

## BAB II

### LANDASAN TEORITIS

#### 2.1. Teori Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*)

##### 2.1.1. Arti Penting Pasar Bersangkutan dalam Analisis Persaingan Usaha

Dalam setiap kajian industri, langkah pertama yang dilakukan adalah menentukan pasar bersangkutan (*relevant market*). Penentuan pasar bersangkutan secara tepat diperlukan untuk mengukur struktur pasar dan batasan dari perilaku anti-persaingan yang dilakukan. Dengan mengetahui pasar bersangkutan maka dapat diidentifikasi pesaing nyata dari pelaku usaha dominan yang dapat membatasi perilakunya. Definisi yang tepat dari pasar bersangkutan merupakan suatu fasilitas penting dari analisa persaingan yang akurat. Pendefinisian pasar bersangkutan yang terlalu sempit dapat membawa kepada hal-hal yang tidak berhubungan dengan persaingan, dan sebaliknya definisi pasar bersangkutan yang terlalu lebar dapat menyamarkan permasalahan yang sebenarnya. Ini tentu saja menjadi suatu kasus dimana penekanan terlalu banyak ditempatkan pada porsi pasar yang muncul dari definisi pasar yang tidak tepat (Lubis dan Sirait (ed), 2009).

Pendefinisian atau penetapan pasar bersangkutan bukan merupakan tujuan akhir dari analisis persaingan usaha, namun merupakan instrumen atau alat bantu untuk memahami situasi persaingan, khususnya untuk mengidentifikasi pelaku usaha sesama pesaing dan besarnya pangsa pasar, serta memperkirakan dampak suatu kegiatan/tindakan tertentu. Oleh sebab itu, baik dalam literatur maupun peraturan yang berlaku di beberapa negara sering kali pendefinisian pasar bersangkutan secara khusus dikaitkan dengan substansi lain terkait persaingan, seperti merger atau posisi dominan, misalnya *Merger Guidelines* yang dikeluarkan oleh *Federal Trade Commission* Amerika Serikat dan *Merger Guidelines* yang dikeluarkan oleh *Australia Competition and Consumer Commission* (ACCC). Pedoman mengenai pasar bersangkutan yang lebih bersifat umum antara lain yang diterbitkan oleh Rekabet (otoritas pengawas persaingan usaha di Turki) dengan nama *Guidelines on the Definition of Relevant Market*, dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yaitu

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha RI No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

### 2.1.2. Definisi Pasar Bersangkutan

Secara umum, baik kalangan akademisi (baca: ekonom) maupun praktisi (baca: otoritas pengawas persaingan) telah mencapai kesepakatan mengenai pengertian dan batas-batas pasar bersangkutan. Definisi pasar bersangkutan dari beberapa otoritas pengawas persaingan usaha adalah sebagai berikut :

1. Federal Trade Commission (FTC), Amerika Serikat dalam *Department of Justice (DOJ) Merger Guidelines*<sup>2</sup> mendefinisikan pasar bersangkutan sebagai

*“a product or group of products and a geographic area in which it is sold such that a hypothetical, profit-maximizing firm, not subject to price regulation, that was the only present and future seller of those products in that area could impose a “small but significant and nontransitory” increase in price above prevailing or likely future levels”*

Atau dengan kata lain, pasar bersangkutan diartikan sebagai suatu atau sekelompok produk dan wilayah geografis tertentu dimana perusahaan tertentu yang dihipotetiskan mampu memaksimalkan profit karena merupakan satu-satunya penyedia yang berpotensi menaikkan harga secara kecil namun signifikan dan bersifat menetap.

2. Australia Competition and Consumer Commission (ACCC) dalam *Merger Guidelines (2008)*<sup>3</sup> mendefinisikan pasar bersangkutan sebagai berikut :

*“A market is the product and geographic scope in which rivalry and competition take place.”*

*“Section 4E of the Act provides that a market includes goods or services that are substitutable for, or otherwise competitive with, the goods or services under analysis. Accordingly, substitution is key to market definition.”*

*“The ACCC focuses on two key dimension of substitution in characterizing markets: the product dimension and the geographic dimension. In some case, market definition requires*

<sup>2</sup> DOJ Guidelines, 49 Fed Reg. 26, 827 (1984) : <http://www.ftc.gov/opp/advocacy/1987/V870026.PDF>

<sup>3</sup><http://www.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=809866&nodeId=7cfe08f3df2fe6090df7b6239c47d063&fn=Merger%20guidelines%202008.pdf>

*close attention to the functional levels of the supply chain that are relevant to a merger or the particular timeframe over which substitution possibilities should be assessed. Generally, however, these functional and temporal considerations form part of the product and geographic dimension analysis”*

Ringkasan pengertian pasar bersangkutan dari definisi tersebut adalah suatu arena atau kancah terjadinya persaingan dalam lingkup produk atau wilayah tertentu yang saling mensubstitusi, baik dalam dimensi produk maupun geografis.

3. Rekabet, Turki dalam *Guidelines on the Definition of Relevant Market*<sup>4</sup>, mendefinisikan pasar bersangkutan dengan memasukkan batasan pasar produk dan pasar geografis sebagai berikut :

*"In determining the relevant product market, the market comprising the goods or services which are the subject of a merger or an acquisition, and the goods or services which are deemed identical in the eye of consumers in terms of their prices, intended use and characteristics is taken into account; other factors that may affect the market determined shall also be assessed"*

*"The geographical markets are areas in which undertakings operate in the supply and demand of their goods and services, in which the conditions of competition are sufficiently homogenous, and which can easily be distinguished from neighboring areas, as the conditions of competition are appreciably different from these areas."*

Dalam hal ini, Rekabet telah membedakan dua dimensi pasar bersangkutan, yaitu pasar bersangkutan menurut produk dan menurut wilayah. Pasar bersangkutan menurut produk harus mempertimbangkan kesamaan harga, kegunaan, dan karakteristik di mata konsumen dengan tetap mempertimbangkan faktor-faktor lain, sedangkan untuk pasar geografis adalah daerah tempat bertemunya persediaan dan permintaan secara homogen, yang karakteristik persaingannya berbeda dengan daerah-daerah lain.

4. KPPU dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Pasal 1 angka 10 mendefinisikan pasar bersangkutan sebagai :

---

<sup>4</sup> Article 4 of the Communiqué No. 1997/1 on the Mergers and Acquisitions Which Require the Authorization of the Competition Board, published in the Official Gazette No. 23078, dated 12.08.1997

*“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut”*

Berdasarkan keempat definisi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pasar bersangkutan adalah batasan kancah persaingan, baik secara geografis maupun ketersediaan alternatif produk, yang memungkinkan terjadinya proses substitusi antarproduk.

### **2.1.3. Batasan Pasar Bersangkutan**

Merujuk pada definisinya, maka terdapat dua batasan mengenai pasar bersangkutan, yaitu dimensi produk (*set of products*) atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut, dan dimensi wilayah (*relevant geographic market*), yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam uraian berikut<sup>5</sup>.

#### **2.1.3.1. Pasar Bersangkutan Menurut Produk (*Product Relevant Market*)**

Batasan dari sebuah pasar dapat dilihat dari dua sisi, yaitu substitusi permintaan dari sisi konsumen (*demand-side substitution*) dan substitusi penawaran dari sisi produsen (*supply-side substitution*). Substitusi dari sisi konsumen melihat batasan dari sebuah pasar dengan menginvestigasi sebuah produk/jasa dan melihat substitusi terdekatnya (*close substitute*). Barang yang termasuk substitusi terdekatnya tersebut akan dimasukkan ke batasan sebuah pasar bersangkutan jika substitusi yang dilakukan oleh konsumen akan mencegah naiknya harga produk relevan (yang diinvestigasi) di atas harga persaingan (*competitive level*).

##### **a. Substitusi dari sisi permintaan (*demand-side substitution*)**

Analisa ini terfokus terhadap substitusi yang ada untuk pembeli dan apakah terdapat pelanggan yang akan berpindah pada saat terjadi peningkatan harga, tanpa menimbulkan biaya untuk membatasi perilaku pemasok produk yang bersangkutan. Substitusi tidak harus terhadap produk yang identik sama untuk dimasukkan ke dalam pasar yang sama, sebagian barang dan jasa merupakan produk yang terdiferensiasi. Oleh sebab itu harga dari

<sup>5</sup> Lubis, A.F. dan Sirait, N.N. (ed), 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Penjelasan yang relatif serupa juga terdapat pada Cark dan Khemani, dalam Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-undang dan Kebijakan Persaingan, *Working Paper*, World Bank dan OECD dan Motta, M., 2004, *Competition Theory and Practice*, Cambridge University Press.

produk ini tidak perlu sama. Contohnya jika dua produk digunakan untuk tujuan yang sama tetapi satu produk dengan spesifikasi yang berbeda, mungkin dengan kualitas yang lebih tinggi keduanya masih berada pada pasar yang sama selama konsumen lebih memilih produk tersebut karena rasio harga-kualitas yang lebih tinggi. Sebagai tambahan, suatu produk tidak perlu menjadi substitusi langsung untuk dapat dimasukkan ke dalam pasar yang sama. Mungkin terdapat rantai substitusi di antara produk tersebut. Lebih lanjut, tidak perlu seluruh konsumen atau mayoritas dari konsumen untuk berpindah untuk mensubstitusi produk untuk dapat menyatakan suatu barang bersubstitusi dan berada pada pasar relevan yang sama.

Faktor penting adalah apakah jumlah konsumen yang pindah tersebut cukup besar untuk mencegah hipotetikal monopoli menetapkan harga di atas level kompetitif. Faktanya jika peningkatan harga sebesar 10% akan membawa setidaknya 10-20% konsumen berpindah ke barang substitusi maka keuntungan dari peningkatan harga akan hilang dan tidak menguntungkan bagi perusahaan untuk melakukan peningkatan harga. Perilaku yang biasa disebut dengan *marginal consumers* yang cenderung akan berpindah akan membuat harga kompetitif bukan hanya untuk diri mereka sendiri tetapi juga untuk konsumen yang lain yang tidak dapat berpindah, dengan asumsi bahwa pemasok tidak bisa melakukan diskriminasi harga terhadap kelompok konsumen. Jelas bahwa semakin kuat kejadian bahwa konsumen akan berpindah, akan semakin kecil kemungkinan bahwa suatu produk atau sekumpulan produk berada pada pasarnya sendiri.

Biaya perpindahan bagaimanapun juga akan sangat penting bagi konsumen. Contohnya perpindahan dari pemanas listrik ke pemanas gas, sejalan dengan penurunan harga gas akan membuat sejumlah investasi yang signifikan pada peralatan baru. Dalam keberadaan biaya perpindahan mungkin terdapat jarak yang cukup jauh antara substitusi permintaan jangka pendek dan jangka panjang.

**b. Substitusi dari sisi penawaran (*supply-side substitution*)**

Substitusi dari sisi produsen juga mempengaruhi ruang lingkup pasar relevan, dimana jika pelaku usaha sebuah produk tertentu mengalihkan

fasilitasnya untuk memproduksi barang substitusi jika harga naik cukup signifikan. Dalam ketiadaan substitusi permintaan, kekuatan pasar mungkin masih dapat dibatasi dengan substitusi penawaran. Substitusi semacam ini muncul ketika pemasok barang mampu bereaksi dengan cepat terhadap perubahan kecil yang permanen pada harga relatif dengan merubah produksi ke produk yang relevan tanpa menimbulkan biaya atau resiko tambahan. Dalam kondisi ini, potensi dari substitusi penawaran akan memiliki dampak disipliner yang sama terhadap perilaku persaingan dari perusahaan-perusahaan yang terlibat.

Sama seperti substitusi permintaan, substitusi penawaran harus berjalan secara relatif cepat, karena tanpa kecepatan efektivitasnya dalam menghambat kekuatan pasar yang ada akan menurun. Hal ini merupakan suatu permasalahan opini mengenai seberapa cepat substitusi penawaran harus bereaksi, untuk membedakannya dengan *entry*, biasanya ditentukan oleh otoritas persaingan selama jangka waktu satu tahun.

Menganalisa substitusi penawaran jangka pendek menimbulkan isu yang sama untuk dipertimbangkan, yaitu hambatan masuk (*barriers to entry*). Keduanya dipertimbangkan dengan membangun asumsi apakah perusahaan-perusahaan akan dapat mulai memasok suatu produk dalam persaingan dengan perusahaan lain yang sudah ada. Perbedaannya hanya pada masalah waktu, yaitu kecepatan melakukan persiapan.

Tipe bukti yang digunakan dalam melakukan penilaian dari substitusi penawaran meliputi :

1. Analisis sistematis dari perusahaan-perusahaan yang telah memulai atau menghentikan produksi dari suatu produk yang menjadi permasalahan
2. Pemberitahuan dari pemasok potensial untuk melihat apakah substitusi dimungkinkan (meskipun potensi pemasok pada saat ini tidak mempunyai rencana untuk masuk pasar) dan dengan biaya berapa, pemberitahuan dari perusahaan-perusahaan mungkin diikutsertakan untuk menentukan apakah kapasitas yang sudah ada sudah penuh, mungkin karena kontrak jangka panjang.

3. Pandangan konsumen khususnya pandangan mereka mengenai apakah mereka akan berpindah ke pemasok baru dan apakah biaya perpindahan bersifat menghambat.
4. Evaluasi dari *sunk cost* perpindahan tersebut, untuk melihat apakah pemasok potensial dapat mulai memproduksi produk yang dipermasalahkan tanpa membahayakan investasi yang substansial.

### **2.1.3.2. Pasar Bersangkutan Menurut Wilayah Geografis**

Metode yang sama dapat diaplikasikan untuk menentukan cakupan geografis dari sebuah pasar bersangkutan. Dari sisi konsumen, dilihat apakah konsumen dengan mudah dapat mendapatkan produk yang sama (atau mirip) dari produsen di daerah lain. Jika ya, maka daerah lain tersebut merupakan bagian dari pasar bersangkutan secara geografis.

Pasar geografis yang relevan merupakan wilayah dimana substitusi permintaan dan penawaran berada. Oleh kepentingan tertentu dalam mendefinisikan pasar geografis merupakan suatu tingkatan dimana rantai substitusi berada di pasar dan bagaimana peran yang dimainkan impor dalam mempengaruhi kemampuan pemasok lokal untuk menaikkan harga. Tipe bukti yang dapat digunakan untuk menentukan cakupan pasar geografis termasuk survei konsumen dan perilaku pesaing, estimasi elastisitas harga di berbagai tempat yang berbeda, dan analisa perubahan harga lintas wilayah yang berpengaruh. Bukti yang terakhir dapat memberikan pembuktian yang beralasan untuk menentukan bahwa dua wilayah merupakan pasar yang sama jika harga dari suatu produk yang dipermasalahkan bergerak bersama di kedua wilayah tersebut dan pergerakannya tidak disebabkan oleh perubahan pada biaya produksi.

## **2.2. Pengukuran Pasar Bersangkutan**

### **2.2.1. Pengukuran Pasar Bersangkutan Menurut Produk**

Konsep konvensional mengenai pasar ternyata sulit untuk dipergunakan dalam analisis *antitrust*. Secara teoritis, pasar mengasumsikan adanya persaingan antara sejumlah pembeli dan penjual dalam produk yang homogen, informasi sempurna, dan tiadanya biaya transaksi sehingga harga produk pun menjadi relatif seragam. Dalam kenyataannya, berbagai produk mencerminkan derajat substitusi yang berbeda-beda, dimana suatu perusahaan sering kali berada di

lingkungan dengan pesaing yang terbatas, adanya heterogenitas, informasi yang tidak sempurna, dan biaya transaksi yang tinggi. Oleh karena itu, observasi mengenai keseragaman harga tidak dapat serta merta digunakan untuk mendefinisikan pasar. Konsekuensinya, muncullah beragam literatur yang membahas cara-cara mengukur pasar produk dan geografis untuk keperluan analisis antitrust (Elzinga dan Rogowsky dalam Rodriquez, 2001).

Menentukan hubungan antara harga-harga pada serangkaian produk yang diyakini saling tersubstitusi (dengan kata lain memperkirakan elastisitas silang) merupakan suatu pendekatan intuitif untuk mendefinisikan pasar. Tentu saja, walaupun ketidakpastian dan faktor-faktor lain di pasar mengakibatkan harga menjadi tidak identik pada suatu waktu, beberapa ekonom berpendapat harga akan cenderung seragam pada pasar yang relatif homogen (Stigler dan Sherwin dalam Rodriquez, 2001). Berbagai pendekatan statistik, seperti korelasi atau kointegrasi, dapat mengidentifikasi relasi umum diantara harga-harga pada produk yang relevan (Rodriquez dan Williams dalam Rodriquez, 2001). Apabila harga-harga tersebut tidak berkorelasi, maka dapat disimpulkan produk tersebut tidak berada pada pasar yang sama.

Proses pembuktian pasar bersangkutan yang umum dilakukan adalah dengan menggunakan asumsi *hypothetical monopolist test*. Pengujian ini berusaha menginvestigasi serangkaian produk dan produsen (pemilik produk yang diinvestigasi), dimana *hypothetical monopolist*, mengendalikan pasokan dari semua produk di dalam rangkaian tersebut yang dapat meningkatkan keuntungan dengan menaikkan harga di atas level kompetitif. Pendekatan yang mendasari tes tersebut dapat diaplikasikan untuk mengidentifikasi pasar produk dan juga pasar menurut geografis dengan menggunakan dasar pemikiran menaikkan harga di atas level kompetitif. Besarnya kenaikan harga ditentukan sedemikian sehingga nilainya cukup kecil namun signifikan (*small but significant, non-transitory increase in price*) sehingga test ini memiliki nama lain *Small but Significant Non-transitory Increase in Prices (SSNIP) Test*. SSNIP Test pertama kali diperkenalkan dalam *Merger Guidelines* oleh FTC pada tahun 1984 dan kemudian dipergunakan secara luas oleh berbagai otoritas pengawas persaingan untuk menetapkan pasar bersangkutan (Daljord, Sorgard, dan Thomassen, 2007).



Secara lugas Walters dan Reynolds (2007) menetapkan batasan pasar bersangkutan adalah kesempatan suatu perusahaan untuk menerapkan kenaikan harga yang kecil namun signifikan sebagaimana kutipan berikut :

*”It (relevant market) is defined as the minimum area over which a hypothetical monopolist could profitably impose a small but significant and non-transitory increase in price (SSNIP) : a relevant antitrust market is therefore something worth monopolizing”.*

Pendekatan SSNIP Test pada intinya ingin melihat apakah sebuah perusahaan akan mendapatkan keuntungan jika menaikkan harga. Proses pembuktian tes ini dilakukan dalam dua tahap.

Tahap pertama adalah membuktikan apakah keputusan menaikkan harga akan menguntungkan perusahaan. Hal ini dilihat dari logika profit maksimum, yaitu perusahaan akan memutuskan untuk menaikkan harga jika *marginal revenue* lebih kecil dari *marginal cost*. Pembuktian ini dilakukan dengan melihat  $1/\varepsilon > L$  (*margin*), dimana  $\varepsilon$  menunjukkan elastisitas harga (*own-price elasticity*). Namun tahap pertama ini tidak memberikan batas seberapa perusahaan akan menaikkan harga. *Merger Guidelines* DOJ/FTC memberikan batas SSNIP sebesar 5%.

Tahap kedua dilakukan dengan cara membandingkan *critical elasticity of demand* dengan *own price elasticity*-nya. Rumusannya adalah :

$$\text{Critical elasticity} = (1+t)/(m+t)$$

dimana  $t$  adalah batasan SSNIP,  $m$  menunjukkan margin yang dimiliki oleh perusahaan (berupa prosentase, bukan profit langsung misalnya ROE). Jika *critical elasticity* lebih besar daripada *own price elasticity* maka berarti pasar tersebut memenuhi SSNIP Test.

Motta (2004) menguraikan secara lebih mendalam mengenai implementasi SSNIP Test, yaitu SSNIP test dapat memberikan pendekatan yang sangat efektif untuk mendefinisikan pasar, namun perlu digunakan data-data lain untuk menginterpretasikan hasilnya, seperti:

1. *Own Price Elasticity* atau Elastisitas Harga, yaitu perubahan presentase kuantitas permintaan yang mengikuti kenaikan satu persen harga produk. Data yang didapat akan menggambarkan jumlah konsumen yang berpindah atau keuntungan yang mungkin didapat/hilang. Namun sebaiknya elastisitas tersebut harus didapat dari data yang representatif, dan rentang waktu harus

dipertimbangkan mengingat konsumen membutuhkan waktu untuk beradaptasi terhadap perubahan harga, dan turunnya permintaan seringkali tidak bersifat segera dan berbeda antara satu produk dengan produk lainnya.

2. *Cross Price Elasticity*, yaitu perubahan presentase permintaan suatu produk ketika terjadi kenaikan harga 1 persen pada produk lain, dapat menjadi indikator yang membantu mengidentifikasi peringkat *close substitute*.
3. Korelasi Harga dapat digunakan untuk mengidentifikasi pasar dengan melihat bagaimana harga-harga dari produk yang berbeda-beda saling berkaitan dari waktu ke waktu. Tokohnya adalah Stigler dan Sherwin yang berpendapat bahwa jika produk berada dalam pasar yang sama, maka harga-harganya akan cenderung bergerak serupa dalam waktu tertentu (dengan asumsi pasar geografisnya juga sama). Beberapa model test yang dapat digunakan adalah korelasi harga, logaritma harga, dan turunan/diferensial pertama logaritma harga. Beberapa catatan mengenai metode ini terkait dengan persoalan mengenai perubahan harga itu sendiri, seperti:
  - Bagaimana memilih frekuensi data apakah harian, mingguan, atau tahunan karena akan membawa hasil yang berbeda-beda pula, juga sangat bergantung dengan karakteristik produk tersebut. Agar lebih yakin, dapat mencermati konsistensinya;
  - Kesulitan juga muncul karena variasi harga terjadi akibat beragamnya spesifikasi atau diferensiasi produk, biaya transportasi dan biaya produksi;
  - Perlu mempertimbangkan faktor-faktor umum yang pengaruhi pergerakan similar dalam perubahan harga pada pasar yang berbeda seperti inflasi dan kenaikan harga komponen input. Hal ini adalah masalah *spurious correlation*, yang membutuhkan teknik test yang lebih kompleks, yaitu *Granger Causality test* dan *co-integration test*.

Uji Korelasi harga dapat menjadi petunjuk/indikator lebih tepat digunakan untuk menentukan bahwa serangkaian produk tidak berada dalam pasar yang sama. Bila koefisien korelasi antara 2 produk yang diestimasi di bawah batas tertentu (biasanya 0,8) merupakan indikasi kuat bahwa kedua produk tersebut tidak berada di pasar yang sama, misalnya kasus

Nestle/Perrier dan Du Pont/ICI yang diinvestasigasi oleh European Commission.

4. Perbedaan Harga/*Price Differences*.

Selain memperhatikan perubahan harga yang similar antara dua produk, perlu juga untuk memperhatikan level harganya. Perbedaan yang besar pada dua produk mengidentifikasikan keduanya tidak berada di pasar yang sama, seperti pada kasus Aerospatiale–Alenia dan de Hawiland, Dupont/ ICI, dan Nestle/Perier. Mengingat faktor kualitas juga menentukan level harga, maka dikatakan bahwa perbedaan harga bukan indikator yang cukup kuat adalah mendefinisikan pasar.

5. Karakteristik dan Kegunaan Produk dan Preferensi Konsumen.

Karakter fisik dan kegunaan produk dapat menjadi indikator atas derajat substitusi antar produk, namun sebaiknya informasi ini digunakan dalam kerangka HMT. Hasil survey konsumen dan riset pasar dapat memberikan informasi mengenai preferensi konsumen dan persepsi mereka merk mengenai tingkat substitusi antar produk.

6. Pasar Temporal, Pasar Musiman, Pasar Berganda.

Dalam mendefinisikan pasar patut diperhitungkan faktor-faktor lain yang mempengaruhinya seperti aspek budaya, iklim/cuaca, dan kondisi lokal lainnya.

7. *After-Market* (atau *Secondary Market*)

Sering kali terjadi di dalam pasar terdiri dari produk primer dan sekunder (atau *after market*), seperti pasar mobil (sebagai produk primer) dan suku cadang (sebagai produk sekunder) atau mesin cuci dan layanan teknis. Biasanya produk sekunder dirancang secara spesifik untuk tiap (merk) produk tertentu. Contoh: suku cadang mobil X harga bisa digunakan untuk mobil X, bukan merk lain.

Mekanisme SSNIP Test sangat cocok digunakan dalam situasi seperti ini karena dapat diuji berapa persen kenaikan harga dapat dilakukan penjual suku cadang sehingga konsumen lebih memilih untuk mengganti merk mobilnya. Dalam aplikasinya, terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan untuk menentukan apakah produk sekunder berada dalam pasar yang terpisah, yaitu:

- (a) Apakah harga produk sekunder dapat diperhitungkan secara proposional terhadap harga produk primer?
- (b) Mekanisme konsekuensi penggantian, seperti perbandingan kualitas.
- (c) Karakteristik pembeli. Apabila pembeli tergolong *final consumer* dan *sophisticated*, maka faktor harga produk sekunder tidak terlalu berpengaruh. Namun apabila pembeli membutuhkan produk primer tersebut sebagai faktor input, maka hal tersebut akan sangat berpengaruh.

Setelah suatu otoritas pengawas persaingan berhasil mendefinisikan suatu pasar, dipandang perlu untuk melakukan observasi sepanjang waktu. Bisa saja terjadi perusahaan atau produk yang serupa akan diinvestigasi pada masa yang akan datang sehingga dapat digunakan metode dan analisis yang sama. Dalam hal ini, preferensi konsumen dan perubahan teknologi dapat memberikan pengaruhnya.

Lebih jauh, Rodriquez (2001) mengemukakan bahkan jika kemajuan dalam teknik ekonometrik dapat mengkonstruksikan suatu test statistik untuk mendefinisikan pasar, namun kemungkinan tidak tersedia cukup data dalam penerapannya mengingat keterbatasan waktu penyelidikan dan tingkat heterogenitas produk. Dalam hal ini, secara umum diperlukan pendekatan yang lebih bersifat kualitatif. Dalam *Guidelines* versi FTC, analisis substitusi dari sisi permintaan sangat bergantung pada respon/hasil wawancara terhadap hipotesis. Terdapat sejumlah hal yang harus dikonfirmasi untuk mendapatkan informasi yang relevan, yang biasa digunakan dalam wawancara konsumen dari aspek substitusi permintaan, seperti :

- a. apa pasar produk paling kecil yang dapat dimungkinkan?
- b. bagaimana test harga dikalibrasi?
- c. apa saja alternatif potensial untuk konsumen?
- d. apakah berbagai alternatif tersebut dapat diperingkatkan?
- e. berapa persen penjualan akan hilang pada saat kenaikan harga?
- f. seberapa besar keyakinan konsumen untuk tidak beralih?
- g. apakah konsumen dapat mempertahankan output ketika harga dinaikkan?
- h. apakah diskriminasi harga dapat dimungkinkan?

Selain hal-hal tersebut di atas, terdapat hal-hal lain yang perlu diperhatikan, yaitu :

- a. identifikasi peristiwa di masa lalu saat peralihan terjadi;
- b. identifikasi mengapa konsumen tidak mau berpindah;
- c. apakah produk berperan sebagai input?
- d. apakah produsen mengharapkan substitusi?
- e. bagaimana kondisi harga-harga tersebut selama ini.

### 2.2.2. Pengukuran Pasar Bersangkutan Menurut Wilayah Geografis

Sebagian besar pertimbangan yang digunakan untuk mendefinisikan pasar produk dapat bekerja baik untuk mendefinisikan pasar geografis, namun SSNIP Test lebih tepat digunakan sebagai kerangka kerja konseptual dan diperlukan interpretasi yang lebih mendalam.

Sekiranya diperlukan konfirmasi atas pengujian tersebut, maka beberapa hal terkait biaya import dan transportasi dapat menjadi indikatornya, seperti:

#### 1. Peranan Impor (*Shipment Test*)

Elzinga dan Hogarty (1973) menawarkan penggunaan data pengiriman/pengapalan (*shipment data*) untuk mengidentifikasi batasan geografis. Terdapat dua komponen dalam test ini yaitu "*little in from outside*" (yaitu akun impor untuk suatu bagian kecil guna konsumsi lokal), dan kedua adalah "*little out from inside*" (yaitu akun ekspor untuk suatu bagian kecil dari produksi lokal). Dua produk dikatakan memiliki pasar geografis yang sama apabila kedua komponen tersebut/hasilnya relatif sama yang dapat diartikan hanya ada sedikit perpindahan berguna memiliki beberapa kelemahan sehingga perlu kecermatan dalam menginterpretasikannya.

#### 2. Biaya Transportasi

Biaya transportasi dibandingkan atas relatif dengan harga produk dapat menjadi salah satu informasi penting; biaya transportasi yang relatif rendah dibandingkan harga produk akan mendorong pemindahan/penjualan produk ke wilayah lain sehingga mempengaruhi persaingan di daerah tersebut.

#### 3. Karakteristik Lain

Dalam beberapa kasus, terutama ketika definisi pasar mencakup level nasional atau supranatural, variabel preferensi konsumen menjadi hal penting. Untuk sebagian produk, preferensi mengikuti batas-batas negara

yang tercermin dalam cara orang mempersepsi kualitas produk, atau masalah bahasa.

Menurut *Merger Guidelines* dari US FTC, terdapat sejumlah hal yang harus dikonfirmasi untuk mendapatkan informasi yang relevan, yang biasa digunakan dalam wawancara konsumen, baik dari dimensi substitusi permintaan maupun penawaran untuk menentukan batasan wilayah geografis, yaitu :

1. apakah wilayah lokal persaingan?
2. bagaimana test harga dikalibrasi?
3. apa saja yang menjadi alternatif bagi konsumen ketika harga dinaikkan 5%?
4. bagaimana respon konsumen terhadap kenaikan harga?
5. apakah diskriminasi harga dimungkinkan?

dengan memperhatikan hal-hal lain sebagai berikut :

1. apa pola historis pengiriman?
2. apakah terdapat halangan berupa tarif atau non tarif yang mecegah masuknya pelaku usaha baru?
3. apakah produsen domestik melakukan ekspor ke luar negeri?
4. bagaimana perbedaan harga mempengaruhi analisis?

Faktor lain yang perlu dipertimbangkan adalah perlunya mengidentifikasi para peserta di pasar dari informasi sebagai berikut :

1. identifikasi para produsen atau pembeli saat ini;
2. apakah perusahaan yang menjual produk bekas pakai turut berkompetisi?
3. bagaimana seharusnya importir skala kecil diperlakukan?
4. apakah ada perusahaan-perusahaan lain pada saat memasuki pasar?
5. dapatkah proses masuk pasar berlangsung dalam waktu 1 tahun?
6. apa pengaruh *sunk cost* dalam industri dimana perusahaan baru dapat masuk dalam waktu 1 tahun?
7. hal apa saja terkait respon *supply* yang dipertimbangkan perusahaan saat berpartisipasi dalam pasar?

## **2.3. Penerapan Pengukuran Pasar Bersangkutan oleh Beberapa Otoritas Pengawas Persaingan**

### **2.3.1. Pengukuran Pasar Bersangkutan Berdasarkan *Merger Guidelines* dari Australia Consumer and Competition Commission (ACCC) (2008)**

Dalam menetapkan pasar bersangkutan terkait dengan analisis merger, titik tolak ACCC adalah mengidentifikasi terlebih dahulu produk dan besarnya cakupan wilayah, baik secara aktual maupun potensial disediakan oleh pihak-pihak yang akan melakukan merger. Identifikasi ini dilakukan secara kasus per kasus. Fokus ACCC secara umum adalah pada adanya tumpang tindih/*overlapping* antara produk yang disediakan, atau kaitan khusus yang bersifat ekonomis, seperti hubungan vertikal, baik yang bersifat aktual atau potensial atau tempat-tempat dimana produk-produk tersebut saling melengkapi/bersifat komplementer secara alami. Selanjutnya analisis diperlebar ke produk-produk lain atau wilayah-wilayah lain yang dapat menjadi substitusi terdekat. Dengan kata lain, penetapan pasar dimulai dari menyeleksi produk yang disediakan oleh perusahaan-perusahaan yang akan melakukan merger dalam wilayah tertentu untuk kemudian secara inkremental diperluas cakupannya dengan memasukkan substitusi terdekat berikutnya sampai seluruh substitusi yang dimungkinkan telah masuk ke dalamnya. Dalam melakukan identifikasi ini, ACCC tidak menjadikan perusahaan yang memang menyediakan produk sebagai sumber referensi.

Untuk menentukan substitusi, terdapat dua sisi yang perlu ditinjau, yaitu dari sisi permintaan dan sisi persediaan. Dari sisi permintaan, pemeriksaan meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Karakteristik atau fungsi produk.  
Kesamaan karakteristik atau fungsi merupakan salah satu indikasi namun belum cukup memadai untuk menentukan adanya substitusi. Substitusi dari sisi permintaan lebih bergantung pada kesediaan konsumen untuk beralih dari satu produk ke produk lainnya;
2. Ketersediaan produk untuk dapat dibeli dan digunakan dalam lokasi yang digunakan para produsen saat ini, atau dalam wilayah yang lebih luas.

Sangat mungkin terjadi bahwa konsumen memandang berbagai produk yang tersedia sebagai substitusi dalam berbagai derajat yang berbeda, yang

merupakan gambaran "suatu jejaring kemungkinan substitusi". ACCC membatasi hanya produk yang merupakan substitusi terdekat atau apabila ada suatu peralihan dalam proporsi yang signifikan, sebagai bagian dari pasar bersangkutan. Untuk pemeriksaan ini, diperlukan informasi baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif. ACCC menyusun konsep kerangka kerja berdasarkan hasil *Hypothetical Monopolist Test* (HMT) guna menetapkan pasar bersangkutan, khususnya dari sisi permintaan. Namun demikian, mengingat HMT membutuhkan data yang *onerous*, maka umumnya ACCC melakukan pendekatan kualitatif dalam menetapkan pasar bersangkutan, dan menggunakan HMT sebagai alat intelektual untuk memfokuskan analisis.

Sedangkan dari sisi penawaran, ACCC akan menilai suatu produk sebagai substitusi dari sisi penawaran apabila seluruh kapasitas yang diperlukan dapat segera dialihkan untuk memproduksi barang/jasa substitusi dengan cepat tanpa memerlukan investasi signifikan untuk merespon kenaikan harga. Apabila kondisinya hanya memungkinkan untuk mengalihkan sebagian kapasitas *supply* secara cepat dengan biaya minimum, maka lebih dipertimbangkan sebagai pendatang baru yang potensial. Ketika terdapat perbedaan yang jelas, maka dapat diperkirakan kendala-kendala yang dapat menghambat terjadinya persaingan.

Australia Consumer and Competition Commission (ACCC) menyusun tipe-tipe informasi yang dibutuhkan untuk mengidentifikasi *close substitutes* dari produk yang diinvestigasi :

- a. fungsi atau *end use* produk;
- b. karakteristik fisik dan teknis produk;
- c. biaya beralih/*cost of switching purchases* antara produk dengan substitusi potensialnya;
- d. pendapat dan perilaku konsumen terkait kemungkinan substitusi antara produk;
- e. bukti-bukti adanya peralihan konsumen ke produk lain ketika terjadi kenaikan harga pada waktu lalu;
- f. bukti-bukti pengurangan produksi oleh produsen ketika terjadi kenaikan harga pada waktu lalu;



- g. biaya peralihan produksi dan distribusi dari satu produk ke produk lain yang merupakan *close substitutes*;
- h. pendapat, catatan bisnis, dan perilaku produsen di masa lalu ketika merespon perubahan harga dan pemasaran yang dilakukan pesaing;
- i. perbandingan gerakan dan level harga produk secara relatif dengan substitusi potensialnya.

Adapun tipe-tipe informasi yang dibutuhkan untuk mengidentifikasi pasar geografis meliputi :

- a. tingkat kemudahan perpindahan produk ditinjau dari berat, *perishability*, dsb;
- b. biaya transportasi produk antar wilayah (terutama bila biaya transportasi menjadi salah satu unsur biaya produksi);
- c. biaya konsumen terkait pengerahan pasokan dari wilayah lain;
- d. pembatasan kemampuan konsumen untuk mengakses pasokan dari wilayah lain;
- e. biaya tambahan atau peralihan dalam sistem produksi dan distribusi ketika akan memasok konsumen di wilayah lain;
- f. adanya regulasi atau hambatan nyata yang dialami produsen untuk menjual ke wilayah lain;
- g. catatan terkait aliran perdagangan dan pergerakan nyata antara konsumen dan produsen antar wilayah, terutama ketika terjadi perubahan harga pada waktu lalu;
- h. pendapat dan catatan bisnis produsen dan pemasok mengenai peluang perpindahan wilayah sumber pemasokan;
- i. perbandingan gerakan dan level harga produk secara relatif antar wilayah pemasokan.

### **2.3.2. Pengukuran Pasar Bersangkutan Berdasarkan *Guidelines on the Definition of Relevant Market* dari Rekabet, Turki**

Dalam *Guidelines* tersebut, Rekabet berpendapat bahwa dalam penetapan pasar, konsumen utama dan pihak-pihak terkait di industri tersebut perlu dihubungi untuk mendapatkan informasi, bahkan pada kasus yang kompleks perlu mendatangi organisasi profesional baik pada pasar *downstream* maupun

*upstream*. Pengumpulan informasi dapat dilakukan secara tertulis/melalui surat, wawancara, kunjungan langsung sehingga melahirkan pemahaman yang utuh.

Faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam penetapan batasan produk menurut *Guideline on Definition of Relevant Market* adalah :

1. Karakteristik dan maksud kegunaan produk. Mengidentifikasi karakteristik dan kegunaan produk yang relevan merupakan langkah pertama untuk menentukan produk substitusi;
2. Data yang mengindikasikan adanya substitusi antar produk di masa lalu. Dalam beberapa pemeriksaan, dapat dilakukan pengamatan atas perubahan di pasar di masa lalu yang mengindikasikan substitusi produk. Ketika terjadi perubahan harga secara relatif yang diikuti dengan perubahan permintaan dapat diartikan sebagai tingkat substitusi;
3. Riset kuantitatif yang dikembangkan secara spesifik untuk penetapan pasar. Riset ini mencakup berbagai pendekatan ekonometrik dan statistik seperti penghitungan elastisitas permintaan dan elastisitas silang harga untuk produk tertentu, analisis kesamaan perubahan harga dalam waktu tertentu, hubungan sebab akibat antara *price series* dan *similarity of price levels*;
4. Pendapat konsumen dan pesaing. Konsumen utama dan pesaing dapat dimintai pendapat mengenai batasan produk dan informasi lain yang diperlukan. Ketika data ini didukung temuan lain, pendapat mereka dapat dipertimbangkan;
5. Pilihan konsumen. Data mengenai pilihan konsumen yang berasal dari riset pemasaran dapat memberikan informasi yang berguna. Sedangkan survey konsumen dengan tujuan khusus untuk investigasi harus dilaksanakan dengan cermat, karena umumnya tidak digunakan sebagai dasar keputusan komersial;
6. Biaya dan hambatan untuk beralih ke substitusi potensial;
7. Perbedaan kategori konsumen dan diskriminasi harga.

Serupa dengan informasi untuk pendefinisian pasar produk, Rekabet menyebutkan faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam penetapan batasan wilayah adalah sebagai berikut :

1. Data yang mengindikasikan adanya perintah peralihan antara wilayah-wilayah yang berbeda;

2. Riset kuantitatif yang dikembangkan secara spesifik untuk keperluan ini;
3. Karakteristik dasar permintaan;
4. Opini konsumen dan pesaing;
5. Kecenderungan wilayah pembelian saat ini;
6. Aliran perdagangan/Kecenderungan penyampaian produk;
7. Hambatan dan biaya peralihan ke wilayah lain.

### 2.3.3. Pengukuran Pasar Bersangkutan Berdasarkan *Market Investigation References* dari *Competition Commission*<sup>6</sup>, Inggris

Analisis pasar menurut produk pada dasarnya dapat dilihat dari dua sisi, yaitu substitusi dari sisi permintaan dan sisi penawaran. Substitusi dari sisi permintaan (*demand-side substitution*) terjadi ketika suatu kenaikan harga menyebabkan produk tersebut menjadi kurang menarik di mata konsumen sehingga kemudian mereka memutuskan mengurangi pembelian produk tersebut dan menambah pembelian produk lainnya. Suatu pengukuran substitusi dari aspek permintaan adalah elastisitas permintaan (*elasticity of demand*) yang melihat respon permintaan terhadap harga ketika faktor-faktor lain dianggap tetap. Elastisitas harga (*own-price elasticity*) mengukur perubahan permintaan atas produk ketika harganya dinaikkan, dan elastisitas silang (*cross-price elasticity*) mengukur perubahan permintaan atas suatu produk ketika harga produk lain berubah. Estimasi atas ukuran-ukuran tersebut, apabila tersedia, dapat dipertimbangkan untuk mendefinisikan pasar.

Jenis informasi yang berguna dalam analisis substitusi dari sisi permintaan adalah :

- karakteristik produk, seperti ciri-ciri fisik dan maksud kegunaan produk;
- respon dari pengguna, pesaing, dan pihak lain terkait mengenai perilaku konsumen dan test SSNIP;
- perkiraan biaya beralih atau *switching cost* yang ditanggung konsumen ketika beralih dari suatu produk ke produk lain;
- Keputusan bisnis pada masa lalu dan masa mendatang;
- Informasi mengenai latar belakang terjadinya variasi harga, dalam waktu atau wilayah berbeda yang mempengaruhi penjualan;

---

<sup>6</sup> Market Investigation References : Competition Commission Guidelines, June, 2003

- Estimasi elastisitas harga, elastisitas silang, dan elastisitas permintaan, yang berasal dari kajian ekonometrik, data penjualan, dan lain-lain.

Informasi-informasi tersebut dapat dilengkapi dengan dua perhitungan :

- Estimasi penjualan yang berkurang sebelum kenaikan harga mendatangkan keuntungan (disebut juga *critical loss*);
- Estimasi elastisitas permintaan maksimum yang dapat menguntungkan (disebut juga *critical elasticity*).

Ber macam-macam tipe bukti respon konsumen terhadap harga dapat dipertimbangkan oleh Komisi. Oleh karena itu sangat penting untuk menyajikan data tersebut lengkap dengan metodologinya sehingga didapatkan gambaran yang utuh.

Untuk mengukur substitusi dari sisi penawaran (*supply side substitution*), jenis informasi yang berguna adalah :

- informasi mengenai substitusi dari sisi penawaran;
- informasi mengenai kesediaan konsumen untuk beralih ke produsen baru setelah terjadi kenaikan harga;
- informasi mengenai biaya penyesuaian untuk pemasok potensial;
- informasi mengenai proses produksi;
- kapasitas cadangan yang dimiliki industri;
- rencana bisnis dari pemasok potensial dan pemeriksaan tentang ancaman pesaing dalam pasar;
- pemeriksaan oleh konsultan teknis independen dan pihak lain terkait mengenai kemungkinan dan kelayakan substitusi permintaan; dan
- informasi tentang substitusi permintaan pada pasar-pasar yang serupa di negara lain.

Untuk analisis pasar geografis, dapat dipergunakan jenis informasi yang sama untuk mendefinisikan pasar produk dengan mencermati hal-hal khusus sebagai berikut :

- biaya peralihan yang ditanggung konsumen ketika beralih ke wilayah lain dan biaya yang ditanggung pemasok ketika akan memasarkan produknya di wilayah lain;
- informasi mengenai preferensi konsumen menurut daerah;
- karakteristik produk, seperti *perishability*;

- informasi mengenai perbedaan dalam penetapan harga, penjualan, periklanan, dan strategi pemasaran menurut daerah;
- informasi mengenai aliran produk antar wilayah, dan hambatan masuk, baik berupa aturan, alami, atau statu strategi tertentu.

Komisi menyadari bahwa terdapat kesulitan dalam mendefinisikan pasar secara metodologi dan praktek. Kesulitan ini makin nyata ketika diterapkan pada tipe pasar yang sangat dinamis atau sering terjadi perubahan, tipe pasar dengan teknologi baru, atau tipe pasar dengan karakteristik unik, seperti pelelangan/*bidding* market. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan aspek-aspek lain yang terkait dalam rangka pendefinisian pasar seperti :

- Rantai Substitusi  
 Dalam proses penetapan pasar, dapat dimungkinkan dua produk yang bukan merupakan substitusi langsung digolongkan dalam pasar yang sama. Misalnya ketika produk B merupakan substitusi langsung dari produk A dan C, namun produk C bukan substitusi langsung dari A dan sebaliknya. Hal ini menunjukkan rantai substitusi dari A ke B ke C. Walaupun A dan C tidak bersubstitusi langsung, namun dapat dipertimbangkan berada dalam pasar yang sama karena terkait dengan B.
- Kelompok-kelompok yang berbeda dalam satu pasar  
 Sering kali pasar melayani kelompok konsumen yang berbeda-beda, contoh kelompok konsumen bisnis dan personal. Apabila hal ini terjadi, maka Komisi dapat memilih perlakuan yang tepat untuk setiap kelompok ini, bergantung pada tujuan analisis persaingan.
- Pasar *upstream* dan *downstream*  
 Beberapa produk tidak dijual langsung kepada konsumen akhir. Alurnya adalah produk pertama kali dijual oleh perantara/*intermediary* yang kemudian menjualnya secara langsung ke konsumen lain (*wholesaler*) atau untuk diolah lebih lanjut sebelum dijual (*reprocessor*). Pasar produk pada tahap awal produksi disebut sebagai *upstream market*, sedangkan pasar pada tingkat akhir atau sering disebut sebagai tahap pengecer disebut *downstream market*. Apabila terdapat dua jenis pasar semacam ini, maka Komisi akan memperhitungkan dampaknya terhadap definisi pasar dan persaingan secara umum.

## 2.4. Analisis Pasar Bersangkutan pada Sektor Telekomunikasi

### 2.4.1. Analisis Pasar Bersangkutan pada Sektor Industri yang Berbasis Teknologi Tinggi<sup>7</sup>

Saat ini, bentuk persaingan baru mulai mendominasi di sejumlah industri yang menggunakan teknologi tinggi. Faktor inovasi, baik dari aspek teknis maupun organisasi telah menggerakkan proses-proses di banyak sektor sehingga produk terdiferensiasi secara cukup signifikan. Kunci kesuksesan bisnis dan kepuasan konsumen terletak pada pengembangan produk dan munculnya produk baru sebagai hasil inovasi. Pada industri berbasis pengetahuan/*knowledge-based industries*, kinerja fitur/produk, kualitas, keterandalan/*reliability*, dan pelayanan memiliki nilai yang tinggi. Fase pengenalan produk baru sering kali diawali dengan harga premium yang tinggi untuk kemudian diikuti dengan penurunan harga yang cepat ketika produk tiruan muncul. Di mata konsumen, teknologi dan fitur sama pentingnya dengan harga, sehingga corak persaingan tidak hanya dipengaruhi oleh faktor harga semata.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat tergambar bahwa persaingan pada sektor industri berteknologi berbeda secara fundamental dibandingkan industri lain yang lebih matang dan stabil. Persaingan cenderung bersifat periodik, tidak dapat diramalkan, dan terjadi perubahan paradigma secara terus-menerus yang menyebabkan terjadinya perubahan posisi sesama pesaing dalam pasar. Analisis dengan pendekatan tradisional diperkirakan akan sulit diterapkan pada tipe industri ini, antara lain dalam penerapan SSNIP Test yang diperkirakan akan mengalami beberapa kendala. Pertama adalah menentukan besarnya harga kompetitif dan prosentase kenaikan harga yang akan dipakai sebagai acuan dalam penyusunan SSNIP Test. Menentukan besaran harga yang kompetitif makin sulit untuk produk-produk yang memiliki tingkat diferensiasi tinggi dimana variasi harga dan kinerja menjadi sangat substansif dan pasar menjadi tersegmentasi dengan banyaknya produk yang didisain secara khusus untuk konsumen atau keperluan tertentu. Terkait dengan besaran prosentase kenaikan harga, dimana lazimnya digunakan standar lima prosen, dinilai bahkan kenaikan sebesar 20% baru dapat mempengaruhi terjadinya peralihan ke

---

<sup>7</sup> Uraian dalam bagian ini merupakan terjemahan dari artikel Pleatsikas, C., dan Teece, D., 2001, *The Analysis of Market Definition and Market Power in the Context of Rapid Innovation*, International Journal of Industrial Organization 19, 665-693

produk lain. Kedua, bahwa secara keseluruhan konsep SSNIP Test cenderung bersifat statik yang dinilai kurang cocok dengan dinamika perkembangan teknologi yang sangat cepat dimana hubungan antara harga dan kinerja berubah dengan cepat. Perubahan atau kemajuan itulah yang menjadi daya tarik bagi konsumen sehingga pengukuran rasio harga dibanding kinerja lebih memadai untuk digunakan guna memahami dinamika persaingan.

Pleatsikas dan Teece (2001), menyimpulkan bahwa secara garis besar belum ada indikasi cepat atau berbentuk instrumen yang dapat digunakan secara tepat untuk mendefinisikan pasar dalam konteks industri berteknologi tinggi. Namun, indikasi dari pendekatan tradisional cenderung mendefinisikan pasar secara sempit dan tidak dapat digunakan secara mekanis. Dalam kondisi ini, analisis kualitatif dapat lebih meminimalkan kesalahan dengan menganalisis lingkungan kompetisi secara lebih luas. Diperlukan pula riset survey dan penentuan dimensi terpenting dalam upaya persaingan dan perilaku konsumen. Hasil survey ini kemudian dapat digunakan dalam penyusunan SSNIP Test untuk menetapkan batasan pasar secara lebih akurat.

#### **2.4.2. Analisis Pasar Bersangkutan pada Sektor Telekomunikasi : Pengalaman *European Communities*<sup>8</sup>**

European Communities telah menyusun suatu pedoman guna menganalisis pasar dan penghitungan *market power* untuk jasa dan jaringan komunikasi elektronik. Disebutkan bahwa pada awalnya ditemukan kesulitan untuk dapat menetapkan pasar bersangkutan karena kinerja sektor ini sangat dipengaruhi oleh perkembangan teknologi yang cepat. Untuk itu perlu dirumuskan metode yang cermat agar pendefinisian pasar dapat terhindar dari proses yang mekanis atau pun abstrak, namun lebih bersandar pada analisis atas data-data yang ada dan pemahaman yang lengkap mengenai dinamika sektor yang diteliti.

Dalam proses penetapan pasar bersangkutan, perlu memperhitungkan tiga faktor yang dapat mempengaruhi persaingan, yaitu dari aspek permintaan, penawaran, dan pesaing potensial. Salah satu cara untuk mengukur tingkat substitusi dari sisi penawaran atau permintaan adalah dengan mengaplikasikan

---

<sup>8</sup> Commission Guidelines on Market Analysis and the Assessment of Significant Market Power Under the Community Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services, Official Journal of European Communities, 2002

*hypothetical monopolist test*, terutama apabila harga yang ada di pasar bukan merupakan harga yang ditetapkan bersama. Dalam tataran teknis secara garis besar, proses penetapan pasar bersangkutan kembali pada konsep batasan menurut produk dan wilayah geografis dengan perspektif permintaan dan penawaran. Dari sisi penawaran, disarankan untuk menggunakan data-data mengenai perilaku konsumen, terutama terkait perpindahan yang disebabkan kenaikan harga. Sekiranya data tersebut tidak tersedia, dapat disebarkan pertanyaan kepada konsumen dan pemasok untuk mengetahui kecenderungan respon mereka. Dari sisi penawaran, faktor-faktor yang perlu dicermati adalah apakah terdapat perbedaan mendasar terkait kemampuan para pesaing, peraturan-peraturan atau persyaratan tertentu yang dapat menghambat mekanisme substitusi antar produk. Adapun dari aspek geografis, selain memperhatikan preferensi konsumen mengenai perbedaan bahasa antarnegara, hal yang perlu diperhatikan adalah mengenai cakupan wilayah yang dapat dijangkau oleh jaringan, dan adanya peraturan formal atau regulasi yang berkaitan.

Dalam mengaplikasikan pedoman tersebut, beberapa hal menjadi patut diperhatikan seperti bahwa dalam konteks sektor industri dengan karakteristik inovasi yang konstan dan perkembangan teknologi yang cepat, analisis pasar beresiko menjadi tidak akurat dan tidak relevan lagi dalam waktu tertentu. Berdasarkan pedoman tersebut, sejauh ini antara lain telah ditetapkan bahwa dalam sektor komunikasi elektronik paling tidak terdapat dua jenis utama pasar bersangkutan, yaitu layanan yang ditujukan untuk pengguna akhir (pasar layanan) dan penyediaan sambungan/akses guna penyediaan layanan (pasar akses). Adapun dalam hal tinjauan pasar telefoni, dari sisi permintaan ditemukan antara jasa telefoni bergerak dan jasa telefoni tetap merupakan pasar yang berbeda.

#### **2.4.3. Analisis Pasar Bersangkutan pada Sektor Komunikasi dan Multimedia : Pengalaman Malaysian Communications and Multimedia Commission dari Malaysia<sup>9</sup>**

---

<sup>9</sup> Guideline on Substantial Lessening of Competition, Malaysian Communications and Multimedia Commission, 2000



Komisi Komunikasi dan Multimedia dari Malaysia telah menyusun suatu pedoman dengan tajuk *Guideline on Substantial Lessening of Competition in A Communication Market* yang berfungsi untuk memberikan penjelasan secara lebih rinci mengenai hal-hal yang secara substansial dapat melemahkan persaingan di sektor komunikasi. Dalam pedoman tersebut, salah satu tahap yang harus ditempuh adalah proses analisis mengenai pendefinisian pasar.

Dalam konteks komunikasi dan multimedia, Malaysia tidak hanya mempertimbangkan sektor telekomunikasi yang berdiri sendiri, namun telah mempertimbangkan seluruh aspek persaingan baik yang bersifat aktual maupun potensial dalam suatu pasar komunikasi. Termasuk di dalamnya adalah penggunaan teknologi mobile dan akses nirkabel (misalnya *digital broadcasting* dan *datacasting*). Dengan demikian, Pasar Komunikasi merupakan suatu pasar ekonomis untuk layanan jaringan, jasa aplikasi, barang atau jasa sebagai piranti layanan jaringan atau aplikasi (seperti televisi, telepon, atau jasa tagihan), atau saluran/akses yang digunakan pada saat menggunakan layanan.

Pendekatan yang digunakan untuk mendefinisikan pasar adalah berbasis kemampuan mensubstitusi atau *substitutability* yang konsisten dengan berbagai pertimbangan yang telah diterapkan secara luas, antara lain regulator telekomunikasi di Inggris dan Hong Kong. Kemampuan mensubstitusi memiliki sisi permintaan dan sisi penawaran yang ditentukan oleh sejauh mana produsen atau konsumen dapat memperoleh atau menyediakan barang/jasa yang menjadi substitusi dari suatu barang tertentu.

#### **2.4.4. Analisis Pasar Telekomunikasi : Telecommunications Regulatory Authority (TRA), Bahrain<sup>10</sup>**

Dalam menganalisis pasar bersangkutan di sektor telekomunikasi, regulator telekomunikasi di Bahrain mengacu pada definisi pasar bersangkutan dari Pedoman Merger yang dikeluarkan oleh FTC. Dalam prosesnya, TRA menyatakan bahwa sektor telekomunikasi memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan sektor industri lainnya sehingga uji penetapan pasar

---

<sup>10</sup> Methodology for the Definition of Telecommunications Markets, A Determination issued by the Telecommunications Regulatory Authority, 2003

memerlukan keahlian dan kecermatan sehingga dapat terhindar dari hasil penetapan pasar yang bias atau terlalu sempit.

Uji secara hipotetikal hanya relevan dalam konteks pemeriksaan secara ekonomi ketika batas-batas pasar dapat ditentukan dengan jelas. Dalam penerapannya, secara umum TRA akan memulai dengan pengguna akhir dari produk atau layanan yang merupakan inti permasalahan market power, untuk kemudian baru mengaplikasikan *hypothetical monopolist test*. Aplikasi HMT tidak dapat diterapkan secara mekanis, khususnya pada sektor telekomunikasi, karena beberapa produk memiliki harga yang mirip satu dengan lainnya, maka uji dilakukan pada sekelompok barang atau jasa dimana antar satu produk dengan lainnya saling melengkapi atau bersifat komplementer satu dengan lainnya.

Dalam menentukan pasar bersangkutan, TRA memandang perlu untuk menentukan batasan waktu (*timeframe*) dalam menganalisis pasar. Terutama untuk analisis merger, sangat penting untuk memahami perkembangan di masa mendatang sehingga dapat disusun regulasi yang tepat, namun tentu saja informasi atau data semacam ini sangat sulit didapatkan. Biasanya hasil HMT untuk analisis merger diberlakukan selama satu tahun, dengan mempertimbangkan pengaruh teknologi, model bisnis baru yang inovatif, dan struktur regulasi yang berevolusi. Oleh karena itu, TRA akan mencermati kembali proses identifikasi pasar dalam satu sampai dua tahun ke depan guna mengukur apakah *market power* atau posisi dominan telah terjadi.

Faktor kedua yang turut dipertimbangkan adalah mengenai substitusi persediaan (*supply substitution*), dimana TRA mengadopsi pendekatan Uni Eropa atas pertimbangan bahwa di Bahrain telah hadir operator *incumbent* yang terintegrasi, sebagaimana terjadi di Uni Eropa, Australia, dan Selandia Baru sehingga dinilai lebih relevan dengan situasi dan kondisi Bahrain. Pendekatan substitusi persediaan versi Uni Eropa menilai substitusi persediaan sebagai salah satu hal yang dipertimbangkan dalam menetapkan pasar bersangkutan.

Dapat diringkas bahwa faktor-faktor kunci yang dipertimbangkan dalam analisis pasar adalah :

- TRA memiliki wewenang untuk mengidentifikasi posisi dominan atau market power pada pasar telekomunikasi;

- TRA akan menggunakan HMT untuk mengidentifikasi pasar bersangkutan;
- TRA berupaya menggunakan pendekatan jangka panjang dalam menetapkan pasar bersangkutan, dan dibatasi untuk 1 sampai 2 tahun;
- Perkembangan perdagangan yang diperkirakan terjadi setelah jangka waktu tersebut akan dipertimbangkan oleh TRA dalam menerbitkan regulasi baru;
- Dalam mengidentifikasi pasar TRA akan menggunakan pendekatan dari sisi persediaan (yaitu sejauh mana produsen lain dapat mengalihkan pasokan mereka dengan biaya yang relatif minim) sebagaimana digunakan oleh Uni Eropa.

