraturan tersebut tampaknya memiliki sekurangnya satu dari akibat-akibat yang terdaftar pada “Daftar Periksa Persaingan Usaha” yang diusulkan oleh *Toolkit* Persaingan Usaha OECD. Secara khusus, pilihan 1 akan “mengendalikan atau sangat mempengaruhi harga pada tingkat mana sebuah barang atau jasa dapat dijual di pasar” dan “membatasi kebebasan pemasok suatu barang atau jasa untuk mengiklankan atau memasarkan produk mereka (di

luar setiap batasan umum yang mempersyaratkan pelabelan yang tepat dan menghambat iklan yang tidak benar atau menyesatkan”.

## 2. Contoh Penilaian Persaingan Usaha

### 2.1. Tujuan-Tujuan Peraturan

Tujuan-tujuan peraturan tersebut adalah:

- untuk memastikan terjaminnya keselamatan dan kualifikasi untuk orang-orang yang terlibat dalam kedokteran gigi serta kelayakan dari layanan yang diberikan; dan
- untuk menghindari pembatasan-pembatasan yang tidak perlu atau yang tidak proporsional dalam ketentuan kedokteran gigi, terutama pembatasan-pembatasan yang mungkin tidak sesuai dengan kepentingan publik.

### 2.2. Pilihan peraturan

Pilihan peraturan yang ada adalah:

**Pilihan 1: Tidak ada tindakan apa pun.** Tidak melakukan apa pun tetapi mempertahankan isi peraturan yang sekarang, berdasarkan mana Dewan Kedokteran Gigi Umum (badan profesi swasta) bertanggungjawab untuk peraturan yang terkait dan yang tidak terkait dengan kesehatan gigi dan tatacara keluha. Khususnya, peraturan yang sekarang telah menetapkan bahwa semua orang yang mengawasi dan mempraktekkan kedokteran gigi harus memiliki, sekurangnya, gelar profesional dalam kedokteran gigi (Gelar Dokter Gigi) dari sebuah program yang disertifikasi oleh Dewan Kedokteran Gigi Umum dan bahwa semua orang tersebut akan tetap menjadi anggota yang sah dari Dewan Kedokteran Gigi Umum (yaitu menepati standar etika berikut: praktek penagihan yang jujur, tidak mengiklankan jasa di koran atau panel umum yang melebihi 10 cm x 20 cm, tidak menawarkan jasa kepada pasien dokter gigi lain, tidak dipekerjakan oleh sebuah perusahaan dan seorang dokter gigi tidak dipekerjakan oleh orang yang bukan dokter gigi dan tidak menetapkan harga di bawah harga standar yang dipraktekkan dalam masyarakat setempat). Salah satu akibat dari peraturan tersebut adalah bahwa perawat gigi dan teknisi gigi tidak dapat berpraktek tanpa pengawasan seorang dokter gigi.

**Pilihan 2: Dewan Kedokteran Gigi Mengawasi Aspek Kedokteran, Pemerintah Mengawasi Praktek Menjalankan Usaha.** Memperbolehkan

Dewan Kedokteran Gigi Umum untuk menetapkan standar keamanan dan mutu tanpa memiliki hak untuk mengendalikan praktek menjalankan usaha seperti harga, iklan, penawaran jasa dan organisasi usaha. Menempatkan pengawasan atas praktek usaha di bawah Departemen Kesehatan, yang akan bertindak sesuai dengan prinsip bahwa orang-perorangan akan diizinkan untuk berwiraswasta dan melakukan tugas yang untuknya mereka telah diberikan izin, sepanjang mereka melakukannya dengan jujur dan tanpa iklan yang tidak benar. Menempatkan tatacara keluhan dan peraturan di bawah kendali Departemen Kesehatan.

**Pilihan 3: Pengawasan Pemerintah atas Praktek Kedokteran dan Usaha.** Memberikan Departemen Kesehatan tugas untuk menetapkan kualifikasi praktisi dan peraturan yang tidak terkait dengan kesehatan gigi tetapi sebaliknya mempertahankan peraturan pada pilihan 2.

**Pilihan 4: Tidak ada peraturan.** Menghapuskan semua peraturan. Khususnya, meminta industri tersebut menerapkan suatu sistem pendaftaran sukarela (sistem sertifikasi), yang dikelola oleh Dewan Kedokteran Gigi Umum, dan membiarkan calon pasien bertanggungjawab untuk memastikan bahwa praktisi mereka memiliki kualifikasi yang layak. Membuat pasien meminta bantuan kepada pengadilan dalam hal kinerja yang buruk.

### **2.3. *Pasar yang Terdampak***

Pasar produk yang dipengaruhi secara langsung oleh peraturan tersebut adalah pasar untuk layanan kesehatan gigi yang mencakup semua profesional yang dapat menyediakan layanan pencegahan (contohnya kunjungan pemeriksaan umum, sinar X dan analisis), saran tentang kesehatan mulut, mengukur dan menjual gigi palsu, perbaikan gigi palsu, pengobatan rutin (contohnya penambalan, pencabutan gigi, pembersihan karang gigi), pengobatan yang rumit (contohnya pembuatan mahkota gigi), pengobatan untuk merapikan gigi, pembedahan gigi dan pengobatan kecantikan (contohnya memutihkan gigi). Karena ukuran yang kecil dari wilayah negara tersebut, ruang lingkup geografis dari pasar tersebut adalah seluruh negara.

Kemungkinan tidak ada dampak nyata bagi unsur lain dari rantai pasokan (yaitu pasokan masukan dan mesin).

Meskipun pasar tersebut tidak terlalu terpusat (pada bulan April 2005, terdapat 3,459 profesional perawatan gigi yang terdaftar, biasanya berpraktek sebagai dokter gigi wiraswasta atau kemitraan kecil yang terdiri dari dua atau

tiga orang profesional), persaingan di pasar agak lemah, dengan setiap profesional “menunggu” pelanggan datang. Hal ini diakibatkan oleh:

- Pelaksanaan standar etika, yang secara jelas melarang setiap jenis persaingan usaha (termasuk promosi dan iklan);
- Keberadaan faktor yang menghambat konsumen dari berpindah dengan mudah kepada profesional lain, seperti kesulitan untuk mengalihkan rekam medis (banyak dokter gigi menolak memberikan rekam medis mereka kepada dokter gigi lain) dan kurangnya informasi yang tersedia tentang harga dan ciri-ciri pengobatan; dan
- Pembatasan pada sisi penawaran yang menghambat perusahaan untuk masuk ke pasar dan para perawat gigi serta teknisi gigi untuk berpraktek sendiri tanpa bergantung kepada dokter gigi.

## **2.4. Penilaian Persaingan Usaha**

### **2.4.1. Pilihan 1 – Tidak ada tindakan apa pun**

Dokter gigi akan terus memetik manfaat dari persaingan yang lemah yang dinyatakan di atas dan konsumen akan terus kekurangan informasi, pilihan, dan biaya yang lebih rendah.

### **2.4.2. Pilihan 2 – Dewan Kedokteran Gigi Mengawasi Aspek Kedokteran, Pemerintah Mengawasi Praktek Menjalankan Usaha**

Biaya operasi diperkirakan akan turun sebagai akibat dari kebebasan lebih dalam hal pilihan model usaha dan efisiensi yang lebih besar dalam penggunaan keahlian perawatan gigi profesional. Lagi pula, lebih banyak investasi diharapkan karena perusahaan mengambil manfaat dari akses yang lebih besar kepada sumber modal.

Sulit untuk meramalkan dengan tingkat kepastian tertentu apakah dampak terhadap struktur pasar. Di satu sisi, diperkirakan lebih banyak pelaku usaha baru yang masuk karena perawat gigi dan teknisi gigi diperbolehkan praktek sendiri. Tetapi di sisi lain, masuknya perusahaan dan pelaku usaha swasta lainnya, yang berpotensi lebih besar daripada profesional wiraswasta atau kemitraan, dapat membuat pasar tersebut lebih terpusat. Akses masuk ke pasar akan diperbaiki juga oleh kemungkinan melaksanakan strategi pemasaran yang sebelumnya dilarang, seperti iklan yang diarahkan kepada membuat usaha baru tersebut dikenal dan promosi untuk menarik pasien pesaing. Perangkat ini akan

memudahkan masuknya pendatang baru dengan memungkinkan mereka mempromosikan praktek mereka dan, oleh karena itu, dengan mempersingkat waktu yang dibutuhkan untuk menghasilkan cukup usaha untuk memperoleh pengembalian atas investasi.

Penghapusan sebagian besar peraturan yang tidak terkait dengan kedokteran gigi akan menyebabkan meningkatnya persaingan usaha tanpa mengorbankan mutu yang rendah (kondisi bagi para profesional untuk berpraktek tetap tidak berubah dan tatacara keluhan akan dibuat lebih efektif berdasarkan pilihan ini). Apalagi, dalam perlombaan untuk mendapatkan pelanggan baru, lebih banyak informasi yang akan diungkapkan. Hal ini akan memungkinkan pasar untuk berfungsi lebih efektif, dengan konsumen yang membuat pilihan yang lebih terdidik.

#### *2.4.3. Pilihan 3 – Pengawasan Pemerintah atas Praktek Kedokteran dan Usaha*

Dampak terhadap persaingan usaha secara luas sama dengan pada pilihan 2, dengan perbedaan bahwa mutu diperkirakan berkurang karena Departemen Kesehatan akan mengambil alih peraturan teknis dan profesional, yang untuk itu Departemen tersebut umumnya kurang memiliki kualifikasi dibandingkan para profesional.

#### *2.4.4. Pilihan 4 – Tidak Ada Peraturan*

Berdasarkan pilihan 2 dan 3, biaya operasi diperkirakan turun. Tetapi, pendatang baru akan lebih diuntungkan (dikarenakan oleh masuknya suatu sistem sertifikasi). Begitu pula, investasi diperkirakan akan bertambah.

Lebih banyak pelaku usaha baru diperkirakan akan masuk, tidak hanya dari para perawat gigi dan teknisi gigi, tetapi juga dari semua profesional yang sebelumnya tidak dapat beroperasi berdasarkan keadaan yang sekarang. Meskipun demikian, akibat terhadap keterpusatan di pasar belum jelas, karena pelaku usaha baru yang lebih besar juga diperkirakan akan masuk. Berdasarkan pilihan 2 dan 3, lebih banyak informasi dan strategi pasar baru akan timbul di pasar. Akan tetapi, karena tidak akan ada pembatasan atas tingkah laku para profesional, potensi aliran informasi tersebut dapat membingungkan atau bahkan menyesatkan dan, oleh karena itu, tidak berguna untuk tujuan mengurangi ketidakseimbangan informasi antara pasien dan profesional. Dengan demikian, pasar dapat menjadi kurang transparan, meningkatkan ketidakpastian yang dirasakan tentang layanan tersebut. Sebagai akibat, pasar akan berfungsi kurang efektif, dengan konsumen yang membuat pilihan yang

tidak terinformasi, Tambahan lagi, dikarenakan oleh sisten sertifikasi dan tatacara keluhan yang kurang efektif, mutu diperkirakan secara rata-rata akan lebih rendah.

Oleh karena itu, meskipun tampaknya persaingan usaha akan meningkat, hal tersebut akan terjadi dengan mengorbankan mutu.

## **2.5. Kesimpulan**

Pilihan 1 mungkin memiliki dampak merugikan yang terbesar bagi persaingan usaha, karena peraturan menciptakan pembatasan yang tidak perlu atas usaha kedokteran gigi, yang tidak hanya mengurangi persaingan usaha tetapi juga informasi yang tersedia bagi konsumen yang diperlukan untuk membuat pilihan yang terdidik. Usulan nomor 2 dan 3, sebaliknya, memiliki sejumlah manfaat pro persaingan karena dibandingkan dengan peraturan yang sekarang, para dokter gigi tidak lagi dapat membatasi iklan, promosi, bentuk perusahaan dan pengangkatan profesional ahli gigi sebagai tenaga bantuan, yang semuanya berakibat membatasi persaingan usaha. Akan tetapi, berdasarkan pilihan 3, mutu tidak akan dijamin seefektif sebelumnya. Akhirnya, pilihan 4, meskipun memiliki banyak manfaat pro persaingan, tidak mampu menjamin fungsi pasar yang efektif karena tidak mengatasi masalah ketidakseimbangan informasi antara profesional dan pasien.

Oleh karena itu pilihan 2 mencapai tujuan kebijakan dan juga mungkin paling mengedepankan proses persaingan usaha. Pilihan 2 mungkin merupakan pilihan terbaik dari sudut pandang persaingan usaha.

### 3. PERATURAN MUTU UDARA \*

Bagian ini memberikan sebuah contoh penilaian persaingan usaha atas sebuah perubahan atas peraturan mutu udara yang berlaku nasional. Pertama, digambarkan keadaan saat ini dan potensi tindakan yang diambil. Ini adalah hal-hal yang dibayangkan dalam tinjauan peraturan yang luas dan oleh karena itu tidak khusus tentang penilaian persaingan usaha. Setelah bahan pengantar tersebut, diberikan sebuah contoh penilaian peraturan.

Contoh penilaian ini relatif singkat. Penilaian yang lebih panjang mungkin layak, khususnya untuk pasar dengan kepentingan ekonomis yang lebih besar.

#### 1. Latar belakang

Daerah Barat berpenduduk padat dan berada di bawah ancaman lingkungan besar dikarenakan oleh tingkat pencemaran udara yang tinggi. Badan legislatif Barat memberikan kewenangan pada Badan Udara Bersih Barat (WCAB), yang merupakan lembaga peraturan daerah, untuk merencanakan dan melaksanakan peraturan tentang campuran bahan bakar mobil dalam rangka mengendalikan pencemaran udara. WCAB mempertimbangkan berbagai pilihan untuk mengurangi pencemaran udara dari mobil dan memutuskan untuk mempersyaratkan suatu teknologi pengilangan baru untuk memproduksi bahan bakar mobil untuk penggunaan di Barat. Setelah kilang-kilang minyak berinvestasi dalam mengubah pengilangan mereka, salah satu perusahaan minyak (Xoil) mengumumkan bahwa perusahaan tersebut memiliki hak paten atas teknologi yang digunakan dan bahwa kilang minyak lain harus membayar ongkos izin untuk hak menggunakan teknologi tersebut. Kilang-kilang minyak mulai mengeluhkan royalti paten yang tinggi yang harus mereka bayar. Sebuah gugus tugas pemerintah melakukan penyelidikan atas akibat dari peraturan WCAB dan melaporkan bahwa peraturan tersebut memberikan kekuatan monopoli kepada Xoil dalam mengeluarkan izin bagi teknologi pengilangan yang diperlukan untuk memproduksi bahan bakar mobil di daerah Barat tersebut. Gugus tugas tersebut menemukan bahwa Xoil belum mengungkapkan permohonan patennya pada saat berusaha mempengaruhi WCAB tentang teknologi tersebut dan bahkan telah menyatakan bahwa teknologi tersebut tidak akan dipatenkan. Himpunan konsumen dan pengemudi truk mulai mengeluhkan tentang harga bahan bakar mobil yang tinggi sejak penyesuaian dengan peraturan WCAB tersebut. Kenaikan harga bahan bakar mobil mencapai 6% di daerah Barat, sementara di daerah lain dari negara tersebut hanya 1%. Dewan hukum WCAB menentukan bahwa Xoil tidak dapat dihukum oleh pembuat

---

\* Contoh penilaian persaingan usaha ini disusun oleh Özlem Bedre.

peraturan karnea lalai mengungkapkan permohonan patennya, dan WCAB pun tidak dapat mencabut paten tersebut. WCAB percaya bahwa peraturan yang sekarang tidak selalu sesuai dengan kepentingan umum dan sedang mempertimbangkan alternatif lain.

## 2. Tujuan dari Peraturan

WCAB berusaha mengedepankan tiga tujuan kebijakan dari Undang-undang Udara Bersih Negara tersebut: (1) untuk memastikan keadaan lingkungan yang lebih baik dengan mengurangi gas buangan mesin, (2) untuk memberikan insentif yang tepat bagi perusahaan untuk berinvestasi dalam litbang untuk mengembangkan bahan bakar mobil yang membakar secara lebih bersih dan menghindari penggandaan penelitian atas teknologi untuk pembuatan bahan bakar mobil yang lebih bersih dan (3) untuk menghindari peraturan lingkungan yang tidak seimbang, khususnya yang mungkin tidak melayani kepentingan umum, seperti kenaikan harga bahan bakar mobil yang menyebabkan lebih banyak kerugian pada kesejahteraan sosial daripada manfaat kesejahteraan sosial yang didapat dari keadaan udara yang membaik.

## 3. Pilihan Peraturan

Sejumlah pilihan telah diidentifikasi. Pilihan peraturan tersebut adalah:

**Pilihan 1: Mempertahankan standar teknologi seperti sekarang.** Tidak melakukan apa pun tetapi mempertahankan peraturan yang sekarang, berdasarkan mana kilang-kilang minyak dipersyaratkan untuk menggunakan teknologi pengilangan milik Xoil untuk memproduksi bahan bakar untuk penggunaan di Barat. Xoil dengan demikian akan terus membebani kilang-kilang tersebut harga monopoli atau royalti untuk penggunaan teknologi tersebut. Sebagai akibat, biaya produksi bahan bakar mobil untuk penggunaan di Barat akan tetap tinggi yang mengakibatkan harga bahan bakar mobil yang tinggi di daerah Barat.

**Pilihan 2: Menambahkan peraturan tentang harga atas standar teknologi produksi.** Menetapkan suatu teknologi lain sebagai standar bagi proses perumusan dan pencampuran bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih melalui konsultasi dengan himpunan industri dan perusahaan dan pada saat yang sama mengatur harga dari teknologi pengilangan yang dipilih sebagai standar. Maka pengembang teknologi tersebut harus membebankan harga yang diatur tersebut untuk teknologi miliknya. Kilang minyak oleh karena itu akan mengetahui semua biaya untuk memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih sebelum penyesuaian terhadap peraturan WCAB.

**Pilihan 3: Menerapkan standar berdasarkan kinerja.** Tidak ada peraturan tentang bagaimana memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih, tetapi menetapkan batas tertinggi atas gas buangan dari setiap jenis pembakaran mobil. Setiap kilang minyak bebas menggunakan metode atau teknologi manapun untuk memproduksi bahan bakar mobil, yang pembakarannya akan mengeluarkan lebih sedikit gas buangan daripada ambang batas tertinggi.

**Pilihan 4: Menerapkan pajak gas buangan.** Tidak ada peraturan tentang bagaimana memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih, tetapi menerapkan pajak-pajak atas tingkat gas buangan dari bensin yang dijual di pom bensin di daerah Barat, dan mungkin menetapkan batas tertinggi atas gas buangan dari setiap jenis bahan bakar mobil. Sebagaimana pada pilihan sebelumnya, setiap kilang minyak bebas menggunakan metode atau teknologi manapun untuk membuat pencemaran bahan bakar mobil yang di bawah ambang batas tertinggi. Selanjutnya, pom bensin (atau penjual bahan bakar mobil) akan membayar beberapa pajak yang sebanding dengan gas buangan dari pembakaran bensin mereka.

**Pilihan 5: Tidak ada peraturan.** Menghapuskan semua peraturan. Khususnya, membiarkan kilang minyak memproduksi setiap jenis bahan bakar mobil yang mereka inginkan dan tidak memiliki pajak atas tingkat gas buangan bensin, sementara meminta industri tersebut menerapkan sistem sertifikasi sukarela untuk tingkat gas buangan yang dikeluarkan oleh penggunaan jenis bahan bakar mobil tertentu. Maka konsumen di Barat akan memutuskan jenis bahan bakar mobil mana yang mereka beli dan dengan demikian berapa banyak mereka mau membayar untuk mengurangi gas buangan dari kendaraan bermotor mereka.

#### **4. Pasar yang Terdampak**

Pasar produk yang dipengaruhi secara langsung oleh peraturan tersebut adalah pasar untuk teknologi pengilangan untuk membuat bahan bakar mobil yang sesuai dengan WCAB (“pasar teknologi”). Pasar yang Terdampak secara tidak langsung oleh peraturan tersebut adalah pasar untuk bahan bakar mobil yang dapat dijual di daerah Barat (“pasar bahan bakar mobil”),.

Menetapkan standar tentang bagaimana merumuskan dan mencampur sifat-sifat bahan untuk memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih melalui konsultasi dengan himpunan industri dan perusahaan adalah cara yang efektif untuk menemukan teknologi pengilangan yang paling efisien untuk membuat bahan bakar mobil yang lebih bersih. Akan tetapi, karena peraturan WCAB menentukan suatu teknologi tertentu, hal ini telah menghambat

persaingan dalam pasar teknologi, yang mengakibatkan harga konsumen yang lebih tinggi dalam pasar bahan bakar mobil, dengan cara (1) membatasi jumlah atau jenis pemasok dalam pasar teknologi tersebut dengan menetapkan surat izin sebagai persyaratan operasi, dan (2) Membatasi kemampuan pemasok dalam pasar bahan bakar mobil WCAB untuk bersaing dengan (a) menaikkan biaya produksi bahan bakar mobil yang sesuai dengan WCAB bagi semua kilang minyak kecuali Xoil, dan (b) menciptakan hambatan geografis bagi kemampuan perusahaan minyak untuk memasok gas ke Barat (Perusahaan minyak yang beroperasi di daerah lain tidak diperbolehkan mengimpor bahan bakar mobil mereka ke jaringan distribusi Barat kecuali bahan bakar yang diimpor tersebut diproduksi menggunakan teknologi standar WCAB, yaitu teknologi milik Xoil yang dipatenkan tersebut). Karena itu, peraturan WCAB tersebut memberikan Xoil kekuatan monopoli dalam pasar teknologi dan kekuatan monopoli ini telah memberikan kepada Xoil keuntungan anti persaingan usaha dibandingkan kilang minyak lain dalam memasok ke pasar bahan bakar mobil WCAB, karna Xoil telah mampu menaikkan biaya kilang minyak pesaing dengan membebankan biaya izin yang tinggi untuk teknologi miliknya.

## **5. Penilaian Persaingan Usaha**

### **5.1. *Pilihan 1 – Mempertahankan standar teknologi seperti sekarang***

Xoil akan terus memetik manfaat dari kekuatan monopoli dalam pasar Teknologi dan persaingan usaha yang lemah dalam pasar Bahan Bakar Mobil WCAB yang dinyatakan di atas.

### **5.2. *Pilihan 2 – Menambahkan peraturan tentang harga atas standar teknologi produksi***

Industri ini dapat mencapai manfaat efisiensi yang besar dengan melakukan penelitian patungan untuk menetapkan teknologi yang paling efisien sebagai standar untuk mengilang bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih. Selain dari manfaat-manfaat ini, mengatur harga dari teknologi yang diperlukan akan menjaga biaya memproduksi bahan bakar mobil yang sesuai dengan WCAB akan tetap rendah, yang pada gilirannya akan berakibat pada harga bahan bakar minyak yang lebih rendah di Barat. Mengatur harga masukan juga akan mengurangi ketidakpastian tentang biaya memproduksi bahan bakar mobil yang sesuai dengan WCAB. Akan tetapi, mengingat bahwa harga teknologi pengilangan yang diperlukan akan diatur, perusahaan akan mendapatkan insentif yang lebih rendah untuk berinvestasi pada litbang untuk mengembangkan teknologi tersebut. Selanjutnya, beralih dari teknologi milik Xoil kepada suatu teknologi baru mungkin membuarkan investasi yang telah

“tertanam” dalam teknologi Xoil menjadi tidak terpakai lagi. Mengizinkan kilang-kilang minyak menetapkan suatu standar mungkin memberikan mereka pengaruh lebih besar dalam merundingkan ongkos surat izin dengan Xoil. Menerapkan skema standar yang bersifat sukarela dapat memberikan sejumlah manfaat. Skema tersebut cukup umum apabila tidak dipersalahkan oleh lembaga persaingan usaha.

### **5.3. *Pilihan 3 – Menerapkan standar berdasarkan kinerja***

Menghapuskan peraturan tentang cara memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih akan membuat setiap kilang minyak dapat bebas menggunakan metode atau teknologi manapun untuk memproduksi bahan bakar mobil. Selanjutnya, menetapkan sebuah batas tertinggi atas gas buangan dari setiap jenis pembakaran bahan bakar membuat setiap kilang minyak entah membeli surat izin ataupun melakukan penelitian sendiri tentang teknologi yang memproduksi bahan bakar mobil yang mentaati ambang batas tertinggi tentang gas buangan. Penggandaan upaya penelitian lebih mungkin terjadi berdasarkan kerangka kerja peraturan ini, karena mungkin menghasilkan inovasi yang lebih cepat dan lebih banyak pilihan untuk teknologi yang digunakan. Akan terdapat lebih banyak cara alternatif dan teknologi yang tersedia untuk memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih. Persaingan di antara pemasok dari pasar teknologi tersebut dengan demikian akan kuat, mengakibatkan biaya yang lebih rendah untuk memproduksi bahan bakar mobil yang lebih bersih. WCAB akan dapat mengurangi gas buangan kendaraan bermotor sampai ke tingkat yang diinginkan tanpa menghambat persaingan usaha; kilang minyak akan lebih fleksibel dalam penggunaan teknik produksi mereka dan berinvestasi pada litbank untuk mengembangkan teknologi pengilangan yang memungkinkan mereka memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih kecuali lebih murah untuk membeli surat izin untuk teknologi tersebut.

### **5.4. *Pilihan 4 – Menerapkan pajak gas buangan***

Menghapuskan peraturan tentang bagaimana memproduksi bahan bakar mobil yang lebih bersih akan membuat setiap kilang minyak bebas menggunakan metode atau teknologi manapun untuk memproduksi bahan bakar mobil. Memungut pajak-pajak dari pom bensin sebanding dengan tingkat gas buangan bensin yang mereka jual, akan memberikan kilang minyak insentif untuk memproduksi bensin di mana manfaat tambahan dari pengurangan pajak gas buangan sama dengan biaya tambahan untuk pengurangan gas buangan. Setiap kilang minyak dengan demikian dapat membeli surat izin atau melakukan penelitian sendiri untuk menemukan teknologi yang memungkinkan kilang tersebut memproduksi bahan bakar mobil yang paling sedikit

menyebabkan pencemaran. Batas tertinggi gas buangan dari jenis pembakaran bahan bakar mobil manapun mungkin tidak efektif bagi beberapa perusahaan yang sudah bermaksud memproduksi bahan bakar mobil yang menyebabkan pencemaran kurang dari ambang batas dalam rangka mendorong permintaan untuk bahan bakar mereka. Pilihan peraturan ini oleh karena itu akan memberikan insentif yang kuat untuk berinvestasi pada litbang untuk memproduksi bahan bakar mobil yang lebih bersih. Seperti pada pilihan 3, akan ada banyak teknologi alternatif yang tersedia untuk memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih. Persaingan usaha di antara pemasok dalam pasar Teknologi akan keras (bahkan lebih keras daripada persaingan pada pilihan 3, dikarenakan oleh insentif yang lebih baik untuk berinvestasi pada litbang dengan adanya pajak-pajak gas buangan), yang mengakibatkan biaya lebih rendah untuk memproduksi bahan bakar mobil yang lebih bersih.

Memungut pajak atas bahan bakar yang dijual di pom bensin sebanding dengan tingkat gas buangan dari pembakaran bahan bakar tersebut membuat konsumen menghayati dampak negatif pencemaran yang terjadi karena kegiatan berkendara mereka. Pajak akan menaikkan harga bahan bakar mobil, mengurangi permintaan akan bahan bakar mobil di Barat. Pajak lingkungan akan meningkatkan kesejahteraan konsumen apabila bahaya bagi konsumen sebagai akibat dari harga mobil yang lebih mahal lebih kecil daripada manfaat sosial yang ditimbulkan dari pencemaran udara yang lebih rendah. Menentukan tingkat yang tepat bagi pajak gas buangan atas bensin bukanlah tugas yang mudah.

Kilang-kilang minyak akan menjadi fleksibel (seperti pada Pilihan 3) dalam teknik produksi mereka dan mau berinvestasi pada litbang untuk mengembangkan suatu teknologi pengilangan yang memungkinkan mereka memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih kecuali lebih murah untuk membeli surat izin untuk teknologi tersebut.

### **5.5. *Pilihan 5 – Tidak Ada Peraturan***

Menghapuskan semua peraturan akan memungkinkan kilang-kilang minyak memproduksi jenis bahan bakar mobil apapun yang mereka inginkan. Akan tetapi, industri tersebut diharapkan mengembangkan suatu sistem sertifikasi yang bersifat sukarela untuk tingkat gas buangan yang dikeluarkan oleh penggunaan jenis bahan bakar mobil manapun, sehingga konsumen dapat diinformasikan tentang jenis pembakaran bahan bakar mana yang menyebabkan lebih sedikit pencemaran. Konsumen di Barat dengan demikian akan memutuskan jenis bahan bakar mobil mana yang mereka beli, juga berapa banyak mereka mau membayar untuk mengurangi gas buangan dari kendaraan

bermotor mereka. Tanpa pajak apapun atas tingkat gas buangan bensin, konsumen akan berkeinginan membayar terlalu sedikit untuk mengurangi gas buangan dari penggunaan bahan bakar mobil mereka; karena mereka tidak dapat menghayati faktor eksternal negatif yang mereka sebabkan bagi orang lain melalui kontribusi mereka masing-masing bagi pencemaran udara. Oleh karena itu, pencemaran udara akan jauh lebih tinggi daripada tingkat yang diinginkan dan kerangka kerja peraturan lainnya.

## 6. Penentuan

Sebuah pertanyaan besar dalam analisis ini adalah pilihan mana yang akan mempengaruhi inovasi yang tepat. Tiga pertanyaan kunci adalah:

- Apakah kebijakan tersebut fleksibel, artinya, apakah kebijakan tersebut membuat pelaku inovasi menentukan cara terbaik untuk mencapai tujuannya?
- Apakah kebijakan tersebut diterapkan pada zat pencemar, artinya, apakah kebijakan tersebut berlaku langsung atas faktor eksternal tersebut dan bukan atas suatu pengganti atau suatu teknologi?
- Apakah kebijakan tersebut mendalam, artinya, apakah kebijakan tersebut diterapkan atas sejumlah keluaran, memberikan insentif yang berkesinambungan untuk mengembangkan teknologi pengurangan?<sup>1</sup>

Pilihan 4 lebih mungkin menjadi pilihan peraturan terbaik bagi kesejahteraan konsumen sambil mencapai tujuan utama, yaitu mengurangi gas buangan mobil. Pilihan 4 fleksibel, berlaku langsung atas zat pencemar dan mendalam. Pilihan 3 adalah pilihan terbaik kedua, karena tidak mendalam dan karenanya tidak memberikan insentif bagi inovasi di bawah tingkat dari standar. Pilihan 3 dan 4 juga menghapuskan pembatasan anti persaingan usaha yang ada berdasarkan pilihan 1. Berdasarkan pilihan 1, pencemaran udara berkurang di Barat, dan industri tersebut menghindari penggandaan upaya penelitian dan memetik manfaat efisiensi dari menyesuaikan diri dengan teknologi pengilangan yang paling efisien sebagai suatu standar untuk memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih. Akan tetapi, Pilihan 1 mungkin

---

<sup>1</sup> Untuk pemikiran lebih jauh tentang pertanyaan-pertanyaan kunci bagi inovasi lingkungan, lihat OECD (2009) “Kondisi Kerangka Kerja Kebijakan Lingkungan, Inovasi dan Alih Teknologi.”  
[http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/\\$FILE/JT03274164.PDF](http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/$FILE/JT03274164.PDF)

memiliki akibat merusak terbesar pada persaingan usaha, karena peraturan tersebut menetapkan surat izin sebagai suatu persyaratan untuk memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih, sehingga menciptakan suatu monopoli dalam pasar teknologi tersebut. Selain itu, peraturan tersebut membatasi kemampuan pemasok dalam pasar bahan bakar mobil untuk bersaing dengan menaikkan biaya pengilangan bahan bakar mobil dan menciptakan hambatan geografis untuk masuk pasar bahan bakar mobil di Barat. Sebagai akibatnya, harga bahan bakar di Barat meningkat dan kesejahteraan konsumen menurun. Bahaya ini dapat dihilangkan oleh Pilihan 2, yang memastikan harga yang lebih rendah untuk teknologi pengilangan yang dipersyaratkan dengan mengatur harga monopoli, tetapi pada saat yang bersamaan mengurangi insentif untuk berinvestasi pada litbang untuk mengembangkan teknologi tersebut pada pokoknya. Pilihan 3 dan 4 memungkinkan kilang minyak lebih fleksibel dalam pemilihan teknologi mereka dengan menghapuskan peraturan tentang proses produksi bahan bakar mobil. Berdasarkan kedua aturan main tersebut, pembuat peraturan dapat mempertahankan pencemaran udara pada tingkat yang diinginkan. Selanjutnya, kedua pilihan memberikan kilang minyak insentif yang besar untuk berinvestasi pada litbang untuk mengembangkan teknologi pengilangan yang memproduksi bahan bakar mobil yang membakar lebih bersih. Pilihan 4 mengubah konsumsi bahan bakar mobil dengan mengenakan pajak atas bahan bakar sebanding dengan tingkat gas buangan mereka dari pembakaran bahan bakar. Pilihan 5 memberikan fleksibilitas terbesar bagi perusahaan dengan membiarkan mereka memilih teknologi pengilangan tanpa standar gas buangan apapun, ataupun pajak, tetapi Pilihan 5 tidak memberikan insentif untuk mengurangi gas buangan ataupun untuk berinvestasi pada litbang untuk suatu teknologi yang memproduksi bensin yang membakar lebih bersih, dan dengan demikian tidak mengurangi pencemaran udara di Barat.



**Hubungi:**

Frank Maier-Rigaud  
Organisation for Economic Co-operation and Development  
2, rue André Pascal  
75016 Paris France  
Tel : +33 1 45 24 89 78  
Fax : +33 1 45 24 96 95  
frank.maier-rigaud@oecd.org

**atau**

comp.toolkit@oecd.org // [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)