



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN OLEH PELAKU USAHA:
STUDI KASUS PADA AUDIT
PT. TELEKOMUNIKASI INDONESIA, Tbk**

TESIS

**ANANG TRIYONO
NPM: 0606012245**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN & KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
JANUARI 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN OLEH PELAKU USAHA:
STUDI KASUS PADA AUDIT
PT. TELEKOMUNIKASI INDONESIA, Tbk**

TESIS


Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi (M.E.)

**ANANG TRIYONO
NPM: 0606012245**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM STUDI MAGISTER PERENCANAAN & KEBIJAKAN PUBLIK
KEKHUSUSAN EKONOMI PERSAINGAN USAHA
JAKARTA
JANUARI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**



Nama : Anang Triyono
NPM : 0606012245
Tanggal : 15 Januari 2010
Tanda Tangan :

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Anang Triyono
NPM : 0606012245
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Fakultas : Ekonomi
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Pelaku Usaha: Studi Kasus pada Audit PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 15 Januari 2010
Yang menyatakan

(Anang Triyono)

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Anang Triyono

NPM : 0606012245

Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik

Judul Tesis : Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Pelaku Usaha: Studi Kasus pada Audit PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi (M.E.) pada Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Pande Raja Silalahi ()

Penguji : Prof. Dr. Sulastri Surono ()

Penguji : Ringoringo H. Achmadi, M.Soc.Sc. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Januari 2010

KATA PENGANTAR

Tiada suatu kebahagiaan yang lebih besar selain mengucapkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, dalam bentuk kesehatan, kekuatan, dan ketabahan sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.

Saya menyadari bahwa penulisan tesis ini tidak akan dapat selesai tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dr. Pande Radja Silalahi selaku pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu di sela-sela kesibukannya untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan tesis ini.
2. Komisioner dan Pimpinan Sekretariat KPPU yang telah memberikan dukungan moral dan material.
3. Civitas akademika MPKP FEUI yang kompeten dan professional, telah membantu kelancaran proses perkuliahan dan penyelesaian studi.
4. Ibunda, isteri dan anak-anakku tercinta yang selalu memberikan keceriaan, semangat dan dukungan moral.
5. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan dalam penyelesaian tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Jakarta, 15 Januari 2010

Penulis

ABSTRAK

Nama : Anang Triyono
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul : Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Pelaku Usaha: Studi Kasus pada Audit PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk

Tesis ini membahas KAP-KAP yang tidak termasuk dalam “*the big four*” mengalami kesulitan untuk mendapat pekerjaan melakukan audit emiten yang memiliki “*big asset*” atau emiten yang tergolong perusahaan penanaman modal asing (PMA) dengan induk perusahaannya yang berada di Amerika Serikat karena adanya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penyalahgunaan posisi dominan oleh KAP yang termasuk dalam “*the big four*”. Penelitian ini adalah penelitian kuantitatif dan kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian menyarankan kepada Pemerintah c.q. Departemen Keuangan agar menghapus Permenkeu No. 17/PMK.01/2008 tentang Jasa Akuntan Publik pada Pasal 27 ayat (3) huruf e yang dapat berpotensi anti persaingan.

Kata kunci:

Persaingan, persaingan KAP, *the big four*, *big asset*

ABSTRACT

Name : Anang Triyono
Study Program : Master of Planning and Public Policy
Title : Abuse of Dominant Position by Business Actor: Case Study of Audit on PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk

The focus of this study is non ‘the big four’ Public Accountant Offices who have difficulties to audit ‘big assets’ public listed companies or foreign capital companies who have principal office in the US due to monopolistic practices and unfair competition in the form of abuse of dominant position by ‘the big four’ Public Accountant Offices. This research is quantitative and qualitative with description design. The result suggests to the government c.q. Finance Minister to eliminate Minister of Finance Regulation Number 17/PMK.01/2008 concerning Public Accountant Services especially Article 27 subparagraph (3) e which potentially lead to anti-competition.

Key words:

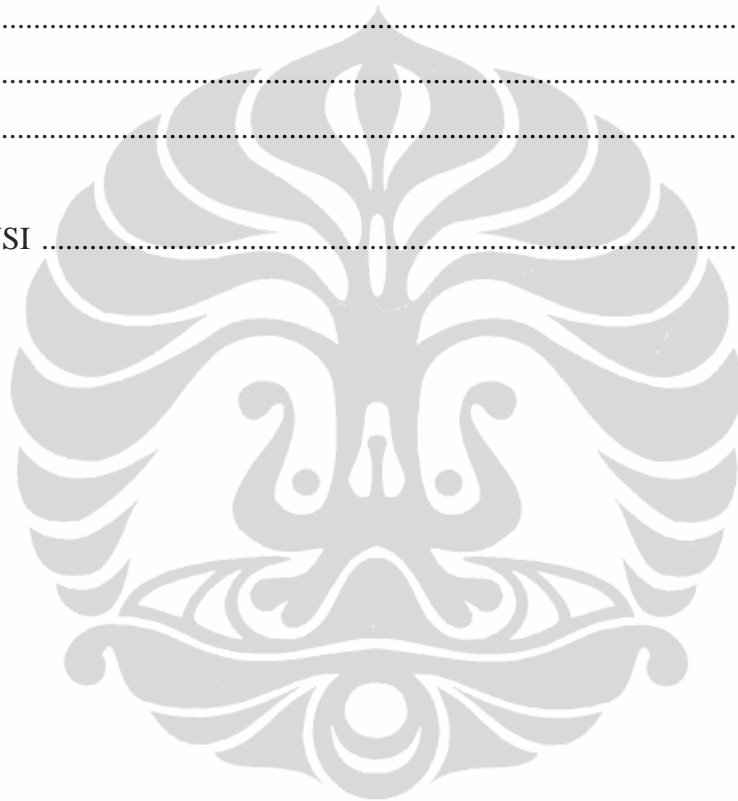
Competition, KAP competition, the big four, big asset

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	v
ABSTRAK/ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Pembatasan Masalah	4
1.3. Hipotesa	4
1.4. Tujuan Penelitian	4
1.5. Kerangka Pemikiran	5
1.6. Sistematika Penulisan	6
2. TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1. Berbagai Mahzab dalam Pemikiran Mengenai Organisasi Industri	8
2.2. Pendekatan Struktur-Perilaku-Kinerja (Doktrin Konsentrasi Pasar Tradisional)	9
2.3. Pendekatan Model Struktural (Aliran Chicago)	12
2.4. Persaingan yang Operasional (<i>workable competition</i>)	13
2.5. <i>Contestability Market</i>	13
2.6. Dasar Pemikiran Ekonomi dari Kebijakan Persaingan	17

2.7. Posisi Dominan	19
2.8. Penyalahgunaan Posisi Dominan	21
2.9. Penelitian Bernard Ascher	26
2.10. Studi Jeffrey C. Steinhoff	30
2.11. Penelitian David H. Mortimer	33
2.12. Penelitian James D Cox	38
2.13. Penelitian Anthony J. Evans	40
3. METODE ANALISIS	44
3.1. Pasar Bersangkutan (<i>relevant market</i>)	44
3.2. Konsentrasi Pasar (<i>market concentration</i>)	47
3.3. Penyalahgunaan Posisi Dominan (<i>abuse of dominant position</i>)	50
3.4. Hambatan Masuk ke dalam Pasar (<i>barrier to entry</i>)	68
4. PERKARA ANTI PERSAINGAN USAHA YANG SEHAT	72
4.1. Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Pelaku Usaha	72
4.1.1. Penunjukkan Auditor Telkom Tahun Buku 2002 75	
4.1.2. Pelaksanaan Audit	79
4.1.3. Penyusunan Form 20-F	80
4.1.4. Penyampaian (<i>filing</i>) Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom ke Bapepam dan US SEC	83
4.1.5. Penghentian Sementara Kegiatan Usaha KAP Eddy Pianto oleh Bapepam ...	84
4.1.6. Menghalangi Pelaku Usaha Tertentu	85
4.1.7. Dampak Tindakan KAP Hadi Sutanto Terhadap Persaingan dan Konsumen	85
4.1.8. Pembuktian Hipotesa	86
4.2. Regulasi Jasa Audit Emiten dalam Hal KAP Menunjuk KAPA sebagai Partnernya	88
4.3. Perkembangan Terkini Mengenai Persaingan Usaha Industri Jasa Audit Emiten	89

4.3.1. Gambaran Sisi <i>Demand</i> (emiten) dan <i>Supply</i> (KAP)	89
4.3.2. Struktur Pasar Industri Jasa Audit Emiten di Indonesia Tahun 2007	95
4.3.3. Konsentrasi Pasar Industri Jasa Audit Emiten di Indonesia Tahun 2007	97
4.3.4. Persaingan Usaha Industri Jasa Audit Emiten di Indonesia	99
5. PENUTUP	107
5.1. Kesimpulan	107
5.2. Saran	108
DAFTAR REFERENSI	109



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Beberapa waktu yang lalu telah berkembang *issue* tentang liberalisasi profesi penyedia jasa di bidang keuangan, khususnya akuntan. *Issue* ini telah menjadi bahan pemikiran dan perdebatan yang cukup serius. Dengan adanya liberalisasi profesi akuntan, akuntan asing dimungkinkan masuk dan beroperasi di Indonesia, sebaliknya, akuntan Indonesia pun bisa masuk dan mendapatkan klien di negara lainnya. Yang menjadi *issue* penting adalah kesiapan Indonesia menghadapi hal tersebut. Berkaitan dengan hal itu, beredar kabar bahwa beberapa negara di kawasan ASEAN, termasuk Malaysia, Singapura dan Filipina telah mengajukan draf liberalisasi akuntansi yang mencakup pembuatan lembaga baru sebagai otoritas untuk industri akuntansi di tingkat ASEAN¹. Menurut draf tersebut, akan ada sertifikasi akuntan bernama CPA (*Certified Public Accounting*), yaitu akuntan publik berlisensi yang dapat beroperasi di seluruh ASEAN. Konsekuensi dari adanya hal tersebut adalah akan terdapat akses yang sangat mudah bagi akuntan asing pemegang lisensi CPA untuk masuk dan beroperasi di suatu negara, baik yang lebih maju industri keuangan dan pasar modalnya, yang berarti lebih tinggi tingkat profesionalisme akuntannya, maupun yang sebaliknya².

Berdasarkan hal tersebut di atas, Indonesia dalam hal ini Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) berkeberatan dengan adanya draf liberalisasi tersebut. Alasannya adalah bahwa tingkat pendidikan untuk profesi di masing-masing negara masih belum setingkat/setara, sehingga dikhawatirkan akan mempengaruhi kualitas output yang dihasilkan. Bagaimanapun kesetaraan di dalam kualitas penting, mengingat didalamnya tercermin profesionalisme akuntan yang mencakup penguasaan terhadap regulasi yang berlaku baik yang menyangkut ekonomi makro maupun di bidang pasar modal, di samping *accounting technique* yang sangat dibutuhkan. Menurut IAI,

¹ Indonesia keberatan adanya Sertifikasi Jasa Akuntansi untuk Tingkat ASEAN, Kompas 25 Mei 2005.

² Dikutip dari Fadilah Kartikasasi, *Siapkah Akuntan Indonesia Menghadapi Persaingan Global*.

dalam kondisi seperti ini yang lebih relevan adalah *mutual recognition agreement* yang merupakan kesepakatan bilateral antar negara. Dengan demikian jika tingkat pendidikan lebih rendah, untuk masuk ke negara lain harus mengikuti tambahan pendidikan, yaitu subyek yang di negara asalnya belum diberikan. Faktor lain yang juga perlu dipertimbangkan adalah kemudahan akses transportasi menuju ke wilayah di Indonesia dari negara-negara di sekitarnya. Sebagai contoh, kota industri Batam yang merupakan pasar potensial bagi akuntan akan sangat mudah terjangkau oleh akuntan negara lain seperti Malaysia dan Singapura, jika mereka diijinkan untuk masuk ke Indonesia.

Selain hal-hal di atas, terdapat permasalahan lain yang bersumber dari persaingan di antara akuntan lokal dalam memperbutkan pasar yang ada. Seperti diketahui, struktur pasar jasa akuntan publik di Indonesia yang sifatnya persaingan monopolis, telah memungkinkan terjadinya persaingan internal dalam profesi itu sendiri. Kantor Akuntan Publik (KAP) dan partnernya yang tergolong "*big player*" atau lebih dikenal dengan "*the big four*"³ telah mendominasi pasar dengan kecenderungan kliennya adalah perusahaan yang mempunyai "*big-asset*" juga. Sebagai gambaran, sebelum dikeluarkannya peraturan mengenai independensi akuntan publik pada tahun 2002, terdapat banyak emiten yang hanya mempercayakan audit atas laporannya kepada satu partner selama lebih dari 10 tahun, bahkan ada yang tidak pernah mengganti akuntan publiknya sejak emiten tersebut *go public*.

Kemudian pada saat ini, dari 197 KAP dan 374 partner yang saat ini terdaftar di Bapepam, akuntan yang bisa dikatakan aktif memberikan jasa kepada kliennya yang *listed company* hanya berjumlah kurang dari 20%. Dari peta tersebut, terlihat bahwa persaingan di antara akuntan lokal saja sudah sedemikian ketatnya, apalagi bila nanti ditambah dengan masuknya akuntan asing. Kondisi tersebut agak lebih baik dibanding sebelum dikeluarkannya KepMenkeu RI No. 359/KMK.06/2003 yang merupakan revisi dari KepMenkeu RI No 423/KMK.06/2002 tentang Jasa Akuntan Publik.

³ KAP-KAP yang berpartner dengan Kantor Akuntan Publik Asing (KAPA) yaitu: PwC, KPMG, E&Y, dan DTT.

Salah satu hal penting dalam peraturan tersebut adalah mengenai pembatasan jasa audit umum atas laporan keuangan yang dilakukan oleh KAP maupun masing-masing partnernya. Dalam hal ini, Menteri Keuangan telah menetapkan bahwa akuntan dibatasi maksimal 3 tahun untuk mengaudit secara berturut-turut terhadap satu klien, sedangkan KAP dibatasi hanya 5 tahun berturut-turut untuk memberikan jasa terhadap kliennya. Apabila melihat permasalahan yang akan dihadapi dalam pemberlakuan liberalisasi jasa akuntan, maka diperlukan piranti yang menjamin bahwa liberalisasi jasa akuntan akan berjalan dengan "fair". Adapun piranti tersebut dapat berupa regulasi dalam pembentukan KAP baik yang dibentuk eksekutif asing maupun domestik, misalnya pembatasan jumlah akuntan asing yang bergabung di KAP tersebut. Namun demikian, di sisi lain juga perlu dipertimbangkan apakah pembatasan tersebut akan bertentangan dengan mekanisme pasar bebas seperti diarahkan oleh AFTA dan WTO. Perlu diketahui bahwa prinsip dari WTO ialah *market access liberalization* di mana pasar dibuka seluas-luasnya dan perlakuan nasional (*national treatment*) di mana semua yang berlaku bagi pelaku lokal juga berlaku bagi pelaku asing.

Melihat fakta yang ada, dapat dikatakan bahwa untuk saat ini rasanya kondisi pasar belum memungkinkan untuk membuka pintu lebar-lebar bagi masuknya akuntan asing, meskipun hanya tingkat ASEAN. Namun demikian, yang lebih perlu dipikirkan adalah langkah-langkah apa yang harus dipersiapkan untuk menyambut datangnya era perdagangan bebas yang hanya tinggal beberapa tahun lagi. Berkaitan dengan itu, peningkatan kualitas nampaknya harus menjadi perhatian utama bagi akuntan. Hal itu dapat dilakukan tidak hanya melalui peningkatan skill yang memadai, namun juga pemahaman terhadap aturan-aturan main yang berskala internasional. Sebagai contoh, di bidang standar akuntansi dan standar *auditing*, kecenderungan yang terjadi di banyak negara adalah penerapan *International Accounting Standard (IAS)/International Financial Reporting Standard (IFRS)* dan *International Standard of Auditing (ISA)*. Selain itu, masih banyak lagi peraturan pasar modal yang berkaitan dengan masalah *disclosure*, *legal* dan *market*

infrastructure yang kesemuanya itu juga harus dikuasi kalau ingin berkibrah di level regional atau internasional.

1.2. Pembatasan Masalah

Mengingat begitu luas permasalahan yang muncul seperti telah diuraikan dalam Latar Belakang Masalah di atas, dalam penelitian ini masalah dibatasi pada kesulitan yang dialami oleh KAP-KAP yang tidak termasuk dalam “*the big four*” untuk mendapat pekerjaan melakukan audit emiten yang memiliki “*big asset*” atau emiten yang tergolong perusahaan penanaman modal asing (PMA) dengan induk perusahaannya berada di Amerika Serikat.

1.3. Hipotesa

Untuk lebih mendalami penelitian dan lebih memfokuskan permasalahan, dibuktikan hipotesa bahwa KAP-KAP yang tidak termasuk dalam “*the big four*” mengalami kesulitan untuk mendapat pekerjaan melakukan audit emiten yang memiliki “*big asset*” atau emiten yang tergolong perusahaan penanaman modal asing (PMA) dengan induk perusahaannya yang berada di Amerika Serikat karena adanya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penyalahgunaan posisi dominan oleh KAP yang termasuk dalam “*the big four*”.

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian dengan judul tesis “Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Pelaku Usaha: Studi Kasus pada Industri Jasa Audit Emiten” ini bertujuan untuk dapat menjawab permasalahan dan meneliti kebenaran tesis tersebut di atas, yaitu:

- a. Meneliti adanya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan oleh KAP yang termasuk dalam “*the big four*” sehingga menyebabkan KAP-KAP yang tidak termasuk dalam “*the*

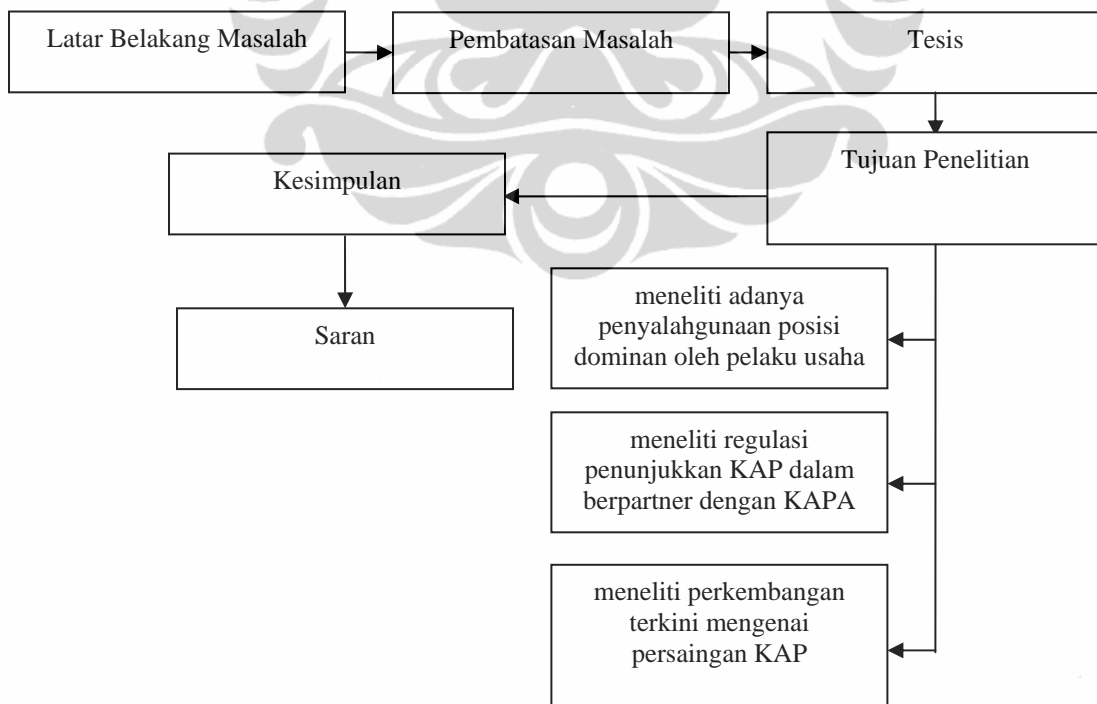
big four” mengalami kesulitan untuk mendapat pekerjaan melakukan audit emiten yang memiliki “*big asset*” atau emiten yang tergolong perusahaan penanaman modal asing (PMA) dengan induk perusahaannya berada di Amerika Serikat.

- b. Meneliti regulasi jasa audit emiten dalam hal penunjukkan KAP berpartner dengan Kantor Akuntan Publik Asing (KAPA) untuk memberikan kesempatan kepada KAP lainnya agar dapat bersaing dalam satu partner KAPA.
- c. Meneliti perkembangan terkini (berdasarkan data tahun 2007) mengenai persaingan usaha industri jasa audit emiten.

1.5. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini tertuang dalam Bagan Kerangka Pemikiran di bawah ini:

Gambar 1.1. Bagan Kerangka Pemikiran



Berdasarkan Bagan Kerangka Pemikiran tersebut, penelitian ini bermula dari adanya masalah yang melatarbelakangi sehingga berminat untuk melakukan penelitian ini. Dari berbagai masalah yang timbul seperti telah diuraikan dalam Latar Belakang Masalah, dibatasi masalah seperti yang telah diuraikan pada bagian Pembatasan Masalah, hal ini dilakukan agar penelitian ini fokus dan terarah. Untuk lebih memperdalam penelitian, dibuktikan tesis yang akan diteliti kebenarannya dalam penelitian yang telah diuraikan dalam bagian Tesis. Selanjutnya berdasarkan pembatasan masalah dan tesis, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk meneliti kebenaran tesis serta meneliti regulasi penunjukkan KAP dalam berpartner dengan KAPA dan meneliti perkembangan terkini mengenai persaingan usaha KAP seperti telah diuraikan dalam bagian Tujuan Penelitian. Dari hasil penelitian ini, akan disimpulkan dan selanjutnya akan memberikan saran yang ditujukan kepada para pemangku kepentingan (*stake holders*).

1.6. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini, akan dituliskan dalam suatu kertas kerja (*working paper*) yang dikenal dengan tesis (sesuai dengan strata pendidikan yang tengah dijalani) yang terdiri dari 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, pembatasan masalah, tesis, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, dan sistematika penulisan. Bab II merupakan bab tinjauan pustaka yang memberikan dasar-dasar teori sehingga analisis dalam penelitian ini memiliki dasar secara ilmiah berisi berbagai mazhab dalam pemikiran mengenai organisasi industri, pendekatan Struktur-Perilaku-Kinerja (Doktrin Konsentrasi Pasar Traditional), pendekatan Model Struktural (Aliran Chicago), persaingan yang operasional (*workable competition*), *contestability market*, dasar pemikiran ekonomi dari kebijakan persaingan, posisi dominan dan penyalahgunaan posisi dominan. Bab III merupakan bab metode penelitian yang berisi pasar bersangkutan (*relevant market*), konsentrasi pasar (*market concentration*), penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*), serta

hambatan masuk pasar (*barrier to entry*). Bab IV merupakan bab pembahasan yaitu penyalahgunaan posisi dominan oleh KAP yang termasuk dalam "the big four", regulasi dalam penunjukkan jasa audit emiten, dan perkembangan terkini (berdasarkan data tahun 2007) mengenai persaingan usaha industri jasa audit emiten. Bab V merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran yang ditujukan kepada para pemangku kepentingan (*stake holders*).



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka dalam penelitian ini berisi dasar-dasar teori sehingga analisis dalam penelitian ini memiliki dasar secara ilmiah yang berisi: berbagai mazhab dalam pemikiran mengenai organisasi industri, pendekatan Struktur-Perilaku-Kinerja (Doktrin Konsentrasi Pasar Traditional), pendekatan Model Struktural (Aliran Chicago), persaingan yang operasional (*workable competition*), *contestability market*, dasar pemikiran ekonomi dari kebijakan persaingan, posisi dominan dan penyalahgunaan posisi dominan.

2.1. Berbagai Mazhab dalam Pemikiran Mengenai Organisasi Industri¹

Kondisi ideal menurut teori mikroekonomi klasik, aliran SCP dan Chicago, adalah pasar persaingan sempurna. Teori organisasi industri lebih memusatkan analisisnya pada kondisi dimana persaingan adalah tidak sempurna. Literatur organisasi industri menjelaskan kepedulian terhadap situasi di mana perusahaan dapat menentukan harga. Penetapan harga yang dinilai "terlalu tinggi" mengindikasikan situasi di mana mekanisme kompetisi telah diputus atau telah secara sengaja dilanggar oleh perusahaan dominan, baik oleh perusahaan itu sendiri maupun bersama-sama dengan institusi pemerintah. Jika asumsi untuk masuk dan keluar tanpa biaya benar-benar terjadi, maka persaingan yang efektif dapat mengambil tempat di dalam berbagai struktur pasar.

Ada empat aspek penting yang menunjukkan kondisi pasar dalam teori organisasi industri. Pertama, konsentrasi penjual, termasuk faktor-faktor yang mempengaruhi, dan dampaknya terhadap perilaku dan kinerja. Kedua, diferensiasi produk yang mendorong perusahaan untuk berkompetisi melalui cara lain selain harga (*non-price competition*). Ketiga, kondisi untuk masuk yang dipercaya merupakan faktor kunci untuk menciptakan, menutup dan memperkuat persaingan. Terakhir batasan yang

¹ Dikutip dari Ine S. Ruky, Paradigma Structure-Conduct-Performance dan Berbagai Mazhab dalam Pemikiran Mengenai Organisasi Industri.

dihadapi perusahaan, antara lain, faktor-faktor apa yang mendorong perusahaan untuk menginternalkan proses produksi yang terintegrasi vertikal. Masalah efisiensi dalam pasar persaingan tidak sempurna dan intervensi pemerintah khususnya melalui hukum persaingan merupakan isu penting yang diperhatikan dalam berbagai studi teori organisasi industri.

Baik literatur teori neoklasik, Marshallian, SCP, Chicago, *Contestable market* maupun hasil penelitian empirik menunjukkan bahwa kondisi untuk masuk (*the condition of entry*) adalah kondisi yang paling penting untuk pasar yang kompetitif.

2.2. Pendekatan Struktur-Perilaku-Kinerja (Doktrin Konsentrasi Pasar Traditional)²

Model *structure-conduct-performance* (pendekatan SCP) mendominasi ekonomi industri dalam waktu yang panjang. Pendekatan SCP menjelaskan perilaku sebagai maksimisasi keuntungan dan kinerja sebagai deviasi dari biaya marginal.

Penjelasan Martin tentang pendekatan SCP, menunjukkan bahwa elemen utama yang menunjukkan bahwa struktur pasar menyimpang dari kondisi persaingan sempurna adalah: (1) jumlah dan ukuran distribusi penjual, (2) jumlah dan ukuran distribusi pembeli, (3) diferensiasi produk, dan (4) kondisi untuk masuk. Jika respon pembeli terhadap atribut diferensiasi lambat, intensitas persaingan menurun. Perilaku menjadi menarik untuk dipelajari karena persaingan pasar tidak sempurna. Dalam kondisi ini, ada insentif bagi perusahaan untuk beriklan, bereaksi terhadap strategi pesaing, berusaha untuk membatasi *entry* melalui kolusi, bertindak secara strategis, dan berinovasi melalui kegiatan penelitian dan pengembangan.

Dijelaskan bahwa perbedaan dalam struktur pasar antara dua ekstrim, yaitu persaingan pasar sempurna dan monopoli berimplikasi terhadap kesejahteraan ekonomi. Pasar persaingan sempurna dianggap akan menghasilkan alokasi sumberdaya yang optimal. Sebaliknya, monopoli akan mengarah pada inefisiensi.

² Ine S. Ruky, *ibid*

Struktur suatu industri pada dasarnya dianggap mempengaruhi perilaku dan kinerja pelaku sektor industri tersebut. Pola hubungannya bersifat satu arah. Reid menambahkan bahwa pendekatan SCP memegang asumsi bahwa struktur pasar tergantung pada kondisi dasar permintaan (elastisitas harga dan elastisitas silang), pertumbuhan pasar, siklus musim (kebiasaan konsumen dalam membeli) dan faktor-faktor yang mempengaruhi penawaran³.

Konsep persaingan dari Bain hanya didefinisikan berdasarkan kekuatan pasar. Analisis SCP mengenai persaingan terfokus pada situasi pasar, yang mempunyai sifat tertentu, seperti konsentrasi dan besarnya deviasi harga dari biaya marginal. Struktur pasar dilihat dari tingkat konsentrasi. Konsentrasi industri dihitung berdasarkan pangsa pasar (*market share*) yang dikembangkan Marshall.

Sama dengan Marshall, Bain dan penerusnya, menekankan pentingnya kondisi hambatan masuk. Halangan untuk masuk dianggap sebagai kondisi yang penting bagi pemanfaatan kekuatan pasar (*market power*). Faktor penentunya adalah: skala ekonomi, keuntungan biaya absolut yang dimiliki oleh perusahaan yang telah lama ada, modal absolut yang diperlukan (*absolut capital requirement*), kemampuan untuk memperoleh modal, akses terhadap bahan baku, kemampuan perusahaan untuk membujuk pelanggan agar tetap setia (diferensiasi produk) dan keunggulan lain yang dimiliki perusahaan yang sudah mapan. Scherer menegaskan bahwa halangan untuk masuk tergantung pada kondisi permintaan dan penawaran.

Hipotesis Bain menunjukkan bahwa semakin tinggi konsentrasi, semakin meningkat pemanfaatan kekuatan pasar. Semakin besar hambatan masuk ke industri, semakin besar pemanfaatan kekuatan ekonomi di dalam pasar⁴. Artinya, intensitas persaingan di industri semakin rendah.

³ Penawaran ditentukan oleh: (1) lokasi dan pemilik bahan baku, (2) teknologi, (3) serikat pekerja, (4) daya tahan produk, (5) sejarah industri, (6) aspek legal, etika dan kerangka politik di lingkungan dimana bisnis beraktivitas.

⁴ Martin menjelaskan bahwa pencegahan untuk masuk dapat dilakukan oleh perusahaan yang sudah lebih dulu ada dengan Secara strategis melakukan investasi dalam kapasitas yang berlebih, sehingga menghalangi perusahaan baru untuk masuk.

Salah satu kritik terhadap pendekatan SCP datang dari aliran Austrian. Menurut aliran ini pendekatan SCP kurang tepat karena analisis persaingan terfokus pada keseimbangan situasi pasar, yang mempunyai sifat tertentu seperti konsentrasi dan besarnya deviasi harga dari biaya marginal. Fokus aliran Austria adalah pada proses pasar, yang berbeda dari situasi pasar. Geroski juga mempertanyakan arah hubungan kausal antara konsentrasi dan kinerja di tingkat empiris.

Gellhorn dan Kovacic menunjukkan kritik yang muncul dari ekonom Chicago. Kritik dari pemikir Chicago ditujukan pada filosofi yang mendasari analisis antitrust yang lebih melindungi 'pesaing' daripada melindungi 'persaingan'. Aliran ini mengkritik pandangan Bain khususnya yang berkaitan dengan dekonsentrasi pasar.

Pendapat aliran Harvard, bahwa persaingan hanya berdasarkan pengertian kekuatan pasar, disanggah oleh Demzet. Mereka berpendapat bahwa hubungan antara konsentrasi dan profitabilitas dipengaruhi oleh faktor lain seperti efisiensi. Bila konsentrasi muncul karena efisiensi produk, maka perusahaan yang unggul, pangsa pasarnya akan meningkat karena rente ekonomi (*economic rent*), bukan karena sewa monopoli.

Demzet mempertegas bahwa hambatan masuk dapat diciptakan melalui kerjasama yang didukung oleh struktur biaya yang sama. Jadi bukan semata-mata karena besarnya skala perusahaan. Perusahaan kecil dan besar dapat memperoleh tingkat keuntungan yang sama. Jika harga yang disepakati bervariasi, maka perusahaan dengan struktur biaya yang lebih efisien, akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar dan sebaliknya. Dia menegaskan bahwa ukuran besar kecilnya perusahaan jarang bisa dijadikan indikator atas kekuatan yang dimilikinya. Banyak perusahaan besar yang menemukan bahwa kekuatan mereka dibatasi oleh pesaing-pesaing mereka. Dengan demikian, ketika perusahaan besar dan agen tunggal mempunyai kekuatan pasar yang kecil, mereka juga memperoleh keuntungan yang sangat tipis. Tanpa hambatan masuk, suatu perusahaan karena keunggulannya dalam produksi dan pemasaran tetap dapat muncul sebagai pemenang dan pasar menjadi terkonsentrasi pada hanya sedikit pelaku di pasar. Perusahaan hanya dapat mempertahankan

keuntungan jika keunggulan dalam bersaing yang dimilikinya bersumber dari kekuatannya yang spesifik, seperti kemampuan manajemen perusahaan dalam mengelola ketidakpastian atau kemampuan *entrepreneurial* dan keberuntungan. Kesuksesan suatu perusahaan dengan demikian bukan karena dia seorang *monopolist*, atau karena melakukan kolusi dengan pesaing.

2.3. Pendekatan Model Struktural (Aliran Chicago)⁵

Aliran Chicago muncul menjelang tahun tujuh-puluhan. Berbeda dengan SCP, fokus aliran ini adalah pada persaingan, bukan pada kepentingan pesaing. Perbedaan lainnya adalah pada definisi persaingan. Berbeda dengan SCP yang melihat persaingan hanya berdasarkan pengertian kekuatan pasar, aliran Chicago memandang persaingan sebagai suatu proses. Aliran Chicago percaya bahwa persaingan menentukan kontrol di pasar dan dapat menghasilkan struktur pasar yang atomistik. Karena itu, industri terkonsentrasi tinggi dapat dihubungkan dengan efisiensi.

Jika SCP berpandangan bahwa kekuatan pasar menentukan persaingan, bagi ekonom Chicago indikator struktural hanya petunjuk bagi penyalahgunaan kekuatan pasar dan bukan petunjuk dasar dalam mengartikan perilaku anti persaingan. Berbeda dengan pandangan SCP, Demzets, berpendapat bahwa perusahaan dengan efisiensi yang lebih tinggi secara umum akan memperluas pangsa pasar mereka. Meningkatnya konsentrasi dalam pasar yang terbuka, dapat merupakan hasil dari persaingan yang efisien. Yang unggul dalam pasar berusaha untuk memperoleh proporsi penjualan yang lebih besar.

Sama dengan aliran SCP, aliran Chicago menggunakan pasar persaingan sempurna sebagai *benchmark* dalam analisis persaingan. Martin menjelaskan bahwa sumber monopoli dan perilaku anti persaingan menurut aliran Chicago, adalah intervensi pemerintah di pasar. Ini merefleksikan antipati umum atas campur tangan pemerintah dalam persaingan pasar. Namun demikian, pendekatan ini tetap melihat

⁵ Dikutip dari Ine S. Ruky, Paradigma Structure-Conduct-Performance dan Berbagai Mahzab dalam Pemikiran Mengenai Organisasi Industri.

peran untuk campur tangan publik dan penguatan institusional untuk tujuan memastikan bahwa pasar memiliki kapasitas untuk menciptakan kekuatan dinamis kompetitif dari persaingan. Artinya, meragukan kemampuan pasar untuk melakukan regulasi secara mandiri. Dalam kerangka ekonomi, ekonom Chicago menggarisbawahi bahwa teori kepentingan publik mengusulkan bahwa kebijakan persaingan beroperasi untuk meningkatkan kesejahteraan konsumen, meningkatkan kepentingan pribadi dalam proses regulasi dan merupakan fungsi dari politik makro eksekutif dan legislatif.

2.4. Persaingan yang Operasional (*Workable competition*)⁶

Konsep persaingan yang operasional muncul pada literatur teori ekonomi di tahun 1940-an. Pasar dipandang sebagai hampir operasional, operasional dan optimal. Tujuannya adalah untuk memberikan petunjuk bagaimana seharusnya kebijakan terhadap perusahaan di tingkat praktis, dibangun. Kebijakan Antitrust Amerika Serikat seperti yang dicantumkan pada Undang-undang Sherman (1890) dianggap sebagai perwujudan awal dari doktrin *workable competition*.

Di bawah persaingan yang operasional, dijelaskan bahwa kurva permintaan individual tidak selalu horizontal. Akan selalu ada monopoli di kebanyakan industri, tapi di tingkat yang positif. Perusahaan akan menetapkan harga cukup di atas biaya marginal sehingga biaya rata-rata bisa tertutup. Perusahaan akan beroperasi dengan beberapa ukuran kapasitas cadangan. Kualitas adalah variabel di bawah kontrol perusahaan dan perbedaan harga berhubungan dengan variasi kualitas.

2.5. *Contestability Market*⁷

Gagasan *contestability* dikonstruksikan oleh Willig. Teori *contestability market* menentang anggapan bahwa penyimpangan apapun dari model persaingan sempurna

⁶ Ine S. Ruky, *ibid*

⁷ Dikutip dari Ine S. Ruky, Paradigma Structure-Conduct-Performance dan Berbagai Mahzab dalam Pemikiran Mengenai Organisasi Industri.

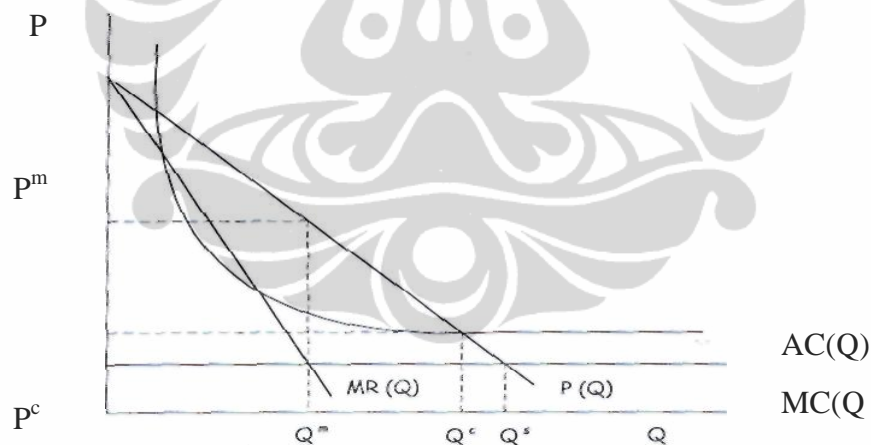
adalah anti-kompetitif dan berbahaya. Dengan asumsi masuk dan keluar tanpa biaya (*costlessly reversible entry*) benar-benar terjadi, perusahaan terbesar tidak dapat menaikkan harga terlalu banyak tanpa mengambil resiko kehilangan penjualan yang substansial di tangan masuknya pemain baru. Pasar yang tidak kompetitif sempurna, termasuk monopoli, dapat dipersaingkan (*contestable*), jika untuk masuk dan keluar bebas. Teori ini telah mendorong pengakuan bahwa persaingan yang efektif dapat mengambil tempat di dalam berbagai struktur pasar. Hasil yang efisien tidak hanya terjadi di pasar persaingan sempurna. Untuk pasar dengan perusahaan yang sepenuhnya dapat dipersaingkan (*perfectly contestable*), perusahaan tidak harus selalu kecil dan banyak. Tidak juga penting apakah mereka memproduksi barang homogen. Pasar dengan sedikit perusahaan besar dapat menjadi sangat *contestable* dan sangat kompetitif. Kondisi untuk masuk yang sangat bebas memungkinkan pendatang untuk dapat memasok semua pasar dengan harga yang sedikit lebih murah daripada yang ditetapkan oleh perusahaan yang telah lama ada.

Di pasar persaingan sempurna, masing-masing penjual diasumsikan tidak dapat mempengaruhi harga pasar. Sebaliknya, perusahaan dalam pasar yang dapat dipersaingkan, baik yang sudah lama ada maupun pendatang yang potensial, mengharapkan dapat meningkatkan penjualan dengan menjual lebih murah dibanding pesaing. Hal ini konsisten dengan gagasan Marshall. Elastisitas permintaan masing-masing perusahaan adalah kurang dari tak terhingga (*less than infinitely price elastic*). Oleh karena itu, memberi peluang untuk dapat menentukan harga yang berbeda (tidak bersifat pasif dengan hanya menentukan kuantitas). Syarat pertama untuk pasar yang dapat dipersaingkan dijelaskan bersumber pada konsep Marshall. Pendatang yang berpotensi harus dapat menjual kepada konsumen yang sama dengan menggunakan teknik produksi yang sama. Syarat kedua, masuk ke industri akan menguntungkan jika pendatang menggunakan harga yang ditetapkan perusahaan yang sudah lama ada⁸. Disini diperhatikan batasan dari Stigler, bahwa hambatan masuk merupakan

⁸ Syarat kedua memungkinkan untuk melakukan *'hit and run' tactics*, asalkan modal dapat berpindah-pindah di antara pasar-pasar. Disini terdapat lagi kesamaan dengan konsep Marshall yang mengasumsikan bahwa perusahaan-perusahaan di dalam sub-pasar-pasar dapat tunduk terhadap persaingan di subpasar-pasar lainnya.

beban tambahan untuk pendatang sehingga mereka menanggung biaya yang lebih besar dibanding perusahaan yang sudah lama ada. Gambar 2.1. menunjukkan posisi ekuilibrium pada pasar "contestable" sempurna. Asumsi yang dipegang adalah ada keuntungan ekonomi skala dan perusahaan hanya memproduksi satu macam barang. Ancaman dari masuknya pendatang membatasi perusahaan yang sudah lama ada untuk menetapkan harga pada atau sama dengan biaya rata-rata, p^c . Jika harga ditetapkan di atas p^c , maka pendatang baru akan masuk dan mendapat keuntungan sampai perusahaan yang sudah lama ada bereaksi. Dalam pasar "contestable" sempurna, pendatang baru tidak perlu khawatir dengan respon perusahaan yang sudah lama ada. Untuk masuk ke industri, dia dapat mendasarkan keputusannya dengan hanya mempertimbangkan harga yang ditetapkan perusahaan yang sudah lama ada. Pendatang baru dapat keluar sebelum ada reaksi agresif dari perusahaan yang sudah lama ada.

Gambar 2.1: Posisi Ekuilibrium Pada Pasar "Contestable" Sempurna



Sumber: Boumol et. al., 1980

Ketika ada keuntungan skala ($MC < AC$), ancaman yang bersifat "hit and run" dibatasi. Namun hal ini tidak dapat menghilangkan kekuatan pasar. Perusahaan yang sudah lama ada meningkatkan harga di atas biaya marginal, hanya untuk mencapai

Fleksibilitas dari pendatang yang potensial untuk menghasilkan produk dengan bermacam-macam corak, memungkinkan perusahaan yang sudah lama ada untuk menurunkan harga.

posisi titik impas. Tingkat harga ditetapkan sama dengan biaya rata-rata (*average cost pricing*).

Jika di industri terdapat lebih dari lima perusahaan, maka harga akan sama dengan biaya marginal. Jika $P > MC$, maka akan ada perusahaan masuk. Dalam kasus output tunggal dengan banyak perusahaan, ekuilibrium terjadi pada $P = MC$ atau *first best Ramsey price*. Jika hanya ada satu perusahaan, yang terjadi adalah terbaik kedua, yaitu posisi titik impas ($P = AC$).

Dalam pasar dengan banyak perusahaan (*multifirm market*), kondisi $P = MC$ bagi optimalitas, masih diperdebatkan. Bagi monopoli alami, dalil bahwa $MC < P = AC$ sebagai kondisi yang perlu untuk keseimbangan dalam pasar yang '*contestable*' sempurna belum sepenuhnya diakui.

Pasar yang dapat dipersaingkan secara sempurna, dianggap dapat menjamin akses yang sama bagi para pesaing. Bentuk pasar ini, juga dipercaya dapat mendorong mekanisme pengalihan kekuatan pasar yang berespon pada perubahan harga yang kecil. Dengan pasar yang tetap bersifat *contestable*, maka tidak ada satu perusahaanpun yang dapat mendirikan posisi dominan. Perusahaan tidak dapat mengeksploitasi kekuatan pasar mereka.

Tes penting apakah perilaku industri konsisten dengan '*contestability*' menurut Boumol et. al. adalah apakah ada pengurangan biaya di seluruh industri (*industry-wide cost minimization*). Implikasi pengaturan dari '*contestability*' cenderung ke arah 'lepas tangan'. Suatu pandangan yang menurut Reid, tidak jauh dari pandangan Clark.

Dalam konteks '*contestability market*', kebijakan publik lebih disukai dalam bentuk reduksi dari rintangan untuk masuk dan keluar. Dengan perluasan secara logis, promosi untuk pasar yang dapat dipersaingkan dijelaskan sebagai menghilangkan rintangan bagi perdagangan internasional. Pesan yang ingin disampaikan oleh teori '*contestable markets*' menurut Martin, adalah bahwa intervensi kebijakan terhadap mekanisme pasar tidak perlu, jika untuk masuk ke dan keluar dari industri, mudah.

Mengutip pendapat Coursey et al., Martin menjelaskan bahwa teori ini memberikan pedoman untuk *conduct of regulation*. Walaupun *entry* harus bebas, pengawasan yang prudensial tetap dianggap perlu. Pengawasan yang tepat dipercaya merupakan sumber yang paling efektif dari persaingan.

Kritik Swartz⁹ menunjukkan bahwa jika ada biaya untuk masuk, maka akan ada *time lag* untuk *exit*. Asumsi tidak adanya *sunk cost*, juga dianggap tidak realistis pada kondisi dimana industri memerlukan penelitian dan pengembangan yang ekstensif. Sekali biaya ini dikeluarkan, maka tidak akan kembali. Konsekuensi dari gagasan *contestability* untuk menentukan apakah suatu pasar itu pasar yang "monopoli secara alamiah", menurut Swartz perhatian harus difokuskan pada pentingnya biaya-biaya yang ditanamkan (*sunk cost*). Kritik lain yang penting terhadap teori "*contestable markets*" adalah, *endogenization of industry structure*. Disini disanggah bahwa struktur pasar bukan hanya variabel eksogen, tetapi juga endogen, jadi dapat dibentuk melalui strategi perusahaan.

2.6. Dasar Pemikiran Ekonomi dari Kebijakan Persaingan¹⁰

Walaupun teori *laissez-faire* klasik yang murni mengasumsikan adanya "*invisible hand*" yang cukup menjamin agar operasi terus berlangsung di sistem pasar tanpa campur tangan pemerintah, akan tetapi pengalaman telah mengajarkan bahwa intervensi yang terbatas, diperlukan untuk memelihara sistem pasar privat bebas itu sendiri dari perjanjian yang merusak, konspirasi atau kombinasi keduanya. Pentingnya intervensi legislatif atau administratif dipertimbangkan untuk mencegah beberapa tipe praktek bersaing yang cenderung menumbangkan manfaat persaingan. Perundang-undangan dalam hal ini, dirancang untuk memelihara pasar kompetitif dari pengaruh kesepakatan dan konspirasi yang cenderung mengurangi persaingan.

⁹ Swartz, J. E. *Political Economy of Fairness*. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press, 1995, hal. 32.

¹⁰ Dikutip dari Ine S. Ruky, *Paradigma Structure-Conduct-Performance dan Berbagai Mahzab dalam Pemikiran Mengenai Organisasi Industri*.

Secara teori, dasar pemikiran kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan persaingan di industri, dinyatakan sebagai keinginan untuk memperbaiki kegagalan pasar dan inefisiensi alokasi yang timbul dari praktek monopoli. Pada awalnya, rumusan kebijakan persaingan dilatar belakangi oleh paradigma yang menjelaskan hubungan kausal yang bersifat satu arah, antara struktur pasar, perilaku dan kinerja (*Structure-Conduct-Performance paradigm*). Paradigma hasil pemikiran para ekonom Harvard ini, merumuskan bahwa pasar yang kompetitif secara sempurna akan menghasilkan alokasi sumberdaya yang optimal, sedangkan monopoli akan mengarah pada inefisiensi. Akibatnya, semakin banyak pelaku dalam suatu industri, maka pasar akan semakin kompetitif dan kinerja perusahaan akan semakin baik. Sebaliknya, jika perusahaan semakin sedikit, maka kekuatan pasar akan terkonsentrasi dan perilaku dari perusahaan cenderung akan mendekati perilaku monopoli dan alokasi sumberdaya menjadi semakin tidak efisien. Selama lebih dari 30 tahun, paradigma Structure-Conduct-Performance (SCP) mengarahkan kebijakan industri yang mengadopsi langkah-langkah untuk merubah struktur industri sehingga kinerjanya menjadi lebih membaik. Pada masa dimana pengaruh model SCP masih sangat kuat, kinerja yang lebih baik dianggap dapat dicapai melalui kebijakan persaingan yang bertujuan untuk menciptakan struktur pasar yang kurang terkonsentrasi.

Sekitar tahun tujuh-puluhan, aliran Chicago -yang ditandai dengan munculnya teori perilaku perusahaan dalam kaitan dengan *non-cooperative game theory*¹¹, membalikkan landasan berpikir para ekonom Harvard (model SCP). Kritik dari pemikir Chicago ditujukan pada filosofi yang mendasari analisis antitrust yang lebih melindungi 'pesaing' daripada melindungi 'persaingan'. Kelompok ini lebih fokus pada 'proses persaingan' yang indikator keberhasilannya diwakili oleh 'kesejahteraan konsumen' dan analisis ekonomi adalah 'usefull tool' dalam 'antitrust enforcement'.

¹¹ *Non-cooperative game theory* terdiri dari *tools* yang biasa digunakan untuk peragaan perilaku atau *choices of agents* (individual, perusahaan, dll.) mengenai *payoff profit of a choice* yang tergantung pada pilihan individu lain. Ini berarti pilihan optimal dari *economic agent* akan bergantung pada harapan si *agent* terhadap pilihan orang lain yang ada dalam "permainan" yang sama.

Aliran berikutnya, yaitu *Post Chicago* masih memegang premis-premis aliran Chicago bahwa maksimisasi kesejahteraan konsumen adalah tujuan kebijakan antitrust dan analisis ekonomi adalah 'tool' yang berguna untuk menerapkan kebijakan ini. Pemikiran dari kelompok ini dikenal dengan pendekatan hierarki yang membahas secara khusus teori biaya transaksi. Yang berbeda dari aliran ini adalah, pilihan *model formal economics* yang jatuh pada model oligopoli yang berbasis pada 'game theory'. Fokus analisis post-chicago adalah ide mengenai "naiknya biaya pesaing".

Diluar lingkungan ini, lahir ide yang dikenal sebagai teori organisasi industri baru. Dengan fokus terhadap sifat dasar dan bentuk persaingan dalam *concentrated market*, organisasi industri dikatakan sebagai teori strategi bisnis. Penekanannya adalah pada perspektif dinamis dan mengenali kemungkinan efek timbal balik dari tingkah laku perusahaan terhadap struktur pasar, dan strategi perusahaan saat ini, ditujukan untuk mengubah struktur pasar di masa depan. Jadi, perilaku perusahaan esok. Strategi seperti itu sudah jelas mampu mendorong konsentrasi penjual dan hambatan masuk menjadi variabel endogen.

Bagi ahli ekonomi antitrust Eropa, analisis ekonomi juga penting. Namun mereka menggarisbawahi bahwa teori ekonomi tidak selalu merupakan kesimpulan tentang kebaikan relatif derajat persaingan. Untuk sebagian besar, tidak adanya generalisasi tercermin dalam kebijakan persaingan yang susunannya dipengaruhi oleh masalah politik.

2.7. Posisi Dominan¹²

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5/99) pasal yang dicakup dalam topik Posisi Dominan tercantum dalam BAB V terdiri dari 4 (empat) bagian dan 5 (lima) pasal. Sedangkan pasal yang secara khusus membahas praktik posisi dominan adalah Pasal 25. Sedangkan 4 (empat) pasal lainnya tidak dapat dikatakan terkait dengan pengertian

¹² Dikutip dari Bambang P. Adiwiyoto, *Posisi Dominan: Analisis dan Penyalahgunaannya*.

Posisi Dominan. Adapun keempat pasal tersebut membahas topik Jabatan Rangkap, Pemilikan Saham, serta Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan, yang sebetulnya tidak berhubungan dengan *issue* Posisi Dominan.

Satu atau kelompok pelaku usaha yang memiliki posisi dominan mempunyai potensi untuk menyalahgunakan posisi dominan ini. Sejumlah unsur yang terkait dengan penyalahgunaan suatu posisi dominan dicantumkan dalam pasal suatu undang-undang anti monopoli. Unsur-unsur tersebut adalah (1) besarnya pangsa pasar yang dimiliki oleh pelaku usaha tersebut, (2) jumlah pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar tersebut, yang menyangkut pasar produk atau pasar geografis, dan (3) identifikasi jenis dugaan praktik anti persaingan yang diterapkan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut. Ketiga unsur tersebut telah dimasukkan ke dalam Pasal 25 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Adapun Pasal 25 UU No. 5/99 secara lengkap seperti tercantum di bawah ini:

- 1) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk:
 - a. Menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau
 - b. Membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau
 - c. Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.
- 2) Pelaku usaha memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila:
 - a. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau
 - b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Berdasarkan Pasal 25 (satu atau kelompok) pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tidak mutlak dilarang, namun yang dilarang adalah penyalahgunaan posisi dominan yang dimilikinya. Jenis penyalahgunaan posisi dominan yang tercantum dalam ayat (1) Pasal 25 tersebut tidak jelas dan tidak terlalu spesifik. Untuk memperjelas pengertian perilaku yang menyalahgunakan posisi dominan maka perlu dilakukan analisis mengenai pengertian posisi dominan dan penjelasan mengenai sejumlah perilaku yang dapat berpotensi menyalahgunakan posisi dominan.

2.8. Penyalahgunaan Posisi Dominan¹³

Penyalahgunaan posisi dominan atau dapat juga disebut melakukan praktik monopolisasi merupakan salah satu aspek undang-undang persaingan yang paling menantang baik pada sistem perekonomian pasar yang sudah maju maupun masih berkembang. Situasi yang melibatkan penyalahgunaan posisi dominan dapat mencakup mulai dari perilaku pengambilalihan pasar oleh pelaku usaha di pasar lokal yang terisolasi untuk produk-produk hasil industri atau kegiatan berteknologi rendah (misalnya, pengumpulan sampah) sampai industri berteknologi tinggi dimana akses ke suatu jaringan distribusi dibatasi untuk tujuan anti persaingan. Beberapa kasus penyalahgunaan posisi dominan dapat mempunyai kepentingan khusus bagi suatu sistem perekonomian dalam masa transisi. Sebagai contoh, ketentuan dalam pasal undang-undang persaingan yang berkaitan dengan penyalahgunaan posisi dominan mungkin memiliki peran penting untuk dipergunakan dalam menangani praktik anti persaingan yang dilakukan oleh bekas sejumlah pelaku usaha monopolis milik negara. Ketentuan-ketentuan mengenai penyalahgunaan posisi dominan mungkin juga berguna untuk mengurangi pembatasan atau hambatan masuk ke sistem distribusi di pasar bersangkutan yang ada.

Dalam beberapa kasus terjadi suatu praktik penyalahgunaan posisi dominan, namun posisi dominan yang dimiliki sejumlah pelaku usaha ini terjadi karena pelaku usaha

¹³ Bambang P. Adiwiyoto, *ibid*

ini beroperasi sangat efisien. Dalam kasus-kasus yang melibatkan perilaku seperti di atas, penerapan undang-undang tidak seharusnya dipergunakan untuk mengekang praktik usaha yang efisien. Penting untuk diketahui bahwa pelaku usaha mungkin mencapai posisi dominan di suatu pasar secara sah (misalnya melalui inovasi teknik produksi, atau peningkatan efisiensi sistem distribusi). Sementara itu, dalam beberapa keadaan banyak praktik yang tampaknya anti persaingan (misalnya hambatan pasar vertikal, seperti jual ikat atau perjanjian tertutup) dapat memenuhi tujuan untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat.

Ketentuan undang-undang persaingan yang berkaitan dengan penyalahgunaan suatu posisi yang dominan Secara spesifik meliputi beberapa unsur. Pertama, sebelum ketentuan ataupun pasal-pasal dalam undang-undang diberlakukan, perlu didefinisikan dan ditetapkan terlebih dahulu pasar bersangkutan dimana kemungkinan penyalahgunaan itu direalisasikan. Kedua, perlu ditetapkan definisi keberadaan posisi dominan, yaitu definisi besarnya pangsa pasar yang dimiliki oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha. Unsur terakhir adalah pentingnya terlebih dahulu mengidentifikasi beberapa praktik tertentu yang dapat menghambat persaingan dan mengkaji pengaruhnya Secara keseluruhan terhadap suatu pasar bersangkutan.

Dalam sejumlah kasus ekstrim, upaya pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat menghalangi masuknya pesaing yang potensial dapat berkembang menjadi perilaku yang jelas bersifat kriminal (misalnya ancaman terhadap keselamatan pribadi atau fasilitas perusahaan, pemerasan). Dalam hal ini, komisi yang mengawasi persaingan harus mempertimbangkan secara serius untuk meminta bantuan kepolisian atau yang berwenang guna mengajukan tuduhan kriminal.

Dugaan penyalahgunaan posisi dominan dapat dilakukan oleh berbagai jenis industri yang memiliki sifat monopoli alamiah (yaitu adanya *economies of scale* yang besar mengakibatkan suatu pelaku usaha tunggal dapat memasok pasar dengan biaya yang lebih rendah daripada yang dapat dipasok oleh dua atau tiga pelaku usaha independen). Pelaku usaha jenis ini dapat meliputi industri transmisi tenaga listrik dan transmisi gas bumi. Bagi industri semacam ini, mungkin diperlukan suatu

pengaturan harga. Pengaturan harga ini dapat dilakukan baik oleh suatu badan independen yang dibentuk untuk mengatur perilaku industri tersebut. Namun demikian, dengan pengaturan yang efektif, kebijakan persaingan masih berperan dalam memastikan bahwa perusahaan yang diatur tidak melakukan praktik anti persaingan di pasar yang belum diatur.

Dalam memutuskan suatu perusahaan memiliki posisi yang dominan di suatu pasar bersangkutan perlu dilakukan pengkajian melalui dua tahap, pertama adalah mendefinisikan pasar produk dan pasar geografis bersangkutan, selanjutnya yang kedua adalah mengkaji besarnya dominasi, atau besarnya pangsa pasar yang dimiliki oleh satu atau kelompok pelaku usaha dalam kedua jenis pasar bersangkutan tersebut. Sesuai dengan uraian *Bank Dunia dan Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (OECD 1993)* pasar produk adalah suatu produk atau sekelompok produk dimana produk tersebut dijual sehingga suatu pelaku usaha yang memaksimalkan keuntungan dan merupakan satu-satunya pelaku usaha yang memasarkan produk tersebut di daerah itu dapat menaikkan harga yang berarti di atas tingkat harga yang berlaku (*small but significant*).

Sementara itu, definisi pasar geografis adalah sebagai suatu bagian pasar menurut lokasi dimana satu produk dipasarkan. Ruang lingkup pasar (bersangkutan) dapat meliputi nasional, hanya sebatas pulau tertentu, suatu propinsi tertentu, atau kota tertentu merupakan suatu analisis tersendiri dalam *issues* persaingan usaha. Dalam mengukur penguasaan pasar suatu pelaku usaha sering dipergunakan rasio konsentrasi pasar yang biasa disingkat dengan CR4. CR4 menunjukkan besarnya pangsa pasar empat pelaku usaha terbesar dalam suatu industri atau pasar. Selain itu, ukuran yang banyak dipergunakan adalah Herfindahl - Hirschman Index (HHI). Berdasarkan HHI pangsa pasar memperhitungkan seluruh pelaku usaha yang beroperasi di suatu pasar bersangkutan. Setelah pasar bersangkutan dapat ditetapkan, tahap kedua adalah menetapkan besarnya pangsa pasar produk tersebut. Besarnya pangsa pasar suatu produk dapat mencerminkan kekuatan penguasaan pasar yang dimiliki oleh suatu

pelaku usaha, misalnya produk mie instant yang dikuasai oleh PT Indofood Sukses Makmur karena memiliki pangsa pasar yang besar.

Dalam sejumlah kasus penyalahgunaan posisi dominan, definisi pasar bersangkutan dapat didasarkan atas karakteristik fungsional produk dan atas perilaku konsumen. Hal ini dapat meliputi karakteristik fisik produk, penggunaan produk secara tepat, dan bukti mengenai kesediaan pembeli untuk beralih dari satu produk ke produk lainnya karena perubahan harga relatif. Beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi definisi pasar bersangkutan, seperti perubahan biaya dan pergerakan harga paralel karena adanya produk substitusi. Demikian pula, mendefinisikan pasar geografis bersangkutan dapat didasarkan atas beberapa faktor, seperti biaya transportasi dan sifat ketahanan produk, yang mempersulit pengangkutan produk dalam jarak jauh.

Secara garis besar penyalahgunaan posisi dominan dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) kategori, yaitu:

- a. Penyalahgunaan eksploitatif, dimana suatu pelaku usaha mengambil keuntungan atas penguasaan pasarnya dengan membebankan harga yang terlalu tinggi kepada para konsumen, membayar atau menekan dengan harga yang murah kepada para pemasok.
- b. Penyalahgunaan (untuk) menyingkirkan, dimana suatu pelaku usaha berupaya menekan persaingan, misalnya menolak bertransaksi dengan pelaku usaha pesaing, menaikkan biaya pesaing (*rival cost*) untuk memasuki pasar bersangkutan, atau menetapkan harga sedemikian rendah untuk menyingkirkan pelaku usaha pesaing.

Kedua praktik tersebut di atas merupakan suatu penyalahgunaan apabila diterapkan oleh suatu pelaku usaha yang memiliki posisi dominan, karena konsumen tidak memiliki alternatif lain di dalam pasar bersangkutan. Namun apabila terjadi persaingan di pasar bersangkutan, praktik perilaku ini dapat meningkatkan efisiensi pasar dan bermanfaat bagi konsumen karena mendorong terjadinya persaingan usaha yang efisien, dan bukannya mengambil keuntungan karena terjadi posisi dominan. Dalam kondisi dimana penyalahgunaan dapat meningkatkan persaingan, maka komisi anti

persaingan sulit untuk memutuskan apakah praktik perilaku ini dikategorikan sebagai penyalahgunaan posisi dominan. Untuk menyelesaikan masalah ini diperlukan suatu analisis ekonomi yang cermat untuk mengkaji pengaruh penyalahgunaan posisi dominan ini terhadap persaingan usaha.

Dalam kenyataannya sangat sulit untuk menetapkan bahwa suatu pelaku usaha yang memiliki posisi dominan menyalahgunakan posisinya Secara eksploitatif. Komisi yang menangani persaingan sangat sulit atau hampir tidak mungkin menetapkan "harga tepat" barang atau jasa yang dikenakan kepada konsumen oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan, mengingat pada umumnya informasi tentang biaya dan permintaan tidak dapat ditentukan atau tidak tersedia. Oleh karena itu, komisi anti monopoli mengurangi sejauh mungkin terlibat dalam menentukan atau mengatur harga barang atau jasa, dan lebih memfokuskan pada upaya untuk mencegah pelaku usaha yang memiliki posisi dominan melakukan praktik yang menghambat persaingan. Apabila praktik menetapkan "harga berlebih" merupakan suatu penyalahgunaan posisi dominan, maka persaingan sehat dalam ekonomi pasar akan lebih terjamin apabila komisi yang berwenang dalam anti monopoli membatasi keterlibatannya dalam mengatur harga. Sementara itu, pelaku usaha yang baru tumbuh dan memperoleh pangsa pasar yang besar dalam suatu pasar bersangkutan karena menikmati adanya pengaturan harga atas produknya, akan mengurangi dorongan untuk melakukan inovasi maupun upaya masuk ke pasar bersangkutan baru, sehingga hal ini merugikan kesejahteraan masyarakat konsumen dalam jangka panjang.

Penyalahgunaan yang bersifat menyingkirkan juga memerlukan kajian dan analisis yang cermat. Dalam melakukan kajian perlu mempertimbangkan lingkungan persaingan dimana pelaku usaha tersebut beroperasi, karena suatu praktik yang berpotensi untuk menyalahgunakan posisi dominan dapat membantu sejumlah pelaku usaha bersaing dengan lebih efisien (misalnya dengan memperbaiki kualitas pelayanan kepada konsumen). Suatu pelaku usaha yang memiliki posisi dominan mungkin bersaing Secara agresif, namun bukan semata-mata untuk menyingkirkan pelaku usaha lain dari pasar bersangkutan. Perilaku demikian tidak perlu dianggap sebagai

suatu penyalahgunaan posisi dominan karena perilaku tersebut dapat memberikan banyak manfaat dan keuntungan bagi konsumen.

Komisi yang menangani masalah persaingan seyogyanya selalu cermat dalam mengkaji pelaku usaha yang memiliki potensi untuk menyalahgunakan posisi dominan, karena dalam beberapa keadaan posisi dominan ini dapat menghasilkan dan bahkan meningkatkan efisiensi ekonomi. Hal ini juga seyogyanya berlaku bagi pelaku usaha ataupun kelompok pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar yang besar. Dengan demikian aspek efisiensi ekonomi harus menjadi pertimbangan dalam menganalisis masalah penyalahgunaan posisi dominan.

2.9. Penelitian Bernard Ascher¹⁴

Penelitian ini pada garis besarnya membahas mengenai posisi industri akuntan publik dalam struktur pasar bersangkutan, apakah posisinya dalam struktur oligopoli cukup kuat atau tidak. Penelitian ini juga membahas pengaruh konsentrasi pada persaingan di dalam pasar bagi audit perusahaan-perusahaan multinasional raksasa, juga membahas dampaknya pada biaya audit, kualitas audit dan kebijakan pada lingkungan. Penelitian ini menguji hambatan masuk kedalam pasar dan menyarankan untuk mendorong kompetisi yang lebih besar. Penelitian juga melaporkan praktik antipersaingan pada perusahaan akuntan besar di masa lalu dan perlunya pengaturan untuk menjaga tetap waspada untuk menghindari kesalahan yang sama.

Dalam penelitian ini peneliti membahas mengenai: mengenali permasalahan; menggambarkan kondisi oligopoli alami; dampak konsentrasi pada persaingan dalam *industri*; membahas upaya untuk mengurangi risiko dari konsentrasi pasar pada *industri* kantor akuntan publik.

Mengenai karakter, ukuran dan struktur oligopoli, peneliti menjelaskan bahwa oligopoli kantor akuntan publik terdiri dari empat perusahaan akuntan (*the Big 4*)

¹⁴ Research Fellow, American Antitrust Institute, dalam penelitiannya yang berjudul THE AUDIT INDUSTRY: WORLD'S WEAKEST OLIGOPOLY?, Agustus 2008.

yaitu *PricewaterhouseCoopers* (PwC), *Ernst & Young* (EY), KPMG, and *Deloitte Touche Komatsu* (DT). Masing-masing perusahaan ini menghasilkan pendapatan tahunan yang besar sekitar \$20 milyar atau bahkan lebih, data yang disajikan menunjukkan dengan jelas terlihat tidak ada satu pun yang dominan dalam *industri* tersebut. Pasar global hampir terbagi rata oleh *the Big 4*. Dengan kisaran antara 22-28 persen dan untuk dua lainnya masing-masing sekitar 25 persen. Eropa merupakan sumber pendapatan terbesar bagi *the Big 4*, yaitu 46 persen dari total pendapatan tahun 2007. Bagi KPMG, Eropa menghasilkan lebih dari setengah dari pendapatan KPMG.

Sementara auditing merupakan jasa kunci yang merupakan inti bisnisnya, bisnis auditing bukan satu-satunya sumber pendapatan bagi perusahaan-perusahaan *the Big 4*. Layanan lainnya termasuk layanan konsultasi pajak dan layanan konsultasi bisnis. Industri kantor akuntan publik ini masuk ke dalam oligopoli, industri ini terdiri dari sejumlah kecil perusahaan yang mengontrol persediaan layanan jasa akuntan pada badan hukum utama. Dapat juga diartikan sebagai oligopoli yang ketat, artinya sebuah struktur pasar yang mengendalikan setidaknya 60 persen dari pasar dan perusahaan lain yang baru masuk menghadapi hambatan yang cukup signifikan untuk masuk ke dalam pasar. Dengan ukuran yang lain yaitu Indeks Herfindahl Hirschman, industri audit pun masuk kedalam kriteria oligopoli ketat. Dalam HHI, skala diatas 1800 menunjukkan pasar yang sangat terkonsentrasi dimana perusahaan memiliki kekuatan pasar signifikan yang potensial.

Dalam penelitian ini membahas mengenai dampak konsentrasi pada persaingan dalam industri kantor akuntan publik. Hal yang paling nyata dan mungkin berdampak paling signifikan dari konsentrasi pada industry kantor akuntan publik adalah keterbatasan pilihan atas penyedia akuntan bagi perusahaan publik, seperti kekhawatiran atas penyalahgunaan informasi perusahaan, sebagai contoh saat coca cola khawatir rahasia perusahaan akan mudah diketahui, membuat Ernst & Young mencoret Pepsi setelah Arthur Young merger dengan Ernst & Whinney pada 1989. Sepanjang ada ketakutan atas kekurangan pilihan akan mendorong peningkatan dalam harga, ada kekhawatiran

diantara klien yang mengkombinasikan perusahaan akan membuat rahasia perusahaan publik mudah diketahui pesaing yang menggunakan perusahaan akuntan yang sama.

Konsentrasi juga mempengaruhi ongkos audit, persaingan, kualitas audit, dan lingkungan pemerintah. Selain menyebabkan konsentrasi, kekuatan pasar bahkan kadangkala membawa pada kondisi anti persaingan. Pasar untuk auditing merupakan pasar dua tingkat: (1) pasar bagi perusahaan publik besar di mana *the Big 4* bersaing di antara mereka sendiri; (2) pasar bagi kantor akuntan publik bagi semua perusahaan lainnya di mana *the Big 4* bersaing bersama dengan perusahaan akuntan lainnya.

Mengenai persaingan, US Government Accountability Office (GAO) menemukan bahwa perusahaan akunting tingkat menengah dan kecil menghadapi hambatan signifikan untuk masuk pasar audit perusahaan publik yang besar. Termasuk karena kekurangan staf yang memadai, keahlian teknis, akses atas modal dan jangkauan global. GAO melaporkan perincian hambatan tersebut sebagai berikut: reputasi, keterbatasan ukuran/kapasitas, keterbatasan akses atas modal, risiko proses pengadilan, kekurangan keahlian, kekurangan jaringan global dan lainnya. Hasilnya, dalam jangka pendek, perusahaan akunting tingkat menengah dan kecil tidak mengharapkan untuk memperoleh ukuran perusahaan akunting yang besar.

Dalam penelitian ini menguji informasi atas perkara hukum besar terhadap *the Big 4* dan perusahaan akunting besar lainnya. Meskipun dalam posisi pasar yang dominan dan sebuah bisnis yang besar, si oligopoli dan kliennya dalam situasi yang anomali mencari-cari perlindungan pemerintah menghadapi gugatan hukum besar-besaran dari investor, kreditor dan lainnya yang tidak puas. Gugatan hukum besar-besaran adalah risiko dari dulu hingga sekarang dan sumber kelemahan bagi masing-masing kantor akuntan publik besar dan perusahaan akunting (bukan merupakan fenomena baru). Ketika badan hukum tiba-tiba gagal atau menderita penurunan yang cukup tajam pada harga sahamnya, ketidakpuasan investor, kreditor dan karyawan cenderung menggugat akuntan dan juga manajemen dari badan hukum.

Penelitian ini memfokuskan pada upaya mencegah konsentrasi lebih jauh; mendorong peningkatan kompetisi; dan memperbaiki kualitas audit dan kebebasan. Dijelaskan

bahwa kompetisi dalam harga merupakan salah satu faktor perusahaan memilih perusahaan akuntan. Akan tetapi, pada masa yang akan datang, ketika pemenuhan akan regulasi baru lebih rutin, badan hukum mungkin kembali mengurangi biaya audit dengan agresif, seperti yang terjadi pada tahun 1980-an. Hal ini akan membangkitkan persaingan diantara perusahaan akuntan yang tergabung dalam *the Big 4*.

Selanjutnya, mengenai analisa ketersediaan informasi dan kesimpulan serta menanggapi pertanyaan yang diajukan pada bagian awal penelitian ini. Kekuatan oligopoli akuntan ditunjukkan oleh kenyataan bahwa empat perusahaan (akuntan) pada kenyataannya hanya orang-orang didunia yang mampu mengaudit badan hokum/perusahaan negara multinasional besar. Meskipun pasar ini dibagi rata diantara empat perusahaan akuntan utama, situasi menunjukkan sebagai sesuatu yang berbahaya bagi sebagian besar klien akuntan, tidak sebegitu besar dibandingkan dengan ongkos audit yang tinggi, tapi karena kekurangan pilihan dalam memilih sebuah perusahaan akuntan. Sedikitnya jumlah pilihan juga menunjukkan masalah bagi pemerintah, yang tampak mencegah dari tindakan disiplin keras yang dapat menimbulkan kekhawatiran sehingga menyebabkan perusahaan akuntan lain keluar dari bisnis dan menciptakan kekacauan pada pasar finansial.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah berdasarkan dominasi pasar industri audit, biaya audit yang tinggi, bisnis audit yang besar (*booming*) beberapa tahun terakhir, pengendoran tindakan houum oleh regulator, ketersediaan beberapa bentuk pembatasan pertanggungjawaban, industri audit mungkin tidak ideal dijadikan oligopoli terlemah di dunia.

2.10. Studi Jeffrey C. Steinhoff¹⁵

Studi ini membahas mengenai konsentrasi pada pasar audit perusahaan publik di Amerika, keefektifan dan efisiensi pasar audit bagi perusahaan publik pada pasar modal Amerika. Adapun sasaran hasil yang hendak dicapai dari studi ini adalah untuk meninjau (1) konsentrasi pada pasar kantor akuntan publik bagi perusahaan publik dan dampak dari konsentrasi tersebut, (2) kesanggupan untuk meningkatkan kapasitas di antara perusahaan-perusahaan audit kecil untuk mengurangi konsentrasi pasar, dan (3) saran yang telah ditawarkan oleh yang lainnya untuk mengurangi risiko dari konsentrasi pada pasar kantor akuntan publik dan tantangan menarik yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan audit kecil dalam memperluas pangsa pasarnya.

Studi ini memasukkan survei perusahaan publik dan perusahaan-perusahaan audit dan tanya jawab dengan para pelaku pasar, termasuk wakil perusahaan publik, kantor akuntan publik, regulator, akademisi, dan para penanam modal. Untuk menjaga keobjektifan studi ini, peneliti mengumpulkan data dan menganalisa pergantian dalam pemilihan akuntan dan dalam biaya audit perusahaan, dan memperhitungkan konsentrasi rasio, dan ukuran konsentrasi lainnya. Peneliti mengembangkan model ekonometrik untuk mengevaluasi berbagai faktor, termasuk tingkat konsentrasi pasar, dapat dijelaskan tingkat biaya yang perusahaan publik bayarkan kepada akuntan mereka.

Peneliti membagi tulisan ini ke dalam empat bagian penting (empat kunci penelitian ini), diantaranya: Pertama, meskipun audit pasar bagi perusahaan publik besar tetap sangat terkonsentrasi, pasar perusahaan publik terkecil menjadi kurang terkonsentrasi secara signifikan. Kedua, tingkat konsentrasi pasar secara keseluruhan tidak memperlihatkan memiliki dampak negatif yang signifikan. Ketiga, konsentrasi pada pasar audit perusahaan publik besar tidak mungkin dikurangi dalam waktu dekat oleh 4 perusahaan audit besar dan perusahaan audit yang lebih kecil. Terakhir, tidak ada kesepakatan umum bagi berbagai usulan seterusnya untuk menuju konsentrasi.

¹⁵ Managing Director Financial Management and Assurance U.S. Government Accountability Office, dalam sambutannya di Komite Penasihat Profesi Audit, U.S. Department of the Treasury, 3 Desember 2007.

Peneliti menambahkan, ketika menguji konsentrasi pasar dan profesi auditing, penting untuk mempertimbangkan tiga faktor yang sering saling berhubungan yaitu pemilihan auditor, biaya audit dan kualitas audit.

Meskipun secara keseluruhan memusat, pasar dominan dari empat perusahaan audit besar (*the big 4*) pada umumnya mengalami penurunan dibanding ukuran perusahaan publik. Data yang ditunjukkan oleh peneliti menunjukkan segmen pasar perusahaan publik dengan perusahaan publik terbesar masih sebagian besar didominasi oleh *the big 4*. Perusahaan-perusahaan (publik) besar melaporkan pada peneliti bahwa mereka lebih memilih *the big 4* karena kemampuan mereka dalam ukuran, jangkauan geografis, keahlian teknis dan spesialisasi industri, dan reputasi.

Berdasarkan survei peneliti terhadap lebih dari 500 perusahaan publik, banyak perusahaan publik yang menyadari bahwa mereka memiliki keterbatasan pilihan, artinya pilihan mereka dibatasi perusahaan audit paling besar, karena mereka tidak yakin perusahaan-perusahaan audit kecil memiliki kemampuan untuk menangani ukuran dan kompleksitas dari operasi perusahaan mereka dan luasnya jaringan global mereka. Kemampuan teknis auditor dengan prinsip akuntansi dan standar auditing serta kebutuhan bagi spesialisasi industri atau keahlian juga dianggap sebagai hal penting oleh sebagian besar perusahaan-perusahaan publik yang di survey oleh peneliti.

Dalam mempelajari efek konsentrasi, peneliti tidak dapat menilai secara langsung kualitas audit. Akan tetapi, tingkat konsentrasi pasar saat ini tidak memperlihatkan pengaruh negatif kualitas audit seperti banyak pelaku pasar yang berkomentar atas kualitas audit yang mengatakan bahwa menurut mereka kualitas audit telah diperbaiki. Peneliti meyakini bahwa komentar mengenai perbaikan kualitas audit dalam tahun-tahun belakangan ini dapat diusut dengan faktor-faktor yang berhubungan.

Meskipun konsentrasi secara keseluruhan saat ini tidak memperlihatkan dampak negatif yang signifikan, resiko potensial konsentrasi kedepannya pada pasar audit perusahaan publik mendapat perhatian lebih signifikan. Kerugian perusahaan auditing

besar yang lainnya dari pasar audit secara signifikan dapat meningkatkan tingkat konsentrasi yang tinggi dari pasar yang ada. Peneliti melakukan analisa untuk mensimulasikan efek dari kegagalan atau keluarnya yang paling kecil dari *the big 4* dengan menugaskan perusahaan klien kepada perusahaan lain dalam proporsi yang sama seperti klien Arthur Andersen yang dibagi-bagikan setelah itu perusahaan dihancurkan. Dengan skenario seperti ini, hasil dari *Herfindahl Hirschman Index* akan naik secara substansial di atas tingkat pasar keseluruhan saat ini, yang sudah mempertimbangkan konsentrasi yang sangat tinggi, berdasarkan pedoman DOJ. Konsentrasi tinggi seperti ini dapat meningkatkan resiko yang perusahaan auditing besar sisanya akan mulai untuk berlatih kekuatan pasar mereka untuk meningkatkan harga dan tindakan koordinasi di antara mereka untuk kerusakan klien mereka.

Pertumbuhan pada kapasitas perusahaan tingkat kedua dan ketiga tidak mungkin untuk mengurangi konsentrasi pada pasar audit bagi perusahaan publik besar di masa depan yang dapat diketahui dari sekarang. Penelitian peneliti dan tanya jawab dengan wakil perusahaan audit tingkat kedua dan ketiga menyatakan bahwa lebih dari 70 persen tidak tertarik pada pelayanan pasar ini. Alasan yang mungkin untuk ini termasuk perhatian yang akan mereka hadapi risiko tambahan dan akan memberikan kesempatan peluang baru untuk menyediakan layanan nonaudit bagi semua perusahaan untuk semua ukuran. Perusahaan yang akan melakukan audit perusahaan publik besar menghadapi tantangan untuk memperluas jumlah perusahaan publik besar yang mereka audit. Ditengah tantangan ini memiliki kapasitas memadai untuk mengaudit perusahaan publik besar, memperoleh kemampuan tehnikal yang dibutuhkan dan spesialisasi industri dan mengembangkan pengakuan nama serta reputasi untuk pekerjaan jenis ini.

Untuk mendekati kapasitas *the big 4*, perusahaan tingkat kedua dan ketiga harus tumbuh dengan signifikan (rekanan, staf profesional dan fasilitas kantor). Kemungkinan adanya pertumbuhan perusahaan tingkat kedua dan ketiga akan mengurangi konsentrasi dalam pasar audit perusahaan publik besar juga terbatas oleh ketidakleluasaan jangkauan geografik perusahaan-perusahaan tingkat kedua dan

ketiga ini. Perusahaan multinasional besar pada umumnya membutuhkan auditor untuk perwakilan di semua negara di mana mereka beroperasi. Sementara itu banyak perusahaan tingkat kedua dan ketiga bergabung dengan perusahaan independen lainnya untuk memperluas jangkauan geografiknya, beberapa pejabat perusahaan yang peneliti wawancarai mengatakan bahwa jaringan internasional perusahaan-perusahaan ini mestinya tidak cukup luas untuk memenuhi kebutuhan perusahaan mereka. Juga, tingkat kemampuan teknis dan spesialisasi industri pengetahuan perusahaan tingkat kedua dan ketiga yang ingin masuk pasar perusahaan publik besar dapat mempunyai dampak atas kemampuan mereka untuk memasuki pasar audit untuk perusahaan publik besar dan mengurangi konsentrasi perusahaan besar.

Dalam mempelajari efek konsentrasi, peneliti tidak dapat menilai secara langsung kualitas audit. Akan tetapi, tingkat konsentrasi pasar saat ini tidak memperlihatkan pengaruh negatif kualitas audit seperti banyak pelaku pasar yang berkomentar atas kualitas audit yang mengatakan bahwa menurut mereka kualitas audit telah diperbaiki. Realisasi baru-baru ini dari profesi auditing yaitu kualitas pemeriksaan keuangan harus menjadi pentas utama dan peranan PCAOBS dalam mengatur standar pemeriksaan keuangan proses kesalahan audit telah diakui secara luas sebagai sebuah dampak positif penting atas kualitas pemeriksaan keuangan. Meskipun tingkat konsentrasi saat ini tidak tampak memiliki dampak negatif, kondisi saat ini membawa resiko yang seharusnya dipantau sepanjang waktu, seperti halnya kualitas audit perusahaan.

2.11. Penelitian David H. Mortimer¹⁶

Peneliti menyatakan bahwa berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu dapat diambil kesimpulan bahwa profesi akuntan harus tetap sehat, terus hidup, dan stabil. Ada tiga pertanyaan yang coba dikemukakan oleh peneliti dalam penelitian ini, yaitu apakah kerugian pada Arthur Andersen menyebabkan konsentrasi membahayakan profesi ini, apakah langkah-langkah yang dapat dan harus diambil sekarang untuk mengurangi

¹⁶ Chief Operating Officer, The American Assembly Columbia University, dalam *The Future of the Accounting Profession: Auditor Concentration*, New York, 23 Mei 2005.

konsentrasi tersebut, dan apakah langkah-langkah yang dapat dan harus diambil untuk mencegah konsentrasi lebih lanjut. Dalam penelitian ini, peneliti membahas mengenai dampak dari konsentrasi, apakah dapat lebih bersaing, dan apakah dapat mencegah konsentrasi. Dalam hal persaingan antara akuntan tingkat menengah dengan anggota *the Big 4*, peneliti melihat hal ini timbul dari keterbatasan kapasitas, pengalaman dan keahlian yang dimiliki oleh perusahaan akuntan tingkat ketiga.

Proses konsolidasi yang menghasilkan derajat konsentrasi seperti sekarang ini dimulai pada 1989, ketika merger menurunkan jumlah perusahaan besar dari 8 menjadi 6. Pada 1998, dengan keluarnya Pricewaterhouse Coopers jumlahnya menjadi 5. Pada titik ini, ada perhatian diantara pemerintah dan legislator, bahwa derajat konsentrasi akan mengurangi kompetisi, terbatasnya pilihan klien akuntan, dan berpotensi mempunyai dampak negatif atas kualitas dan biaya audit. Pada 1997 Ernst & Young dan KPMG mengumumkan bahwa mereka berencana untuk merger, mengikuti pengumuman merger Price Waterhouse dan Coopers & Lybrand, hal ini membuat Departemen Hukum AS dan ECCU mulai mempertimbangkan apakah merger tersebut harus ditentang. Mereka memutuskan untuk tidak melakukan merger untuk alasan bisnis, rupanya, karena banyak ancaman tentangan pemerintah untuk melakukan merger. Meskipun demikian, ada perhatian berarti pada kemungkinan hanya akan ada empat perusahaan besar.

Berdasarkan GAO Juli 2003 *Mandated Study on Consolidation and Competition*, 4 besar mengaudit 78% dari semua perusahaan publik AS dan 97% diantaranya dengan penjualan lebih dari \$250 juta. 4 besar mengaudit 99% semua penjualan perusahaan publik, dan menguasai pasar audit internasional. Disini peneliti mengamati apakah konsentrasi merupakan masalah yang serius, untuk itu dijelaskan oleh peneliti, ada pemahaman umum bahwa konsentrasi hanya dapat menjadi masalah bagi perusahaan-perusahaan yang meyakini mereka harus memakai salah satu dari empat perusahaan audit besar (*the Big 4*). *The Big 4* dengan jelas merupakan sebuah bentuk oligopoli, tapi tidak ada petunjuk mereka memiliki perilaku seperti harga, kompetisi, dan mengkomoditikan jasa. Masalah potensial terbesar dari konsentrasi adalah tingkat

dimana perusahaan memiliki sebuah pilihan nyata atas akuntan. Ketika sebuah perusahaan audit besar hendak berganti dari satu perusahaan audit ke perusahaan audit 4 besar lainnya mungkin menghadapi dilema yang nyata. Pastinya akan menggunakan perusahaan audit lain yang tergabung dalam 4 besar untuk *tax advice*, untuk membantu dengan audit internal, atau bagi jasa konsultasi non-audit lainnya.

Dengan posisi *the Big 4* yang dominan, peneliti mengamati apakah perusahaan audit lainnya dapat menciptakan kondisi yang lebih berkompetisi, dan penjelasannya sebagian besar peserta menerima bahwa perusahaan audit tingkat menengah harus mempunyai kapasitas untuk memainkan peranan lebih besar dalam pasar dan mencatat ada hambatan nyata dan buatan terhadap kemampuan mereka untuk meningkatkan pangsa pasar mereka dan menghadirkan sebuah pilihan nyata bagi *the Big 4* untuk perusahaan dengan ukuran dan bidang yang tepat.

Ada hambatan-hambatan nyata bagi perusahaan akuntan tingkat menengah dalam bersaing dengan *the Big 4*. Meskipun perusahaan akuntan terbesar pada tingkat menengah lebih kecil daripada perusahaan akuntan terkecil yang termasuk dalam *the Big 4*. Perusahaan audit tingkat menengah dibatasi oleh kekurangan kapasitas mereka, keterbatasan jangkauan global, dan keterbatasan pengalaman dan keahlian teknikal dalam industri khusus. Pada kenyataannya saat ini ada keyakinan bahwa perusahaan audit tingkat menengah dapat melayani dan memuaskan sejumlah besar perusahaan-perusahaan yang biasa dilayani oleh *the Big 4*. Pada tingkat dimana ada perselisihan pendapat, pada titik ini perusahaan audit tingkat menengah kelebihan ukuran pasar sehingga perusahaan audit tingkat menengah dapat bersaing secara efektif dengan *the Big 4*.

Selain itu, ada pula hambatan-hambatan buatan bagi perusahaan audit tingkat menengah dalam bersaing dengan *the Big 4*. Perusahaan audit tingkat menengah terus menerus dihadapkan dengan persepsi bankir investasi, pengacara, analis, masyarakat investasi, dan lainnya yang memaksa perusahaan audit tingkat menengah dari

menahan beberapa klien perusahaan yang mereka yakini berada dalam kapasitas mereka untuk melakukan audit. Peserta dari pengguna kelompok ini mengakui bahwa persepsi seperti itu sedikit tak berdasar. Analis dan banker investasi sering mengaitkan kehadiran perusahaan akuntan tingkat menengah sebagai auditor akan berdampak negatif pada kelayakan pasar perusahaan-perusahaan, baik itu menciptakan persepsi bahwa perusahaan tahan oleh Big 4 karena resiko tinggi, atau meningkatkan momok keraguan mengenai kebenaran/keabsahan pernyataan finansial mereka. Hal ini menjadi benar terutama ketika perusahaan merupakan perusahaan baru pada pasar publik atau ketika sebuah perusahaan mengganti auditornya, selalu ada tujuan yang dicermati oleh penanam modal. Resikonya menentang direktur, memilih akuntan Big 4 tampaknya menjadi langkah yang bijaksana.

Perusahaan akuntan tingkat menengah juga menderita dari kerendahan hati mereka. Hal ini ditunjukkan beberapa anggota banyak komite pemeriksa keuangan di mana pimpinan perusahaan-perusahaan besar tidak sering mempertimbangkan pertanyaan apakah perusahaan akuntan tingkat menengah merupakan pengganti yang baik bagi akuntan Big 4. Mengambil perusahaan akuntan tingkat menengah sering tidak masuk sebagai pertimbangan bagi perusahaan publik besar. Panelis menyimpulkan ada sedikit kemungkinan kondisi pasar akan memungkinkan bagi perusahaan akuntan lain untuk muncul bersaing dengan *the Big 4* pada klien perusahaan publik besar lainnya.

Peneliti juga menjelaskan mengenai sebab dan konsekuensi dari kerugian *the Big 4*, bahwa konsekuensi dari kehilangan anggota *the Big 4* lainnya pada proses perdata dan pidana dapat berpotensi pada berakhirnya profesi audit dari perusahaan publik. Jika perusahaan yang lainnya mengalami penurunan kepercayaan diri yang cukup hebat dalam hal daya tahan laporan keuangan, kemungkinan yang akan terjadi adalah pemerintah mengambil alih audit perusahaan publik. Kondisi ini niscaya akan menghasilkan penurunan dalam daya tarik pekerjaan audit, dan menyebabkan orang-orang yang *qualified* untuk meninggalkan posisi sebagai auditor. Peneliti menjelaskan

bahwa peningkatan proses pengadilan merupakan ancaman yang berat bagi anggota *the Big 4* lainnya.

Dalam kesimpulannya Peneliti menyimpulkan, profesi akuntan memegang peranan penting dalam menjamin integritas laporan keuangan dan begitu juga dengan pasar financial. Pada kondisi satu peserta, kondisi profesi auditing saat ini seperti batu karang yang diterpa badai. Ekosistem yang rusak telah dirusak pada beberapa area dan tetap mudah diserang, tetapi masih hidup dan dalam proses membangun kembali. Penelitian ini ditujukan pada persoalan menghadapi profesi akuntan dalam konteks tingkat kekhawatiran konsentrasi. Sementara itu tujuan dari pertemuan bukan untuk mencapai kesepakatan atau mendekati kesimpulan yang spesifik, sebuah pandangan umum terhadap status profesi akuntan dan ancaman didepan yang dimunculkan. Sejauh ini konsentrasi cukup problematik seperti menciptakan sebuah lingkungan dimana perusahaan-perusahaan publik besar mungkin tidak mempunyai atau hanya satu pilihan atas auditor saat ini. Adanya oligopoli, bagaimanapun, tidak mempengaruhi biaya atau kualitas audit. Sebagian besar perusahaan-perusahaan multinasional menghendaki besar dengan cara yang sama dan perusahaan audit multinasional, dan mereka memerlukan saat ini dipertemukan oleh anggota dari empat besar, meskipun pilihan mereka diantara perusahaan-perusahaan tersebut terbatas. Peningkatan konsentrasi, menyebabkan kebangkrutan satu dari empat perusahaan besar, bagaimanapun, akan mendatangkan malapetaka bagi perusahaan lainnya, perusahaan publik, pasar finansial, pemegang saham, dan investor. Ada sebuah kebutuhan bagi pemimpin finansial untuk bertindak dengan satu kepentingan disamping solusi untuk menawarkan sebuah kerangka mengenai profesi akuntan, regulator, dan pejabat pemerintah harus melindungi dan mempertahankan peranan akuntan swasta dari perusahaan publik.

2.12. Penelitian James D Cox¹⁷

Pada bagian pertama penelitian ini membahas mengenai fakta bahwa data menunjukkan industri akuntan didominasi oleh beberapa perusahaan akuntan utama sehingga terlihat dengan tepat sebagai sebuah oligopoli. Selanjutnya membahas mengenai dampak merugikan yang potensial dari oligopoli, juga menggambarkan kondisi yang memungkinkan perusahaan (akuntan) dalam industri yang sangat terkonsentrasi untuk berbuat tidak pantas sebagai anggota dari kartel, disamping tidak bisa diacuhkan juga menimbulkan efek terhadap kesejahteraan berupa kerugian social. Lalu peneliti meninjau pentingnya pendapatan berkonsultasi pada perusahaan akuntan dominan. Dan terakhir peneliti membahas perubahan perusahaan akuntansi menjadi perusahaan konsultan berhubungan dengan akuntan yang menjadi anggota oligopoli, juga menjelaskan dampak negatif kesejahteraan sosial yang dapat meningkat ketika layanan non-audit disajikan auditor pada klien audit mereka.

Pada bagian pertama penelitian ini, peneliti menjelaskan bahwa, tidak dapat disangkal, secara struktural industri akuntansi adalah oligopoli, kita dapat benar-benar menjelaskan industri akunting di Amerika Serikat dengan menunjuk pada *the Big Eight*. Sebagai konsekuensi adanya merger *the Big Eight* menjadi *The Big Five*. Seiring dengan hukuman criminal dan sebagai akibat dari hilangnya anggota *Big Five*, Arthur Andersen, sekarang kita menyebutnya sebagai *the Big Four*. Seperti halnya klien yang lebih internasional, akuntan menjadi lebih mendunia.

Konsentrasi dalam akuntan publik adalah bukti dari variasi metrik. Contohnya, pemusatan pada jasa audit dalam industri digambarkan dengan kenyataan pada 2002 pendapatan dari empat perusahaan terbesar, KPMG, delapan kali lebih besar dari pada lima perusahaan terbesar. Grant Thornton dan KPMG mempunyai lima kali anggota staf sebanyak Grant Thornton. Lebih dramatis lagi total audit pendapatan KPMG pada 2002 60 persen lebih besar daripada total pendapatan 21 perusahaan besar lainnya.

¹⁷ Brainerd Currie Professor of Law, Duke University, dalam *The Oligopolistic Gatekeeper: The US Accounting Profession*, 2006.

Dalam perspektif lain, Hirschman Herfindahl Index, pada 1998 adanya penggabungan Pricewaterhouse dengan Coopers Lybrand, nilai HHI untuk industri akunting lebih dari 10 persen di atas level normal. Seiring dengan matinya Arthur Andersen pada tahun 2002, HHI meningkat lebih dari 40 persen di atas ambang batas anti persaingan.

Dijelaskan bahwa sebuah kesepakatan diantara sejumlah anggota industri mungkin diketahui oleh penegak antitrust. Konsekuensinya, kolusi mungkin akan berhasil dalam industri yang terpusat daripada struktur yang kompetitif. Konsentrasi industri. Meskipun ganjaran potensial dari tindakannya sejalan dengan anggota industri lainnya, oligopolis menghadapi dilemma terus menerus apakah bertindak secara individu atau secara berkelompok.

Pada bagian ketiga dari penelitian ini, peneliti menjelaskan bahwa karena fungsi membuktikan dari auditor merupakan kehendak dari perjanjian mereka, peranan auditor adalah pertama dan terutama sebagai penjaga pintu. Penjaga pintu lainnya seperti penanggung asuransi dan pengacara juga disosialisasikan pada fungsi penjaga pintu, tapi peranan mereka didalam.

Peneliti mengemukakan pendapat dari akuntan bahwa penggabungan beberapa jasa konsultasi dengan fungsi audit mereka tidak hanya efisien bagi klien audit mereka tapi juga memungkinkan akuntan untuk melaksanakan fungsi audit mereka dalam rangka menambah dan memperkuat pemahaman klien yang dihadirkan melalui kegiatan konsultasi mereka. Pendapat ini disepakati sebagai intuisi tetapi sedikit dukungan empiris. Satu-satunya studi yang menggabungkan hubungan antara intensitas audit (ditunjukkan dengan waktu yang dihabiskan untuk audit itu sendiri) dan konsultasi ditemukan bahwa tagihan jam audit meningkat sebagai fungsi dari jumlah konsultasi. Sehingga syarat layanan non audit tidak terlihat menghasilkan skala ekonomi bagi audit itu sendiri. Selain itu, pembuktian bahwa syarat layanan non audit mempertinggi peningkatan audit pertanyaan lebih lanjut mengenai kualitas audit dibawa oleh akuntan yang tidak menikmati hubungan konsultasi dengan klien audit mereka.

Ada beberapa alasan mengapa perusahaan akunting menempatkan perhatian atas pertumbuhan pendapatan layanan non audit mereka. Tanpa disadari pada usaha ini merupakan usaha beberapa komite audit untuk mengukur keberhasilan komite dalam mengurangi biaya akuntan. Contohnya meningkatkan kualitas dari audit. Tekanan atas biaya audit juga meningkatkan kebutuhan bagi perusahaan akunting untuk membedakan dirinya dari pesaingnya dengan menawarkan jarak layanan yang lebih luas. Sebagian besar pertumbuhan pendapatan bagi layanan non audit semata-mata didasarkan pada permintaan klien.

Kesimpulan dari penelitian ini, bahwa terjadinya skandal finansial dan akunting saat ini menunjukkan bahwa industri akunting telah tampil dengan buruk. Tidak semua permasalahan disebabkan oleh struktur oligopoli. Bagaimanapun juga, struktur oligopoli memudahkan dengan sadar tindakan sejajar atas bagian perusahaan akunting besar pada sebuah bisnis yang juga menyediakan layanan audit. Perbaikan yang benar dari industri menghendaki kepekaan bagaimana konsentrasinya berkontribusi pada keburukannya.

2.13. Penelitian Anthony J. Evans¹⁸

Penelitian ini secara spesifik menanggapi laporan Oxera yang memunculkan perdebatan, dan menggunakan teori ekonomi pada kompleksitas pasar audit untuk membuat dua point kunci: bahwa gagasan “*Big Four*” merupakan sebuah khayalan belaka; dan pasar audit cukup kompetitif (tanpa menghiraukan tingkat konsentrasi atau tingkat peralihan). Tema utama dalam penelitian ini adalah pertanyaan mengenai hubungan sebab akibat antara keterkaitan regulator, tingkat pilihan dan persaingan.

Penelitian ini tidak bermaksud untuk merubah solusi tunggal, karena kompleksitas yang melekat pada pasar audit yang berarti tidak ada “garis bawah” atau sudah tetap. Sebaliknya ada banyak faktor yang berperan, dan efek kombinasinya sulit untuk ditemukan. Oleh karena itu beberapa isu yang jelas akan dibahas dan penjelasan dapat

¹⁸ Affiliate Lecturer and Researcher, ESCP-EAP (European School of Management), London, Juli 2006.

dinilai sesuai dengan manfaatnya. Meskipun sama-sama menunjukkan gambaran yang konsisten, pasar bekerja dengan baik ketika ada kebebasan dari intervensi regulator.

Peneliti menjelaskan mengenai *the Big 4* hanya merupakan sebuah khayalan. Bagian ini menjelaskan mengenai kesulitan dalam mengukur kekompetitifan, dijelaskan bahwa kesulitannya adalah menggambarkan pasar dan produk, dimana untuk industri audit di Inggris ini agak sulit untuk mengurangi kejelasan dan produk akhir. Sarannya bahwa keseluruhan debat mengenai industri audit Inggris adalah secara fundamental tidak baik dijelaskan: Peneliti hanya menganalisa bagian khusus dari pasar audit Inggris

Peneliti pun menilai bahwa pasar audit cukup kompetitif, dengan pernyataan bahwa *the Big Four* hanyalah khayalan telah dibuat dua poin utama. Pertama, *the Big Four* hanya dapat dipakai untuk subbagian pada industri audit Inggris. Dan kedua, dalam subbagian perusahaan FTSE350 tingkat konsentrasi berbeda dengan banyak sektor. Oleh karena itu penggambaran yang tepat dari sebuah dominasi pasar audit oleh empat perusahaan (firma) merupakan sebuah karikatur.

Juga dibahas mengenai alasan bagi kenaikan biaya dalam pasar audit. Seperti yang dinyatakan oleh Oxera, bagaimanapun peningkatan dalam biaya dapat menghasilkan kekuatan pasar bagi perusahaan *Big Four*, atau untuk meningkatkan pada biaya dapat dihubungkan dengan peraturan auditing baru. Jadi, mengenai alasan kenaikan biaya ini, ada dua alasan yang sama kuatnya: baik itu *the Big Four* menjadi konsentrasi terus meningkat dan menggunakan kekuatan pasar mereka untuk menerapkan biaya yang tinggi, atau peraturan auditing yang baru menyebabkan peningkatan dalam konsentrasi dan peningkatan dalam biaya audit.

Ada dua alasan mengapa penjelasan kedua (upah tinggi karena standar yang baru) lebih mendukung. Pertama penjelasan kedua konsisten dengan kenyataan bahwa ada peraturan akunting baru dikenalkan melebihi periode waktu ini. Penjelasan pertama (biaya tinggi karena kekuatan pasar) tidak dapat menjelaskannya. Biaya audit dibagi kedalam dua komponen, -tingkat jam dan waktu yang diambil- dan tawaran ini

memegang ukuran apakah kekuatan pasar atau standar baru yang menyebabkan kenaikan upah. Oleh karena itu, kita dapat memprediksikan bahwa kekuatan pasar dapat mendorong/ meningkatkan tingkat jam audit, dan standar baru akan meningkatkan waktu yang diambil.

Teori sederhana menjelaskan bahwa perubahan dalam standar akuntansi, keuntungan besar dari auditor besar tidak sepadan dengan pemenuhan biaya yang dihadapi perusahaan-perusahaan kecil. Regulasi yang baru setidaknya mempunyai tiga dampak, yang masing-masing dapat diuji secara empiris. Pertama empat perusahaan besar (*Big Four*) menerima keuntungan kompetitif oleh karena mereka dapat menyerap biaya pelatihan tambahan, mereka memiliki kapabilitas yang lebih, dan jaringan internasional mereka lebih cocok dengan peraturan yang distandarkan. Kedua, perusahaan empat besar (*Big Four*) akan memaksa untuk menghabiskan lebih banyak waktu berhadapan dengan klien yang lebih besar, dan oleh karena itu mengatur kembali data kliennya untuk memfokuskan pada perusahaan yang lebih besar. dan ketiga, beberapa perusahaan (firma) akan mencoba untuk menghindari regulasi.

Peneliti juga membahas mengenai batasan-batasan perusahaan, kesulitan bagi keterlibatan regulator adalah terbatasnya solusi potensial oleh luas/tingkat yang mereka jadikan kerangka kerja regulator saat ini. Contohnya regulasi sering menghendaki harga tunggal untuk barang-barang khusus, dan oleh karena itu tidak dapat berfungsi dengan harga dua sisi.

Mengenai beban risiko, Peneliti menjelaskan, alasan utama yang menjadi perhatian di setiap wilayah industri audit Inggris adalah turunnya peristiwa potensial, dan oleh karena itu kami berhadapan dengan risiko. Meskipun sedikit bukti yang telah ditunjukkan untuk mengindikasikan bahwa situasi saat ini adalah sebuah masalah, kekhawatirannya adalah masalah bisa terjadi apakah sesuatu terjadi yang merubah *the Big Four* menjadi *Big Three*.

Pada pembahasan mengenai upaya menanggulangi hambatan masuk pasar, Peneliti menjelaskan bahwa biaya potensial yang naik dari kerugian perusahaan akuntan besar

dalam pasar yang terkonsentrasi adalah benar-benar menutupi kerugian jika ada kemungkinan masuknya pesaing baru.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menajamkan pemikiran dibalik perdebatan saat ini mengenai pasar audit Inggris, dengan mengkritisi beberapa aspek laporan Oxera pertama yang menimbulkan pertanyaan, dan menyarankan beberapa solusi potensial. Pondasi utama dari diskusi ini adalah paradox tipis bahwa ketakutan besar adanya Andersen yang lain disalahkan atas kurangnya persaingan dan pilihan. Ini adalah dua aspek pertentangan dengan masing-masing karena pilihan dan kompetisi adalah bagian dari proses pasar yang bekerja menghasilkan stabilitas dan seharusnya menghukum perusahaan yang membuat kesalahan. Meskipun kebangkrutan Enron dan sesudah itu Andersen memukul investor, kerusakan tidak berlangsung lama dan pasar lebih sehat. Dan inilah kesulitan yang mendasari sulitnya dalam mempertahankan kemampuan pasar bebas untuk merespon konsentrasi industri dan solusinya masih belum diketahui.

BAB III METODE ANALISIS

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis persaingan usaha yang meliputi: pasar bersangkutan (*relevant market*), konsentrasi pasar (*market concentration*), penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*), serta hambatan masuk pasar (*barrier to entry*).

3.1. Pasar Bersangkutan (*relevant market*)¹

Definisi pasar biasanya dianggap sebagai tahap pertama dalam analisis *antitrust*². Analisis definisi pasar terdiri dari tiga langkah: pertama, mendefinisikan pasar produk yang relevan, selanjutnya pasar geografis yang relevan, dan terakhir menentukan semua perusahaan yang turut serta dalam pasar produk dan geografis yang relevan³. Definisi pasar produk berusaha mengemukakan semua produk yang dapat dianggap sebagai substitusi yang berarti bagi produk yang sedang dipelajari. Definisi pasar geografis berusaha untuk mendefinisikan areal geografis dari pasar. Analisis terakhir menentukan semua perusahaan yang sanggup menawarkan produk-produk untuk dijual di pasar yang relevan dalam periode waktu yang wajar.

Konsep pasar ekonomi konvensional sulit dipakai dalam analisis *antitrust*. Pasar menurut buku mengasumsikan persaingan antara sejumlah pembeli dan penjual, selain produk yang homogen, informasi yang sempurna dan transaksi tanpa biaya. Faktor-faktor ini memaksa harga produk bervariasi. Pada prakteknya, produk mencerminkan berbagai tingkatan dari kemungkinan banyak produk substitusi, dimana perusahaan-perusahaan sering beroperasi dalam lingkungan yang ditandai

¹ Dikutip dari Rodriguez, A.E., 2001, *The Economic Analysis of Competition*.

² Suatu analisis pada dasarnya dapat dilakukan tanpa suatu analisis definisi pasar, karena penyelidikan dapat difokuskan pada perilaku yang terlarang. Namun, kegiatan pada dasarnya hanya ilegal dalam keadaan yang terbatas yang mungkin melibatkan definisi suatu pasar.

³ Definisi pasar juga dapat dilakukan dengan mendefinisikan pasar pada sisi permintaan (terutama identifikasi pedoman atas pasar produk dan geografis) dan kemudian mendefinisikan pasar dari sisi persediaan (terutama penentuan perusahaan-perusahaan yang bersaing dalam pasar itu, tanpa memandang penjualannya yang sekarang).

oleh jumlah saingan yang terbatas, heterogen, informasi yang tidak sempurna, dan biaya transaksi yang tinggi. Jadi, observasi harga yang bervariasi tidak dapat dipakai secara kaku untuk mendefinisikan sebuah pasar. Akibatnya, menurut Elzinga dan Rogowsky⁴, cukup banyak literatur membahas bagaimana pasar produk dan geografis harus didefinisikan untuk keperluan *antitrust*.

Menentukan hubungan harga di antara produk-produk substitusi (yaitu memperkirakan *cross elasticity*) adalah suatu pendekatan intuitif terhadap definisi pasar. Menurut Stigler dan Sherwin⁵, walaupun ketidakpastian dan faktor-faktor pasar lainnya menunjukkan bahwa harga mungkin tidak akan sama pada sesuatu waktu, akan tetapi sejumlah ahli ekonomi berpendapat bahwa harga akan cenderung bergerak ke arah seragam dalam pasar yang homogen. Menurut Rodriguez dan Williams⁶, berbagai pendekatan statistik, seperti korelasi atau bahkan kointegrasi, dapat menentukan hubungan umum antara harga-harga produk yang relevan. Jika tidak berkaitan, maka kesimpulannya bahwa produk tersebut berada dalam pasar yang berbeda. Akan tetapi, kebalikannya belum tentu benar⁷. Selanjutnya, jika kemajuan dalam teknik ekonometrik memungkinkan untuk membentuk suatu tes definisi pasar secara statistik, maka mungkin tidak punya cukup data untuk menerapkan prosedur tersebut mengingat investigasi yang sifatnya cepat dan heterogenitas dari produk tersebut. Sehingga, biasanya diperlukan lebih banyak pendekatan kualitatif dalam mendefinisikan pasar.

Tujuan awal dari suatu analisis pasar produk adalah untuk menentukan apakah suatu produk menghadapi persaingan yang berarti dari produk saingan lain. Secara khusus, pasar produk didefinisikan sebagai suatu produk atau kelompok produk sedemikian

⁴ Elzinga, Kenneth G. dan Robert A. Rogowsky, eds., 1984, "Relevant Markets in Antitrust," *Journal of Reprint for Antitrust Law and Economics* 15.

⁵ Stigler, George J. dan Robert A. Sherwin, 1985, "The Extent of the Market," *Journal of Law and Economics* 28.

⁶ Rodrigues, A. E. dan Mark Williams, 1993, "Is the World Oil Market One Great Pool? A Test," *Energy Studies Review* 5(2) 121-130.

⁷ Misalnya, korelasi harga di antara dua barang tidak selalu berarti bahwa produk itu berada dalam pasar yang sama. Jika faktor biaya input mempengaruhi harga kedua barang secara bersamaan, korelasi mungkin dapat ditemukan. Jadi, korelasi harga di antara produk-produk yang relevan diperlukan tapi tidak cukup untuk membentuk pasar produk.

rupa sehingga sebuah perusahaan dapat memaksimalkan keuntungan. Penjual produk-produk tersebut saat ini dan di masa yang akan datang (perusahaan monopoli) dapat Secara menguntungkan memberlakukan suatu kenaikan harga "kecil tapi berarti dan bukan sementara" (*small but significant and nontransitory*), yaitu 5 persen dalam jangka pendek mendatang⁸. Jika terdapat cukup banyak pelanggan yang hilang, sehingga kenaikan harga tersebut tidak menguntungkan, maka dapat dikatakan bahwa produk dari penjual tersebut dan produk-produk substitusinya berada dalam pasar yang sama. Analisis dimulai terhadap produk yang sama dengan produk-produk dari perusahaan-perusahaan dan terus demikian sampai ditemukan kelompok produk yang memastikan bahwa kenaikan harga sebesar 5 persen akan menguntungkan. Kelompok produk paling kecil dimana kenaikan harga hipotesis akan menguntungkan didefinisikan sebagai pasar produk yang relevan. Sejumlah pertimbangan lain dapat dipakai untuk mendukung suatu definisi pasar tertentu.

Setelah ditentukan definisi pasar produk, prosedur yang sama diulang untuk mendefinisikan pasar geografis. Pertanyaan dasar yang sama diajukan, tapi analisis tersebut difokuskan pada kemungkinan konsumen beralih ke produk-produk yang dibuat di luar batas pasar geografis dan bukan beralih ke produk yang berbeda. Sekali lagi, faktor lain dapat dipakai untuk mendukung definisi pasar geografis yang diusulkan.

Setelah sebuah pasar didefinisikan, perusahaan-perusahaan yang benar-benar ada di pasar itu ditentukan dengan membuat daftar dari semua perusahaan yang dapat membuat (atau betul-betul memang membuat) produk itu dalam "waktu yang singkat" dengan investasi yang minimum dalam *sunk cost*. Dalam pedoman merger yang menyarankan satu tahun sebagai waktu yang singkat dan mengusulkan agar *sunk cost* dianggap minimum jika biaya dapat dibayar kembali dalam satu tahun dengan premium harga lima persen⁹.

⁸ Kenaikan harga difokuskan pada waktu yang akan datang yang tidak terlalu jauh, untuk menjamin pelanggan menerima implikasi dari perubahan struktur dalam menghitung keuntungan yang diperoleh.

⁹ Pendekatan Pedoman Merger nampaknya dirancang untuk menentukan kesanggupan pasar untuk bersaing, yang memungkinkan untuk masuk dengan cara "*hit and run*". Untuk membahas kesanggupan bersaing, lihat Baumol dkk. (1982).

Secara keseluruhan, proses definisi pasar terdiri dari tiga langkah: (1) mendefinisikan produk yang relevan, (2) membatasi daerah geografis persaingan, dan (3) menentukan perusahaan-perusahaan memproduksi atau dengan mudah memproduksi produk yang relevan dalam pasar geografis. Pedoman Merger juga menyarankan agar analisis tambahan dilakukan untuk mendefinisikan pasar "diskriminasi harga", dimana sebuah perusahaan monopoli dapat memberlakukan kenaikan harga yang ditargetkan terhadap sejumlah pelanggan dalam pasar itu tanpa menghadapi kehilangan penjualan yang berarti. Ini biasanya menjadikan perusahaan monopoli tersebut menentukan pelanggan yang tidak elastis dan mencegah penjualan kembali produk yang dimonopoli dari pelanggan elastis ke pelanggan yang tidak elastis.

Sejumlah pertanyaan dapat membantu mendefinisikan pasar. Pertanyaan-pertanyaan itu akan dikelompokkan menjadi pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan tes 5 persen untuk pasar produk, pertanyaan lain untuk pasar produk, pertanyaan yang berkaitan dengan tes 5 persen untuk pasar geografis, pertanyaan lain untuk pasar geografis dan masalah-masalah yang berhubungan dengan identifikasi pesaing dalam pasar itu.

3.2. Konsentrasi Pasar (*market concentration*)¹⁰

Konsentrasi pasar digunakan untuk mengukur seberapa besar tingkat pemusatan pangsa pasar perusahaan-perusahaan dalam suatu industri dalam pasar bersangkutan. Ahli ekonomi secara tradisional memakai rasio penjualan dari perusahaan-perusahaan utama dalam sebuah pasar terhadap total penjualan industri sebagai ukuran konsentrasi. Penegak hukum *antitrust* AS biasanya mengandalkan jumlah pangsa pasar dari empat dan delapan perusahaan utama. Sementara index C4 ini (atau C8 dalam kasus delapan perusahaan utama) seperti index itu disebut, relatif mudah untuk diukur, index itu tidak mempertimbangkan distribusi pangsa pasar di antara peserta industri. Dengan adanya rasio konsentrasi 80 persen, masalah persaingan akan lebih

¹⁰ Dikutip dari Rodriguez, A.E., 2001, *The Economic Analysis of Competition*.

besar jika pasar dikuasai 50 persen oleh satu perusahaan dan 10 persen oleh lima perusahaan daripada pasar dikuasai 20 persen oleh empat perusahaan dan 5 persen oleh empat perusahaan.

Index Hirschmann-Herfindahl (HHI) telah maju dalam memecahkan masalah dengan menimbang pangsa pasar dari masing-masing perusahaan industri. Secara matematika, HHI dihitung dengan menambahkan pangkat dua dari pangsa pasar dari semua perusahaan dalam pasar itu¹¹. Jadi, sumbangan perusahaan-perusahaan besar dipertimbangkan lebih dari perusahaan kecil; perusahaan-perusahaan kecil masih tetap dipertimbangkan. Misalnya, industri dengan sebuah perusahaan 50 persen dan lima perusahaan kecil, masing-masing memiliki 10 persen akan punya index 3000, sementara industri dengan empat perusahaan dengan pangsa 20 persen dan empat perusahaan dengan pangsa 5 persen, akan mempunyai index 1700. Karena perusahaan kecil sangat sedikit menyumbang kepada *Herfindahl*, tidak perlu punya data yang bagus mengenai pangsa mereka. Selama jumlah ukuran dari perusahaan kecil dapat diukur dan dimasukkan dalam perhitungan ukuran industri total, *index Herfindahl* dapat diperkirakan¹².

Tingkat kritis berhubungan dengan kepedulian akan persaingan yang kecil dapat didefinisikan baik untuk *Herfindahl*. Pertama, jika *Herfindahl* di bawah 1000, maka kecil peluang terjadinya anti persaingan. Kedua, jika perubahan dalam *Herfindahl* di bawah 100 dan *Herfindahl* di bawah 1800, maka kecil peluang terjadinya anti persaingan. Ketiga, jika perubahan dalam *Herfindahl* di bawah 50 dan *Herfindahl* di atas 1800, maka kecil peluang terjadinya anti persaingan. Namun, dengan statistik *Herfindahl* sedikit di atas tingkat kritis ini jarang ditentang. Jika index *Herfindahl* jatuh di luar tempat yang aman, maka harus memeriksa pengaruh persaingan, masuknya perusahaan dan efisiensi sebelum mengambil kesimpulan. Tentu saja

¹¹ Pangsa pasar biasanya diukur dalam persentase, bukan pembagian, yang menghasilkan suatu index berkisar antara 0 dan 10.000. Namun, ketika HHI dihitung dari pembagian masih ditemukan dalam literature. Sejumlah pejabat persaingan Eropah menghitung HHI berdasarkan pembagian.

¹² Satu kesalahan yang umum dalam analisis *Herfindahl* adalah membuat pangkat dua dari perusahaan kecil. Jika pangsa perusahaan kecil tidak diketahui, orang dapat memhagi pangsa perusahaan kecil dengan jumlah perusahaan kecil dan memakai angka ini sebagai perkiraan pangsa setiap perusahaan kecil.

batas-batasnya harus dibuat khusus bagi peraturan yang diselidiki. Misalnya, jika kebijakan antitrust hanya membicarakan monopoli, orang akan menetapkan tempat aman yang jauh lebih tinggi¹³.

Sejumlah pertanyaan dapat membantu dalam membuat *index Herfindahl*¹⁴. Analisis tergantung dari sifat produk yang diselidiki. Sebagai suatu pendekatan, jika produk itu homogen (distandarisasi), kapasitas umumnya merupakan ukuran yang lebih disukai untuk mengukur signifikansi persaingan, sedangkan jika produk itu beragam, penjualan biasanya lebih baik untuk signifikansi persaingan. Dengan adanya ukuran signifikansi persaingan peserta pasar, maka *Herfindahl* dengan mudah dapat dihitung.

Sebagai catatan bahwa perbedaan dalam *Herfindahl* adalah karena asumsi bahwa perusahaan dominan punya kemampuan yang lebih terbatas untuk mengembangkan kapasitas dibandingkan dengan perusahaan kecil. Jika ini tidak benar, perbedaan dalam *Herfindahl* akan hilang. Misalnya, jika perusahaan dominan juga bisa mengembangkan outputnya dengan faktor dua, pangsa kapasitas akan menyamakan pangsa penjualan dan statistik *Herfindahl* akan sama. Jadi, dalam sejumlah kasus yang berdasarkan kapasitas tidak akan mencerminkan kekhawatiran persaingan yang lebih rendah.

Tentu saja, penting sekali untuk memindahkan analisis melewati statistik pangsa pasar dan melihat kemungkinan pengaruh persaingan. Satu aspek dari analisis semacam itu akan difokuskan pada sifat homogen dari produk dan pada elastisitas persediaan dari perusahaan kecil untuk menentukan konsentrasi yang terpusat mungkin akan mengurangi persaingan.

¹³ Kebijakan monopoli akan cenderung untuk memfokuskan pada pangsa pasar, karena *antitrust* akan peduli pada transaksi yang menciptakan atau memperkuat perusahaan monopoli.

¹⁴ Pertanyaan-pertanyaan relevan dengan perhitungan rasio konsentrasi, karena menjelaskan bagaimana mendefinisikan pangsa pasar.

3.3. Penyalahgunaan Posisi Dominan (*abuse of dominant position*)¹⁵

Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan memiliki sejumlah kemungkinan yang berpotensi melakukan perilaku anti persaingan, yaitu (1) Menetapkan harga berlebihan (*Charging excessive price*), (2) Melakukan diskriminasi harga (*Price discrimination*), (3) Menetapkan harga yang mematikan (*Predatory pricing*), (4) Menolak bertransaksi (*Refusal to deal/sell*), (5) Melakukan jual ikat (*Tied-in selling*), (6) *Preemption of facilities*, (7) *Tacit collusion*, dan (8) Menaikkan biaya pesaing.

a. Menetapkan harga berlebihan (*Charging excessive price*)

Secara teoritis posisi dominan yang dimiliki oleh pelaku usaha menyebabkan pelaku usaha menetapkan harga barang di pasar menjadi sangat tinggi. Harga barang akan lebih tinggi apabila dibandingkan dengan harga barang apabila terjadi persaingan (sempurna). Sekedar mengingatkan, pada struktur pasar persaingan sempurna suatu perusahaan dengan tujuan memaksimalkan keuntungan, harga barang adalah sama dengan biaya marginalnya ($P=MC$). Sedang pada struktur pasar yang tak ada persaingan sempurna maka harga barang lebih besar dari biaya marginalnya ($P>MC$).

Potensi penyalahgunaan pelaku usaha yang memiliki posisi dominan adalah mengenakan harga barang yang berlebihan kepada konsumen secara tidak wajar. Harga barang cenderung menjadi tinggi disebabkan oleh beberapa hal, termasuk penyalahgunaan posisi dominan yang dimiliki pada pasar bersangkutan, biaya satuan (*unit cost*) yang tinggi, dan lonjakan permintaan namun *supply* terbatas. Untuk mencegah pelaku usaha yang memiliki posisi dominan menyalahgunakan posisinya dan menetapkan harga yang berlebihan, komisi anti persaingan harus lebih memperhatikan alasan yang menyebabkan harga dan keuntungan yang tinggi daripada mengawasi besaran harga itu sendiri.

Komisi akan mengalami kesulitan dan memerlukan waktu untuk dapat menghitung dan menentukan biaya produksi suatu produk yang dihasilkan pelaku usaha. Namun biaya ini harus diketahui untuk dapat menentukan bahwa suatu produk harganya yang

¹⁵ Dikutip dari Adiwiyoto, Bambang P., *Posisi Dominan: Analisis dan Penyalahgunaannya*.

ditetapkan berlebih atau untuk menetapkan harga yang "tepat". Selain itu kesulitan akan menjadi bertambah apabila pelaku usaha menghasilkan beberapa jenis produk, dan bahkan menjadi tidak mungkin apabila pelaku usaha tersebut menghasilkan banyak dan bermacam-macam jenis produk. Perbedaan harga antara produk yang satu dan lain yang dihasilkan pelaku usaha dapat terjadi oleh karena perbedaan kualitas di antara produk tersebut. Tidak mudah untuk membuat kesimpulan Secara meyakinkan bahwa harga yang dikenakan kepada konsumen untuk suatu produk berlebihan sehingga harganya harus diturunkan.

Pengaturan harga barang atau jasa menghadapi dampak yang serius. Dalam ekonomi pasar, keuntungan (*profit*) merupakan suatu faktor yang sangat penting. Pada saat sejumlah pelaku usaha memperoleh keuntungan yang tinggi, keadaan ini menciptakan suatu dorongan bagi pelaku usaha lain untuk memasuki pasar yang ada. Namun, pada saat para pelaku usaha mendapat keuntungan yang cenderung menurun, beberapa pelaku usaha akan terdorong keluar dari pasar bersangkutan. Dalam menghadapi kemungkinan tersebut, para pelaku usaha memiliki kesempatan untuk memproduksi barang dan jasa yang selain tinggi nilainya bagi konsumen, juga efisien dan sesuai bagi kebutuhan konsumen dan pelaku usaha. Proses alamiah ini mengharuskan harga sebagian besar barang atau jasa tidak perlu diatur. Keterlibatan birokrasi dalam mengatur harga mengakibatkan peran penting yang dimiliki keuntungan sebagai faktor dalam memberikan dorongan pelaku usaha masuk dan keluar pasar bersangkutan tidak berjalan secara alamiah.

Namun demikian, beberapa pelaku usaha tidak dapat atau tidak memasuki pasar bersangkutan meskipun suatu sektor industri memperoleh keuntungan yang tinggi. Keadaan ini sering terjadi pada sejumlah industri yang diberi hak monopoli yang syah oleh pemerintah, misalnya industri yang melayani kepentingan umum (*public utility*). Namun terdapat pula sejumlah sektor industri yang diatur Secara ketat sehingga sangat sulit bagi pelaku usaha baru yang lebih efisien untuk masuk ke dalam pasar bersangkutan. Dalam keadaan ini komisi anti persaingan dapat memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah untuk menghapuskan

hambatan masuk tersebut. Selain itu, komisi anti persaingan juga dapat memberikan advokasi kepada lembaga legislatif dan pemerintah untuk mencabut dan mengubah peraturan perundang-undangan sedemikian rupa sehingga dapat meningkatkan semangat persaingan dan meningkatkan efisiensi perekonomian nasional.

Sebaliknya, terdapat beberapa jenis industri meskipun tidak ada hambatan masuk yang sah, namun pasar bersangkutan hanya dapat menyerap produk hanya dari satu pelaku usaha. Struktur monopoli alamiah ini semakin bertahan ketika *economies of scale* dan *economies of scope* semakin menguat, sehingga biaya produksi semakin rendah pada saat pelaku usaha tunggal memasok pasar. Contoh klasik jenis industri ini adalah industri jaringan distribusi tenaga listrik, dan jaringan distribusi air minum. Dalam perekonomian negara maju, pengendalian harga dan perilaku monopoli alamiah tidak dilakukan oleh komisi anti monopoli namun dikendalikan oleh suatu lembaga pengatur independen (*independent regulatory body*).

Apabila tidak terdapat lembaga pengatur independen, maka komisi anti monopoli harus melakukan pengawasan yang ketat agar terjadi persaingan yang sehat dalam setiap kegiatan usaha industri. Dalam keadaan dimana pelaku usaha industri monopoli alamiah dapat mengendalikan harga, maka komisi anti monopoli dapat mempertimbangkan untuk mengendalikan harga dan perilaku pelaku usaha monopoli alamiah tersebut. Tetapi mengingat kemungkinan mengalami kesulitan mengatur harga, tindakan demikian dapat dilakukan apabila struktur pasar memang jelas suatu monopoli alamiah dan bahwa masuknya pelaku usaha baru tidak dapat diharapkan membantu diperolehnya harga persaingan (*competitive price*).

Suatu harga berlebih dapat diperoleh bukan dari hasil keunggulan efisiensi yang dimiliki suatu pelaku usaha, namun diperoleh dari praktik menyingkirkan pelaku usaha pesaing dengan cara menyalahgunakan posisi dominan untuk mempertahankan atau memperkuat posisinya. Praktik ini dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang terintegrasi vertikal menolak menjual sebagian produknya kepada pelaku usaha lain. Praktik ini juga dapat mengakibatkan meningkatkan harga menjadi lebih tinggi. Misalnya, suatu perusahaan telepon dapat menolak menjual informasi mengenai para

pelanggan, sehingga perusahaan telepon ini dapat menjadi penyedia tunggal (*monopolist*) di suatu pasar bersangkutan dimana informasi tersebut merupakan sesuatu yang paling berharga (sebagai contoh, daftar alamat, pemasaran langsung, dan riset pemasaran). Perilaku ini dapat mengurangi terjadinya persaingan yang sehat. Persaingan ini dapat diciptakan dengan menghentikan praktik yang menghambat persaingan dengan cara menghapuskan kemampuan pelaku usaha untuk mengenakan harga berlebih.

b. Melakukan diskriminasi harga (*price discrimination*)

Suatu praktik diskriminasi harga pada dasarnya adalah praktik pelaku usaha yang menjual produk sejenis dengan tingkat harga yang berbeda-beda kepada konsumen yang berbeda-beda pula dan tanpa memperhatikan selisih biaya yang mempengaruhi perbedaan harga. Biaya produksi untuk produk sejenis produk tersebut dianggap sama, atau apabila terdapat perbedaan, perbedaan tersebut seharusnya tidak sebesar harga yang ditetapkan pelaku usaha.

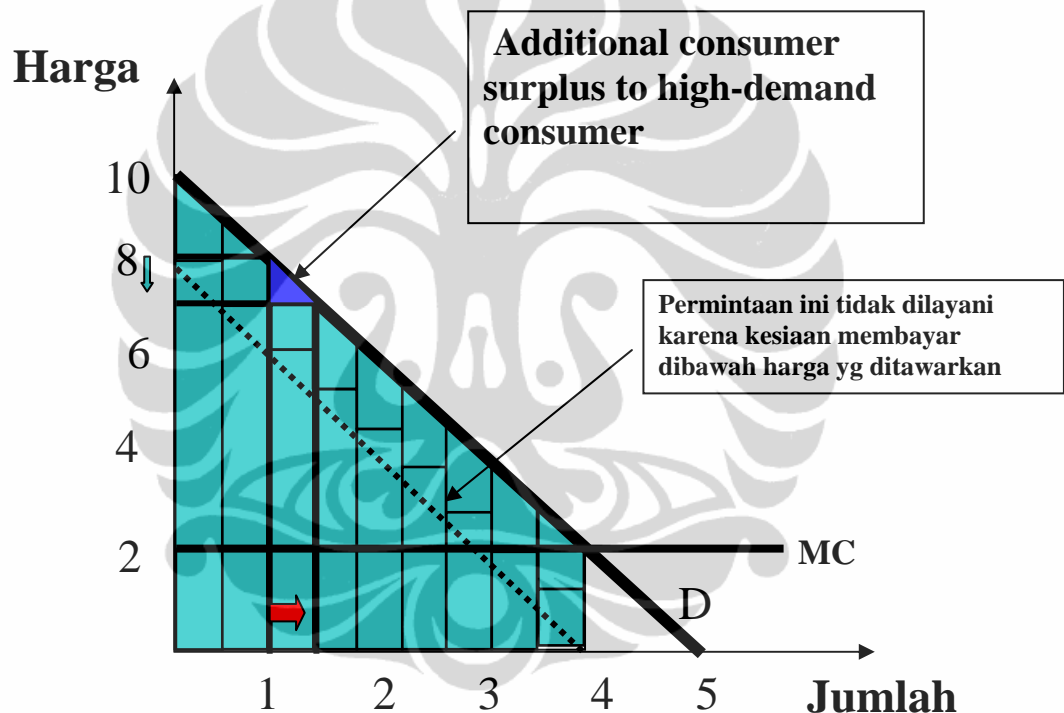
Meskipun banyak pelaku usaha ingin menerapkan praktik diskriminasi harga, namun tidak semua pelaku usaha dapat melakukannya. Untuk dapat melakukan praktik diskriminasi harga harus dipenuhi beberapa kondisi yang diperlukan (*necessary conditions*) yaitu:

- Pelaku usaha harus memiliki posisi dominan di pasar bersangkutan sehingga dapat menetapkan harga di atas biaya marginal. Apabila posisi ini tidak dimiliki maka pelaku usaha tidak akan berhasil menentukan harga lebih tinggi daripada harga pasar kompetisi;
- Pelaku usaha harus dapat membagi menjadi beberapa bagian pasar, atau mengetahui kemampuan membayar (*willingness to pay*) setiap pasar, dimana masing-masing bagian pasar harus memiliki elastisitas yang berlainan;
- Pemisahan atau pemilahan konsumen tersebut harus sedemikian rupa, sehingga dapat dicegah terjadinya penjualan ulang produk dari pasar yang tingkat harganya

rendah ke pasar yang tingkat harganya lebih tinggi. Apabila hal ini tidak dapat dicegah, pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tidak dapat menjual produknya dengan harga yang lebih tinggi.

Secara garis besar praktik diskriminasi harga dalam pasar monopoli dibagi dalam tiga jenis, yaitu diskriminasi harga tingkat pertama (*first degree price discrimination*), diskriminasi harga tingkat kedua (*second degree price discrimination*), dan diskriminasi harga tingkat ketiga (*third degree price discrimination*).

Gambar 3.1. Diskriminasi Harga Tingkat Pertama¹⁶

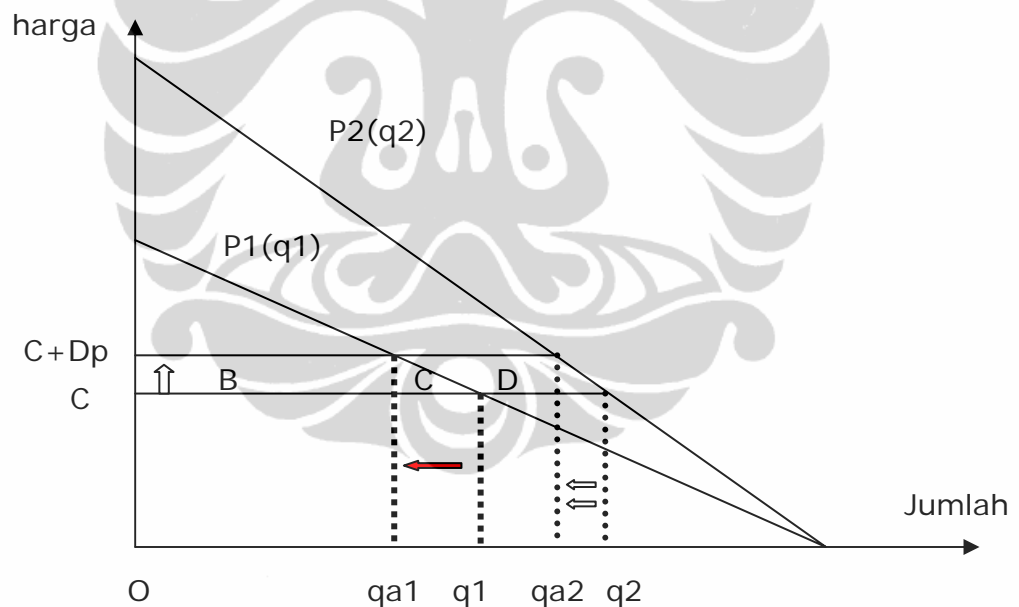


Diskriminasi harga tingkat pertama, atau disebut juga diskriminasi harga sempurna (*perfect price discrimination*) terjadi apabila peiaku usaha yang memiliki posisi dominan menetapkan harga yang berbeda pada setiap unit jenis produk yang dihasilkan. Dalam praktik diskriminasi ini, peiaku usaha monopoli akan menetapkan harga maksimum sampai suatu titik dimana konsumen bersedia atau mampu membayar (*willingness to pay*) setiap unit produk tersebut.

¹⁶ Dikutip dari Silalahi, Pande Radja, bahan kuliah Diskriminasi Harga.

Dalam praktik diskriminasi jenis ini pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat mengatur harga, sedemikian sehingga masing-masing unit produk dijual pada tingkat harga yang berbeda-beda. Dengan demikian pelaku usaha dapat mengambil seluruh surplus konsumen atau dengan perkataan lain, produsen berupaya untuk memaksimalkan surplusnya. Dalam kenyataannya, praktik diskriminasi harga tingkat pertama ini sangat sulit ditetapkan. Praktik diskriminasi ini dapat diterapkan pada penjualan jasa, misalnya konsultan, pengacara, yang jasa yang diterima tidak dapat dijual kembali. Pada umumnya dilakukan melalui proses perundingan dengan setiap konsumen, yang dapat memerlukan waktu dan biaya. Kasus lain adalah pengenaan biaya yang berbeda oleh seorang dokter bagi setiap pasien sesuai dengan kemampuan membayar pasiennya.

Gambar 3.2. Diskriminasi Harga Tingkat Kedua¹⁷



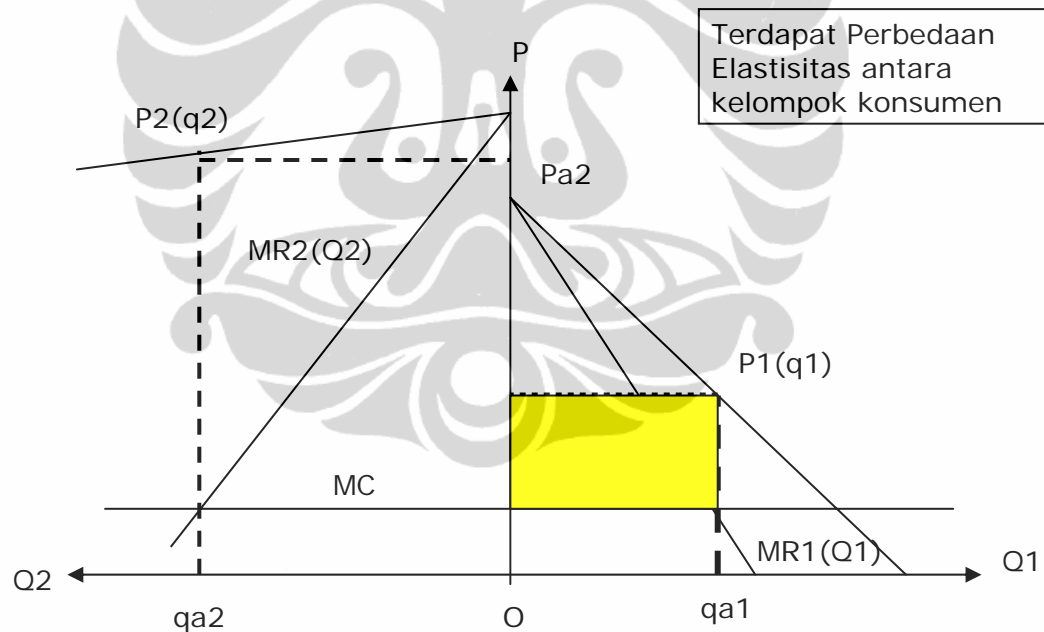
Diskriminasi harga tingkat kedua terjadi apabila pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat menetapkan harga yang berbeda-beda pada beberapa kelompok produk. Dalam praktik diskriminasi harga tingkat kedua penetapan harga yang dilakukan pelaku usaha apabila pelaku usaha yang memiliki posisi dominan

¹⁷Silalahi, Pande Radja, *ibid.*

dinamakan *declining block price*. Pada praktik diskriminasi ini, konsumen masih memiliki surplus konsumen atau pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tidak dapat mengambil seluruh surplus konsumen seperti terjadi pada praktik diskriminasi tingkat pertama.

Praktik ini juga biasanya diterapkan pada tarif telepon (dilaksanakan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan), dimana tarif yang dikenakan untuk rumah tangga, bisnis, dan perkantoran swasta dan pemerintah berbeda. Kasus lain yang menerapkan praktik *declining block price* adalah pengenaan biaya langganan surat kabar atau majalah, misalnya biaya langganan surat kabar atau majalah untuk tiga atau enam bulan lebih murah daripada biaya langganan satu bulan. Praktik diskriminasi harga tingkat kedua ini banyak dilakukan oleh jenis kegiatan usaha lain.

Gambar 3.3. Diskriminasi Harga Tingkat Ketiga¹⁸



Diskriminasi harga tingkat ketiga terjadi apabila pelaku usaha monopoli dapat membagi pasar (atau kurva permintaan) menjadi dua atau lebih kelompok dan menetapkan harga yang berbeda pada kelompok yang berbeda. Praktik diskriminasi

¹⁸ Silalahi, Pande Radja, *ibid.*

harga tingkat ketiga ini akan sangat menguntungkan apabila kelompok pasar yang dipecah memiliki elastisitas harga terhadap permintaan yang berbeda.

Pembagian pasar ini dapat terjadi berdasarkan umur dan penghasilan (misalnya harga tiket untuk anak, mahasiswa, atau "manula" lebih murah) atau *gender* (harga lebih rendah bagi wanita pada "*lady's hour*"). Pembagian pasar yang sering terjadi adalah pembagian pasar sesuai wilayah. Kasus yang paling sering adalah semacam *dumping*, dimana harga produk di satu propinsi lebih mahal daripada harganya di luar propinsi tersebut. Hal ini dapat terjadi karena elastisitas harga terhadap permintaan barang di luar propinsi tersebut lebih tinggi daripada elastisitas di dalam propinsi.

Kasus lain yang dapat dikategorikan sebagai praktik diskriminasi harga tingkat ketiga adalah penetapan harga untuk barang yang baru diproduksi lebih tinggi apabila barang tersebut sudah berada agak lama di pasar. Harga barang elektronik yang baru diproduksi akan lebih mahal apabila dibandingkan setelah beberapa saat lamanya barang tersebut berada di pasar.

Suatu strategi diskriminasi juga dapat termasuk mengenakan harga yang sama kepada para konsumen meskipun adanya selisih biaya untuk memasoknya. Dengan melakukan diskriminasi harga, suatu pelaku usaha dapat memperoleh keuntungan yang lebih tinggi dibandingkan apabila pelaku usaha tersebut membebaskan hanya satu harga tunggal kepada semua konsumen. Keuntungan tambahan yang diperoleh dengan melakukan diskriminasi harga dapat berasal dari meningkatnya penjualan; dengan demikian diskriminasi harga dapat meningkatkan jumlah produksi pelaku usaha.

Diskriminasi harga mensyaratkan agar pelaku usaha mengidentifikasi berbagai jenis konsumen berbeda yang bersedia membayar harga yang berbeda. Pelaku usaha itu juga harus dapat mencegah konsumen yang dirugikan untuk membeli produk dari konsumen yang membelinya dengan harga yang menguntungkan. Secara teoritis, terdapat pasar dimana penjualan kembali tidak mungkin dilakukan, tetapi dalam kenyataannya, penjualan kembali mungkin mengharuskan kontrak yang kompleks. Dengan demikian komisi yang berwenang mengawasi persaingan tidak perlu

menggunakan argumen teoritis untuk Secara cepat menyimpulkan bahwa praktik diskriminasi harga tidak dapat terjadi. Komisi juga tidak boleh terlalu mudah menduga bahwa kondisi-kondisi keberhasilan pelaku usaha untuk melakukan praktik diskriminasi harga mudah dilaksanakan.

Membuktikan bahwa praktik diskriminasi harga dapat merugikan konsumen merupakan masalah yang sulit. Dalam sejumlah kasus, selisih harga mungkin bukan praktik diskriminasi karena selisih itu dapat disebabkan oleh karena adanya selisih biaya untuk melayani konsumen yang berbeda. Sebagai contoh, konsumen yang memiliki risiko tinggi membayar premi lebih tinggi atau suku bunga lebih tinggi dibandingkan dengan konsumen yang memiliki risiko lebih rendah. Dalam kasus lain, selisih harga atas beberapa produk yang nampaknya mirip atau sama dapat disebabkan oleh karena perbedaan mutu. Untuk menghindari argumen mengenai besarnya penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*) barang atau jasa, komisi yang mengawasi persaingan harus dapat menghitung biaya produksi yang dikeluarkan oleh pelaku usaha. Mengingat bahwa menghitung biaya produksi sangat sulit dan tidak diperoleh hasil yang pasti, maka penyelidikan praktik diskriminasi harga tidak menjadi suatu prioritas yang tinggi.

Praktik diskriminasi harga yang dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat bersifat menyingkirkan pesaing. Upaya ini dilakukan oleh suatu pelaku usaha dengan mengenakan harga yang sangat rendah kepada pembeli yang berpotensi beralih ke pemasok lain atau pesaing. Akan tetapi sulit untuk membedakan praktik ini dengan praktik suatu pelaku usaha yang menjual ke konsumen yang hanya bersedia membayar harga yang lebih rendah dan praktik ini bukan melakukan praktik harga non diskriminasi. Praktik diskriminasi harga tingkat tiga ini dapat mengakibatkan lebih banyak konsumen yang disuplai daripada yang terjadi dengan harga tunggal bagi setiap konsumen. Apabila strategi praktik diskriminasi harga mengarah kepada peningkatan mutu barang atau jasa yang dijual, maka strategi ini harus dianggap sebagai strategi mendorong persaingan.

Cara lain melakukan diskriminasi antara para konsumen adalah dengan melakukan praktik *discount* (potongan harga). Praktik *discount* biasanya diberikan kepada permintaan konsumen tunggal yang besar di mana *economies of scale* (misalnya, dalam angkutan) mengarah kepada penurunan biaya total rata-rata. Jenis lain praktik *discount* diberikan kepada seorang konsumen, apabila konsumen tersebut memesan barang untuk suatu jangka waktu tertentu yang lama, misalnya selama satu tahun. Pengaruh demikian semakin besar bagi suatu pelaku usaha yang memiliki posisi dominan menjual banyak jenis produk dan praktik *discount* berlaku atas semua penjualan barang, terlepas dari kuantitas setiap produk yang dibeli.

Meskipun praktik *discount* dapat meningkatkan biaya pesaing (memasuki pasar bersangkutan), khususnya apabila dikenakan bersama dengan kontrak jangka panjang, praktik *discount* merupakan instrumen persaingan yang ampuh dan umumnya bermanfaat bagi konsumen. Selanjutnya praktik *discount* dapat dibenarkan karena dapat meningkatkan efisiensi perusahaan karena dapat menurunkan biaya operasi perusahaan. Mengingat bahwa praktik *discount* menghasilkan penurunan biaya penjualan yang berarti, maka praktik *discount* memungkinkan suatu pelaku usaha memberikan penurunan harga barang yang besar bagi para konsumen,

Praktik *discount* dapat bersifat menghambat persaingan jika praktik ini menjadi suatu perjanjian tertutup (*exclusive dealing*) yaitu, jika *discount* diberikan hanya kepada konsumen yang setuju untuk tidak membeli barang dari pelaku usaha pesaing, sehingga menambah rintangan masuk pasar. Tetapi dalam praktik ini, yang menjadi masalah adalah aspek eksklusif perjanjian tersebut (seberapa mengikat dan seberapa lama klausul tentang keeksklusifannya). Potensi praktik *discount* dalam menghambat persaingan harus dikaji kasus per kasus, dan seyogyanya dievaluasi besarnya biaya yang dibebankan kepada pelaku usaha baru yang masuk pasar dan besarnya kerugian yang diderita para konsumen.

Praktik diskriminasi harga dapat terjadi pada praktik jual ikat. Praktik pengikatan menjadi penyalahgunaan apabila dipergunakan untuk menghindari peraturan yang menetapkan harga barang pengikat. Sebagai contoh, produk utama suatu pelaku usaha

yang memiliki posisi dominan menguasai suatu pasar bersangkutan. Selanjutnya misalkan harga barang pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut diatur, pengaturan ini Secara efektif mencegah untuk mendapatkan semua keuntungan monopoli yang seharusnya diperoleh apabila tidak ada pengaturan harga. Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut akan menjual produk yang harganya telah diatur dengan syarat bahwa produk lainnya (yang harganya tidak diatur) harus juga dibeli dan kemudian menetapkan harga gabungan untuk mengambil semua keuntungan monopoli pada barang yang telah diatur harganya itu. Dalam contoh ini pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut akan menetapkan harga barang yang tidak diatur (barang yang diikat) lebih rendah daripada harga yang berlaku di pasar bersangkutan. Praktik diskriminasi harga dan jual ikat meningkatkan hambatan masuk bagi pelaku usaha pesaing yang memproduksi barang yang diikat dan memungkinkan memanfaatkan kekuasaan pasar yang dimilikinya dalam mendorong penjualan barang yang diikat.

c. Menetapkan harga yang mematikan (*predatory pricing*)

Menetapkan harga yang mematikan (*predatory pricing*) adalah praktik suatu pelaku usaha yang memiliki posisi dominan menjual produknya pada harga yang sedemikian rendah untuk sementara waktu (jangka pendek) agar pelaku usaha lain tidak dapat masuk pasar karena harga pasar yang ada terlalu rendah untuk mendapatkan keuntungan. Tujuan praktik ini adalah (1) mengusir para pelaku usaha pesaing keluar dari pasar, (2) menghalangi masuknya pesaing baru, dan (3) menguasai pasar. Meskipun dalam jangka pendek praktik ini menguntungkan konsumen, namun dalam jangka panjang pelaku usaha yang melakukan praktik *predatory pricing* akan dapat bertindak sebagai pelaku usaha monopoli.

Biaya untuk melakukan praktik ini dapat menjadi tinggi, tetapi sang pengusir berharap keuntungan masa depan yang dihitung dengan nilai sekarang (*discounted*) dapat melebihi kerugian dan hilangnya keuntungan yang diperoleh sekarang. Apabila pelaku usaha tersebut beroperasi di lebih dari satu pasar dan menjual produknya di

beberapa pasar pada harga di bawah biaya dapat memicu terjadinya kartel harga di pasar lain, meskipun penawaran barang mungkin dialihkan ke pasar dengan harga yang lebih tinggi.

Praktik ini sangat merugikan masyarakat bukan karena harga yang rendah, tetapi karena praktik ini mengarah pada turunnya jumlah produksi sekarang dan mengakibatkan harga yang lebih tinggi di masa yang akan datang. Dampak praktik ini menyebabkan pelaku usaha pesaing menjadi lemah, dan bagi para pelaku usaha pesaing yang telah keluar pasar akan menghadapi hambatan masuk pasar kembali sehingga pemulihan persaingan usaha tidak mungkin terjadi, sehingga keuntungan yang diperoleh setelah pasca praktik ini lebih besar daripada kerugian yang dialami sebelumnya. Dalam kondisi ekonomi pasar yang sehat, kondisi seperti di atas tidak mungkin terjadi, dan dalam kenyataannya mematikan pelaku usaha pesaing atau menguasai pasar dengan cara menetapkan harga yang mematikan jarang sekali terjadi.

Beberapa negara telah menetapkan bahwa harga dapat bersifat mematikan pesaing hanya apabila harga itu ditetapkan di bawah biaya marginal. Namun demikian, harga di bawah biaya variable rata-rata (dan dibawah biaya marginal) dapat dibenarkan dalam keadaan terpaksa. Karena biaya marginal sulit dihitung, petunjuk praktis bagi komisi pengawas persaingan adalah memperkirakan biaya marginal yang kira-kira sesuai dengan biaya variable rata-rata. Meskipun perhitungannya tidak sederhana namun biaya variabel rata-rata lebih mudah diperkirakan dan dihitung. Jenis industri yang memiliki kapasitas berlebih sangat berisiko apabila melakukan praktik ini. Biaya variabel produk jenis industri ini dapat jauh lebih tinggi daripada biaya marginal, dan suatu pelaku usaha dapat diduga menetapkan harga yang mematikan meskipun harga yang ditetapkan Secara kasar sama dengan biaya marginal. Dalam setiap keadaan, mengenakan harga tepat di bawah biaya marginal pesaing (menetapkan harga batas) dapat bersifat mematikan pesaing, namun menetapkan harga demikian tidak dapat dianggap sebagai pengambilalihan pasar apabila harga produk tersebut lebih tinggi daripada biaya marginal. Harga produk lebih tinggi daripada biaya total rata-rata tidak dapat dianggap sebagai pengambilalihan pasar.

Harga yang terletak di antara biaya total rata-rata dan biaya variabel rata-rata dapat ditetapkan sebagai promosi produknya untuk mencari konsumen sewaktu melakukan program perluasan investasi. Namun pelaku usaha tersebut tidak dapat melakukannya dalam jangka panjang, karena harga ini tidak dapat dipertahankan dalam jangka panjang.

Apabila pelaku usaha mudah masuk ke pasar, hal ini tidak dapat dianggap bahwa sedang terjadi penetapan harga untuk pengambilalihan pasar, karena pelaku usaha tidak dapat menaikkan harga di masa yang akan datang. Meskipun beberapa pesaing dapat menderita kerugian, kerugian ini disebabkan oleh rendahnya harga-harga di pasar (namun menguntungkan konsumen) dan pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dalam upaya memonopoli pasar tidak dapat mengkompensasikan setiap kerugian yang diderita. Pada saat mengkaji dugaan penetapan harga untuk mengambilalih pasar, banyak negara pertama-tama mempertimbangkan apakah terdapat hambatan masuk atau masuk kembali pasar dengan mempergunakan pengambilalihan pasar menjadikan strategi untuk terus mempertahankan keberadaan pelaku usaha tersebut.

d. Menolak bertansaksi (*refusal to deal/sell*)

Undang-undang persaingan umumnya tidak menugaskan pelaku usaha untuk bekerja sama dengan para pelaku usaha pesaing. Apabila suatu pelaku usaha (bahkan yang memiliki posisi dominan) menolak untuk bertransaksi dengan pelaku usaha lain yang memiliki hubungan vertikal dengan pelaku usaha pertama, maka hasilnya mungkin bukan praktik anti persaingan. Sebagai contoh, suatu pelaku usaha jaringan pipa yang dominan menolak bertransaksi dengan pelaku usaha produsen minyak dapat mencerminkan berbagai alasan menjadikan perilaku ini pro persaingan, antara lain reputasi buruk pelaku usaha produsen minyak, masalah pengelolaan yang efisien, atau masalah beban puncak. Tetapi dalam contoh ini, apabila pelaku usaha jaringan pipa yang dominan tersebut menolak bertransaksi dengan konsumen tambahan, perilaku ini akan menjadi anti persaingan. Hal ini dapat mengakibatkan suatu kelompok konsumen

yang berkuasa mengancam pemilik pelaku usaha jaringan pipa bahwa kelompok konsumen tersebut akan mendirikan usaha jaringan pipa baru apabila pelaku usaha jaringan pipa yang dominan memberi akses kepada beberapa konsumen lain. Penolakan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan untuk memberikan akses kepada suatu pelaku usaha yang memproduksi suatu input barang langka yang diperlukan untuk beroperasi di pasar hilir di mana pelaku usaha yang memiliki posisi dominan itu juga beroperasi dapat menjadi suatu penyalahgunaan. Hal ini dapat terjadi apabila harga *input* barang langka tersebut diatur dan pelaku usaha tersebut berupaya meningkatkan posisi dominannya di pasar. Secara vertikal namun harga produknya tidak diatur. Perilaku ini lazim bagi pelaku usaha yang belum lama diregulasi dimana beberapa pasar terbuka bagi persaingan, namun terdapat pelaku usaha lain yang masih memiliki kekuatan monopoli.

Secara umum, untuk mengkaji penyalahgunaan dalam kasus penolakan bertransaksi perlu diperhatikan (1) penguasaan atas pasar pelaku usaha tersebut, (2) alasan penolakan bertransaksi, dan (3) kerugian persaingan yang diakibatkan adanya penolakan bertransaksi. Selain itu hal penting yang perlu diperhatikan adalah mendefinisikan pasar bersangkutan secara tepat. Apabila pasar hilir yang terkait sedemikian rupa sehingga pelaku usaha yang dicegah masuk dapat menghindari penolakan bertransaksi dan tetap menjadi pesaing, maka penolakan bertransaksi bukan merupakan suatu praktik anti persaingan.

e. Melakukan jual ikat (*tied-in selling*)

Praktik jual ikat adalah penjualan suatu produk (barang pengikat) dengan syarat bahwa pembeli harus membeli produk lain (barang yang diikat). Secara umum, perilaku demikian seyogyanya tidak dianggap sebagai penyalahgunaan posisi dominan jika pelaku usaha tidak menguasai pasar barang pengikat. Bahkan meskipun pelaku usaha memiliki posisi dominan, menentukan bahwa suatu praktik jual ikat merupakan penyalahgunaan memerlukan kajian yang cermat mengenai tujuan jual ikat dan konteks pasarnya.

Apabila dua produk terintegrasi Secara vertikal, di mana yang satu menjadi input dalam memproduksi produk yang lain, maka komisi yang mengawasi persaingan harus berupaya untuk mendapatkan alasan diterapkannya praktik jual ikat tersebut. Secara umum, praktik jual ikat tidak dapat dimotivasi oleh penyalahgunaan jika dua produk digunakan sesuai dengan proporsi yang telah ditetapkan (seperti produk hasil suatu proses industri). Praktik semacam ini dikenal dengan istilah *bundling*. Dalam praktik jual ikat pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat memaksimalkan keuntungan dengan mengenakan harga yang cukup tinggi dalam pasar produk pengikat, namun pada umumnya praktik jual ikat tidak dapat meningkatkan keuntungan pelaku usaha.

Praktik jual ikat sering dimotivasi oleh keinginan pelaku usaha untuk mempertahankan atau meningkatkan reputasi kualitas atau kepercayaan atas produknya. Praktik ini seyogyanya tidak dianggap sebagai penyalahgunaan karena praktik jual ikat akan dapat meningkatkan efisiensi dan meningkatkan permintaan pasar. Sebagai contoh, suatu pelaku usaha independen melakukan pelayanan yang buruk atas produk pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat Secara negatif mempengaruhi reputasi pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dan menghasilkan nilai penjualan yang rendah. Dalam upaya menghindari hal ini, pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut lebih baik menjual produk dan jasanya bersama-sama melalui kontrak jual ikat. Namun demikian, perlu dikaji mengenai tujuan pelaku usaha yang memiliki posisi dominan yang melakukan jual ikat apakah untuk mempertahankan atau meningkatkan reputasinya ini dapat dicapai melalui upaya yang tidak harus restriktif, seperti perbaikan proses pengendalian mutu produk, atau penyempurnaan *management*.

Praktik jual ikat menimbulkan masalah bagi kebijakan persaingan karena praktik menyebabkan diperolehnya keuntungan supra normal bagi pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dalam suatu pasar bersangkutan. Praktik jual ikat memungkinkan untuk meningkatkan hambatan masuk bagi pelaku usaha pesaing dan memungkinkan penggunaan kekuasaan pasar yang dimilikinya dalam pasar barang

yang diikat. Praktik jual ikat juga dapat menjadi penyalahgunaan apabila dipergunakan untuk menghindari peraturan yang menetapkan harga barang pengikat. Sebagai contoh, produk primer suatu pelaku usaha yang memiliki posisi dominan menguasai suatu pasar bersangkutan. Selanjutnya misalkan harga barang pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut diatur, pengaturan ini Secara efektif mencegah untuk mendapatkan semua keuntungan monopoli yang seharusnya diperoleh apabila tidak ada pengaturan harga. Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut terdorong untuk menjual produk yang harganya telah diatur dengan syarat bahwa produk lainnya dibeli (yang harganya tidak diatur) dan kemudian menetapkan harga gabungan untuk mengambil semua keuntungan monopoli pada barang yang telah diatur harganya itu.

Praktik jual ikat dapat dipergunakan untuk mengeksploitasi konsumen di pasar yang cukup bersaing. Contoh kasus ini, misalnya konsumen yang telah membeli barang tahan lama yang relatif mahal mungkin tidak mempunyai pilihan selain harus pergi ke produsennya pada waktu memerlukan suku cadang atau jasa pemeliharaan. Bahkan apabila terjadi persaingan pada pasar produk utama, penjual mungkin dapat mengambil keuntungan dari konsumen yang telah membeli barang dan tidak mempunyai banyak alternatif untuk suku cadang. Namun apabila konsumen yang akan datang membeli barang itu diberitahu adanya praktik ini, mereka akan mempertimbangkan dan memperhitungkan harga suku cadangnya pada waktu melakukan pembelian awal. Dalam situasi ini, apabila produsen juga menghadapi persaingan atas produk awal, kemampuan produsen untuk mengeksploitasi konsumen yang telah terikat akan berkurang atau mungkin menjadi hilang.

Komisi yang mengawasi persaingan harus mengkaji kondisi yang diperlukan untuk memutuskan terjadinya anti persaingan — karena konsumen yang kurang informasi dan kurang penjelasan mengenai diterapkannya praktik jual ikat — dalam ukuran cukup signifikan untuk memperbesar masalah persaingan. Sebagai contoh, apabila harga suku cadang relatif mahal dalam hubungannya dengan harga barang tahan lama tadi, misalnya sebuah mobil, maka pasar suku cadang bukan merupakan pasar

bersangkutan yang didefinisikan seperti seharusnya. Para konsumen akan beralih ke merk mobil lain apabila mereka dibebani harga monopoli di pasar suku cadang. Dengan perkataan lain, apabila para konsumen mengetahui Secara transparan seluruh biaya yang akan mereka keluarkan dalam membeli suatu produk tertentu, maka praktik jual ikat tidak akan menjadi perhatian khusus komisi pengawas persaingan karena produk utama yang dihasilkan pelaku usaha akan bersaing Secara sehat di pasar.

Pada umumnya, konsumen mungkin tidak dapat mengetahui seluruh biaya yang berkaitan dengan penggunaan suatu produk dan mungkin menjadi sasaran perilaku penyalahgunaan oleh suatu pelaku usaha yang memiliki dominan, yang mencoba mengeksploitasi kemungkinan adanya informasi yang tidak seimbang. Situasi demikian mungkin tidak lazim. Hal ini umumnya terjadi pada produk yang tidak sering dibeli, sehingga praktik eksploitasi tidak cukup mempengaruhi permintaan produk pelaku usaha di masa mendatang. Secara umum, konsumen belajar dari pengalaman. Apabila konsumen dieksploitasi dengan kontrak jual ikat dan terdapat persaingan di pasar primer, maka konsumen dengan mudah mampu beralih ke pemasok lain dan dapat menghindar dari penyalahgunaan itu.

f. Pre-emption facilities

Praktik pelaku usaha untuk mencegah masuknya pesaing dan untuk memperoleh posisi dominan dilakukan dengan merencanakan membangun suatu fasilitas produksi dengan kapasitas produksi sedemikian besar sehingga tidak memungkinkan pelaku usaha lain masuk ke pasar karena skala ekonomisnya sangat besar. Penentuan kapasitas fasilitas produksi dapat terjadi jauh sebelum pelaku usaha lain masuk atau sesaat sebelum pelaku usaha lain masuk pasar.

Praktik *pre-emption facilities* dapat berupa pengambilalihan *supply* (penyediaan) bahan baku yang penting atau jalur distribusi dengan membuat kontrak jangka panjang untuk membeli bahan baku atau fasilitas lainnya, dan kemudian menerapkan suatu perjanjian

tertutup (*exclusive dealing*) dan praktik lain yang menghambat persaingan. Praktik ini dapat menimbulkan hambatan masuk dan melindungi (*entrench*) posisi pasar pelaku usaha yang ada dan atau mempermudah terjadinya praktik anti persaingan.

Apabila kapasitas produksi jauh lebih besar daripada produksi sebenarnya atau jauh lebih besar dari kemampuan pasar untuk menyerapnya, maka apabila terdapat pelaku usaha yang bermaksud masuk pasar, pelaku usaha yang memiliki posisi dominan ini dapat segera meningkatkan jumlah produksinya dan produknya dapat segera membanjiri pasar. Praktik ini dapat menurunkan harga barang dan menutup minat pelaku usaha untuk melakukan investasi. Kegiatan tersebut dapat menjadikan suatu hambatan masuk pasar (*barier to entry*) dan dapat mengurangi persaingan.

Kemungkinan lain terjadi pada suatu industri yang memerlukan waktu pembangunannya sangat lama. Dalam kenyataannya pembangunan ini dilakukan tidak dengan sepenuhnya dan hanya untuk sekedar menakuti pesaing untuk masuk pasar. Kedua kegiatan terakhir tersebut juga dapat disebut praktik *pre-emption facilities*. Praktik *pre-emption facilities* dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dengan menciptakan produk dan merk yang khayal (*artificial*) dalam upaya mencegah produk tiruan (*imitation*).

memperbesar biaya produksi pelaku usaha yang relatif lebih kecil. Tingkat upah yang tinggi ini diduga menguntungkan pelaku usaha padat modal, karena Hal ini hanya mempunyai dampak yang kecil Secara proposional atas biaya produksi mereka, dibandingkan dengan pesaing lebih kecil yang padat karya. Namun praktik dengan memberikan upah tinggi bagi karyawan hanya sekedar untuk kepentingan menaikkan biaya pesaing sangat sulit untuk dibuktikan.

Beberapa contoh lain dalam topik menaikkan biaya pesaing adalah dengan melibatkan mereka dalam proses pengadilan (biaya yang ditetapkan lebih membebani anggaran yang kecil), atau Secara strategis memasang iklan sampai pada tingkat demikian rupa sehingga para pesaing kecil dan para peserta baru yang potensial terpaksa menaikkan investasi untuk *asset* tetap mereka. Namun demikian biaya yang

dikeluarkan untuk pemasangan iklan harus dianggap sebagai investasi dalam mempromosikan dan meningkatkan reputasi perusahaan tersebut.

Reputasi suatu perusahaan tidak dapat dibatasi pada pasar dimana iklan tersebut ditujukan. Banyak perusahaan yang telah mendapatkan reputasi di suatu pasar menggunakannya untuk memasuki pasar lain. Misalnya, sejumlah perusahaan memiliki reputasi dan posisi yang tinggi di industri *fashion* telah menggunakan reputasi mereka untuk bergerak ke pasar-pasar lain yang berkaitan dengan industri *fashion*, seperti minyak wangi atau sepatu, bahkan jam tangan. Keadaan ini sangat mempersulit pesaing kecil yang bermaksud untuk memasuki pasar minyak wangi atau sepatu tersebut.

3.4. Hambatan Masuk ke dalam Pasar (*barrier to entry*)¹⁹

Analisis persaingan selanjutnya adalah mudahnya perusahaan baru (*entry*) masuk ke dalam pasar. Pada umumnya, seorang analis mencoba untuk memprediksi apakah ancaman masuk akan mencegah atau menghalangi suatu jenis tertentu kenaikan harga anti persaingan. Jika *entry* cukup mudah masuk sehingga perusahaan yang sudah ada tidak dapat memaksakan atau mempertahankan harga di atas tingkat bersaing untuk jangka panjang, maka kecil peluang terjadinya anti persaingan. Sebaliknya, jika *entry* tidak cukup untuk menekan kenaikan harga, kemudian transaksi mungkin sekali akan membawa pada kenaikan harga unilateral atau kolusif, ini merupakan masalah persaingan yang serius.

Pendekatan tradisional terhadap *entry* memasukkan penelitian terhadap penghalang bagi *entry* yang membuatnya tak mungkin bagi perusahaan-perusahaan baru akan memilih membangun kapasitas. Jika penghalang telah ditemukan, *entry* dihambat, sedangkan jika tidak ada penghalang, *entry* dianggap mudah. Berbagai definisi untuk penghalang *entry* telah ditawarkan. Bain mendefinisikan penghalang sebagai keuntungan dari penjual yang sudah ada diatas pedatang baru (*entrant*), sedangkan

¹⁹ Dikutip dari Rodriguez, A.E., 2001, *The Economic Analysis of Competition*.

Stigler (1968) menganggap penghalang sebagai biaya untuk menghasilkan berbagai tingkat output yang dikeluarkan oleh *entrant*, tetapi tidak dikeluarkan oleh perusahaan-perusahaan yang sudah ada. Jadi, diferensiasi produk dapat berfungsi sebagai suatu penghalang menurut definisi Bain, tapi umumnya bukan suatu penghalang menurut definisi Stigler. Secara keseluruhan, adanya penghalang tergantung pada definisi penghalang yang dipakai dalam analisis. Akhirnya pendekatan tradisional terhadap *entry* mengabaikan waktu yang diperlukan oleh *entry* untuk terjadi. Dengan demikian, hal tersebut akan memungkinkan bagi sebuah *entry* menyebabkan kenaikan harga untuk jangka menengah, dengan *entry* mengembalikan pasar ke persaingan dalam jangka panjang.

Kemungkinan terjadinya *entry* pada dasarnya adalah sebuah tes profitabilitas. Untuk membenarkan investasi yang cukup besar dalam sebuah pasar, *entrant* harus yakin bahwa ia mendapatkan keuntungan dari lingkungan pasca *entry*²⁰. Jadi harga sebelum *entry* mungkin hanya dalam angan-angan saja. Seorang analis mempelajari skala minimum yang dapat bertahan dan kemudian menetapkan apakah output ini dapat diserap oleh pasar tanpa menekan harga²¹. Pertama, metodologi mengasumsikan bahwa pasar dapat menyerap perluasan output sebesar 5% tanpa menekan harga²². Kemudian penyesuaian tambahan dilakukan pada pertumbuhan, kekuasaan pembeli dan kemungkinan akomodasi dari *entrant* dan angka pangsa yang dihasilkan dibandingkan dengan perkiraan ukuran minimum. Jika pangsa yang

²⁰ Pendekatan ini telah dikritik karena menciptakan penghalang "keuntungan rendah" terhadap *entry*. Sementara kekhawatiran itu relevan pada saat-saat ketika analisis tidak diterapkan dengan baik, penerapan yang benar dari metodologi itu akan dapat menghindari masalah. Pertama, *sunk cost* adalah kondisi yang diperlukan bagi *entry* untuk tidak mungkin terjadi. Bila tidak ada *sunk cost*, kemungkinan untuk masuk dengan cara *hit and run* berfungsi untuk mempertahankan persaingan. Kedua, perbandingan ukuran pada kesempatan penjualan menghindari fokus langsung pada harga. Jadi, *entry* dapat dianggap mungkin terjadi bahkan jika pasar yang sekarang ini tidak menguntungkan (selama kondisi masa depan menunjukkan kembali kepada profitabilitas). Ketiga, bahkan jika industri diperkirakan akan menurun, sebuah *entrant* dengan teknologi baru dapat dipakai oleh pelaku-pelaku yang ada sekarang.

²¹ Ukuran minimum yang dapat bertahan sama dengan ukuran minimum yang efisien jika pasar bersaing.

²² Jika pasar punya satu unit elastisitas, kenaikan harga 5% akan memerlukan batasan 5% dalam output. Dengan mengasumsikan *entrant* mengembangkan output dengan 5%, harga pasar dikembalikan ke tingkat bersaing. Sebuah penjelasan alternatif adalah bahwa 5% dari pasar adalah pada margin, dengan mempertimbangkan alternatif pemasok, dan mencari *entrant* sebagai tanggapan atas kenaikan harga yang sebenarnya atau yang diancam.

tersedia untuk *entrant* lebih besar dari ukuran minimum yang dapat bertahan, *entry* dianggap menguntungkan²³.

Kekhawatiran terakhir menyangkut kecukupan *entry* untuk menghalangi atau mematahkan kenaikan harga. Misalnya, bahkan jika *entry* tepat waktu dan mungkin terjadi, ukuran *entry* harus cukup untuk mematahkan kenaikan harga. Walaupun dalam banyak keadaan *entry* dapat diperbanyak, kasus lain dimana *entry* yang banyak akan menyebabkan harga input yang lebih tinggi dan karena itu mencegah terjadinya *entry* yang cukup. Ada juga situasi dimana *entry* ke pasar yang luas mungkin dilakukan, akan tetapi *entry* tak sanggup untuk mengalahkan kenaikan harga di dalam sebuah relung pasar dalam dua tahun.

Penting untuk dicatat bahwa analisis *entry* tumpang tindih dengan analisis substitusi sisi persediaan dalam definisi pasar. Seperti dibicarakan di atas, perusahaan-perusahaan yang dapat masuk pasar dalam waktu satu tahun dengan investasi minimum dalam *sunk cost* dianggap sebagai pesaing dalam pasar dan diberikan pangsa pasar. Dampak bersaing dari *entry* oleh perusahaan-perusahaan yang memerlukan waktu lebih dari satu tahun untuk masuk atau harus menginvestasikan sejumlah *sunk cost* yang cukup besar untuk bersaing dalam pasar itu, tidak dipertimbangkan dalam analisis definisi pasar. Jadi, analisis *entry* memerlukan pertimbangan dari dua macam perusahaan: *entrant* yang tidak ada komitmen, perusahaan-perusahaan mampu bersaing dalam waktu lebih dari satu tahun dan *entrant* dengan komitmen, perusahaan-perusahaan mampu bersaing setelah menanam investasi dalam biaya terbenam. Waktu merupakan hal yang relevan untuk *entry* yang tidak ada komitmen, sementara analisis dari *entry* dengan komitmen memerlukan evaluasi waktu dan profitabilitas dari *entry*²⁴. Untuk kedua macam *entrant*, juga akan diperlukan sebuah analisis kecukupan yang pendek.

²³ Dalam Analisis Pedoman Merger memfokuskan pada *entry* “*me too*” dimana perusahaan yang baru menawarkan produk serupa kepada pelaku yang ada sekarang.

²⁴ Sekali lagi, alasan dapat dibuat bahwa waktu yang tepat yang diperlukan untuk *entry* tidak relevan untuk *entry* tanpa komitmen. Tetapi, bukti akan diperlukan untuk menunjukkan potensial persaingan yang membatasi penentuan harga dalam dua tahun.

Untuk menyusun analisis *entry*, pertanyaan untuk mengeluarkan informasi kunci mengenai mudahnya masuk diorganisir ke dalam waktu yang tepat, kemungkinan terjadi dan kecukupan. Segera setelah informasi ini dikumpulkan, analisis *entry* standar dapat dilaksanakan.



BAB IV PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN

Bab ini merupakan inti dari tesis yang dibahas tentang penyalahgunaan posisi dominan oleh pelaku usaha dengan studi kasus pada industri jasa audit emiten, regulasi jasa audit emiten dalam hal penunjukkan KAP dalam berpartner dengan Kantor Akuntan Publik Asing (KAPA) yang berpotensi anti persaingan usaha yang sehat, dan perkembangan terkini (berdasarkan data tahun 2007) mengenai persaingan usaha industri jasa audit emiten.

4.1. Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Pelaku Usaha

Berdasarkan data dari BEJ, sampai dengan kuartal pertama tahun 2003 terdapat 178 Kantor Akuntan Publik (KAP) yang berwenang melakukan audit laporan keuangan terhadap 332 perusahaan di Bursa Efek Jakarta (BEJ). Dari 178 KAP tersebut, sebanyak 53 KAP atau 29,8% melakukan audit laporan keuangan tahun buku 2002. Sampai dengan akhir tahun 2002 total aset dari seluruh perusahaan tercatat di BEJ tidak kurang dari Rp999 triliun.

Dalam pasar jasa audit di Indonesia terdapat 4 KAP, yang terafiliasi dengan 4 Kantor Akuntan Publik Asing (KAPA), yaitu KAP Hadi Sutanto & Rekan berafiliasi dengan Pricewaterhouse Coopers (PwC), KAP Siddharta Siddharta & Harsono berafiliasi dengan KPMG, KAP Hans Tuanakotta Mustofa dengan Delloite, Touche & Tohmatsu (DTT), dan KAP Prasetyo Sarwoko Sandjaja dengan Ernst & Young (E&Y), disebut juga KAPA *the big four*. Pada tahun 2002 sebanyak 216 atau 65,06% perusahaan yang terdaftar di BEJ diaudit oleh KAP yang terafiliasi dengan KAPA *the big four*.

Pada tahun 2002 total aset perusahaan yang diaudit oleh KAP yang terafiliasi dengan KAPA *the big four* tidak kurang dari Rp808 triliun atau sebesar 80,93% dari keseluruhan nilai total aset perusahaan yang tercatat di BEJ. Pada tahun 2002 KAP

Hadi Sutanto mengaudit atas 17 perusahaan yang tercatat di BEJ dengan jumlah aset tidak kurang dari Rp225 triliun atau 27,89% dari total aset yang diaudit oleh KAP yang terafiliasi dengan KAPA *the big four*. Total aset perusahaan yang diaudit oleh KAP Hadi Sutanto dibanding dengan seluruh total aset perusahaan tercatat di BEJ berjumlah 22,57%. Dengan demikian, KAP *the big four* terbukti memiliki posisi dominan dalam pasar jasa audit emiten di Indonesia.

Seperti telah dikemukakan pada Latar Belakang Masalah, struktur pasar jasa akuntan publik di Indonesia yang sifatnya persaingan monopolis, telah memungkinkan terjadinya persaingan internal dalam profesi itu sendiri. Kantor Akuntan Publik (KAP) dan partnernya yang tergolong "*big player*" atau lebih dikenal dengan "*the big four*" telah mendominasi pasar dengan kecenderungan kliennya adalah perusahaan yang mempunyai "*big-asset*" juga. Sebagai gambaran, sebelum dikeluarkannya peraturan mengenai independensi akuntan publik pada tahun 2002, terdapat banyak emiten yang hanya mempercayakan audit atas laporan keuangannya kepada satu partner selama lebih dari 10 tahun, bahkan ada yang tidak pernah mengganti akuntan publiknya sejak emiten tersebut *go public*. Hal tersebut perlu diteliti lebih mendalam kemungkinan adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan oleh KAP yang termasuk dalam "*the big four*".

Pada tahun 2003, salah satu KAP yang tidak termasuk dalam *the big four* yaitu KAP Eddy Pianto yang berpartner dengan Grant Thornton LLP disuspensi oleh Bapepam karena Form 20-F milik PT Telkom ditolak oleh US SEC. Dalam Form 20-F tersebut memuat hasil audit laporan keuangan PT Telkom dan anak perusahaannya. Sedangkan KAP Eddy Pianto merupakan auditor laporan keuangan PT Telkom pada saat itu.

Dalam rangka pelaksanaan Audit atas Laporan Keuangan (Konsolidasi) Tahun Buku 2002, Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk. (yang selanjutnya disebut PT. Telkom), menunjuk Kantor Akuntan Publik (KAP) Drs. Eddy Pianto (yang selanjutnya disebut KAP Eddy Pianto). Laporan Keuangan Konsolidasi

yang dimaksud di atas disusun oleh PT. Telkom, selaku induk perusahaan, yang didalamnya berisi laporan keuangan masing-masing anak perusahaannya.

Laporan Keuangan masing-masing anak perusahaan PT. Telkom diaudit oleh auditor independen yang berbeda. Salah satu anak perusahaan PT. Telkom, yang Laporan Keuangan Tahun Buku 2002-nya dimasukkan dalam Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002 adalah PT. Telekomunikasi Seluler (yang selanjutnya disebut PT. Telkomsel). Laporan Keuangan PT. Telkomsel tersebut diaudit oleh KAP Hadi Sutanto.

Kantor Akuntan Publik (KAP) Hadi Sutanto & Rekan, yang sekarang berganti nama menjadi Kantor Akuntan Publik (KAP) Haryanto Sahari & Rekan, adalah suatu persekutuan perdata yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia, dengan maksud untuk memberikan jasa-jasa auditing internal dan eksternal, perpajakan, dan jasa keuangan akuntansi publik lainnya, memberikan konsultasi dan jasa-jasa mewakili klien yang berhubungan dengan bidang akuntansi. Selain itu, KAP Hadi Sutanto adalah *member firm* PwC International Limited sejak 1 Juli 1998 dan karenanya dalam melaksanakan kegiatan-kegiatannya KAP Hadi Sutanto memperoleh bantuan teknis dari PwC dan berhak menggunakan nama serta mencantumkan nama PwC dalam setiap kegiatannya¹.

KAP Eddy Pianto adalah suatu kantor akuntan publik yang telah mendapatkan izin usaha berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: KEP-718/KM.17/1998. KAP Eddy Pianto berdasarkan *appointment letter* tertanggal 6 Juni 2001, ditunjuk oleh PT Grant Thornton Indonesia sebagai *member firm*, dan berdasarkan *Adendum Grant Thornton International Member Firm Agreement*, yang berlaku efektif 10 Mei 2001, KAP Eddy Pianto berkedudukan sebagai *regional firm* dari Grant Thornton International. Berdasarkan Pasal 2.2 *Adendum Agreement* tersebut, KAP Eddy Pianto, sebagai *regional firm*, memiliki hak dan kewajiban yang

¹ Berdasarkan Putusan KPPU Perkara Nomor: 08/KPPU-L/2003.

sama dengan Grant Thornton Indonesia sebagai *member firm* Grant Thornton International².

4.1.1. Penunjukkan Auditor Telkom Tahun Buku 2002

PT. Telkom adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia yang sahamnya tercatat di beberapa bursa, diantaranya Bursa Efek Jakarta (BEJ) dan New York Stock Exchange (NYSE). Berdasarkan ketentuan pasar modal di Amerika Serikat, PT. Telkom memiliki kewajiban untuk menyampaikan Form 20-F³ kepada US SEC setiap tahunnya.

Sebagai perusahaan yang sahamnya tercatat di bursa, PT. Telkom memiliki kewajiban untuk menyampaikan Laporan Keuangan yang telah diaudit oleh auditor independen secara berkala. Untuk melaksanakan kewajibannya tersebut, pada tanggal 21 Juni 2002 Rapat Umum Pemegang Saham PT. Telkom memutuskan untuk menyetujui pelimpahan kewenangan kepada komisaris perseroan untuk menunjuk Kantor Akuntan Publik yang akan memeriksa Perhitungan Tahunan Perseroan tahun buku 2002 melalui mekanisme tender, dengan ketentuan bahwa Kantor Akuntan Publik yang terpilih tersebut haruslah memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Kualitas audit yang optimal.
- b. Ketepatan waktu penyelesaian audit.
- c. Harga jasa yang wajar.
- d. Merupakan akuntan publik Indonesia yang mempunyai afiliasi dengan Kantor Akuntan Publik Internasional yang masuk dalam 5 (lima) besar dunia.

² Putusan KPPU, *ibid*.

³ Form 20-F adalah laporan yang wajib disampaikan setiap tahun kepada US SEC bagi emiten yang tercatat di NYSE. Laporan tersebut berisi laporan manajemen dan laporan keuangan termasuk anak perusahaannya (konsolidasi).

- e. Mempunyai rencana untuk peningkatan *internal control* dari Perseroan guna mendukung kualitas laporan keuangan Perseroan tanpa mengurangi kualitas dan independensi audit.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham tersebut, Dewan Komisaris PT. Telkom telah menyusun Rencana Kerja dan Syarat-syarat (RKS) dan *Terms of Reference* (TOR) Pengadaan Jasa Audit atas Laporan Keuangan Konsolidasi Tahun Buku 2002 PT. Telkom tanggal 30 Juli 2002. Dalam pasal 4 ayat (1) huruf a dan i RKS dan TOR tersebut disebutkan bahwa persyaratan administrasi bagi Kantor Akuntan Publik yang akan mengikuti tender harus memiliki surat keterangan terdaftar di Bapepam dan di US SEC untuk afiliasinya, serta surat penunjukkan afiliasi dari Kantor Akuntan Publik Internasional.

Berdasarkan surat No. 0256/SRT/DK/2002/RHSPRIB tanggal 17 September 2002 perihal penetapan pemenang dari Dewan Komisaris PT. Telkom kepada KAP Ernst & Young, telah menetapkan KAP Ernst & Young sebagai pemenang tender pengadaan jasa konsultan akuntan publik dan *review* tahun buku 2002 untuk melakukan audit laporan keuangan PT. Telkom. Berdasarkan surat tanggal 5 November 2002 dari Iman Sarwoko, *Managing Partner* KAP Prasetio, Sarwoko, Sandjaja-Ernst & Young, kepada Dewan Komisaris PT. Telkom menyatakan bahwa KAP Prasetio, Sarwoko, Sandjaja - Ernst & Young berada dalam kondisi benturan kepentingan (*conflict of interest*) sehingga tidak dapat memberikan jasa audit kepada PT. Telkom untuk tahun buku 2002.

PT. Telkom kemudian melaksanakan seleksi ulang untuk memilih auditor untuk tahun buku 2002. Kemudian, PT. Telkom menemukan KAP Indonesia lain yang mempunyai afiliasi dengan Kantor Akuntan Publik Internasional yang masuk dalam 4 (empat) besar dalam keadaan benturan kepentingan (*conflict of interest*) dengan PT. Telkom sehingga tidak dapat menjadi auditor PT. Telkom untuk tahun buku 2002. Dalam seleksi ulang tersebut, PT. Telkom menemukan 3 KAP, yang berafiliasi dengan KAPA, yang dapat dipertimbangkan sebagai calon auditor PT. Telkom. Ketiga KAP yang tersebut adalah KAP Drs. RB. Tanubrata & Rekan, yang berafiliasi

dengan BDO Seidman LLP serta KAP Eddy Pianto dan KAP Hendrawinata, yang berafiliasi dengan Grant Thornton LLP.

Setelah melalui proses penelaahan atas *eligibility* ketiga KAP tersebut, PT. Telkom menyimpulkan hanya KAP Eddy Pianto yang pada saat itu dinilai paling *eligible* untuk menjadi auditor PT. Telkom, karena:

- a. KAP Drs. RB. Tanubrata & Rekan mengalami benturan kepentingan (*conflict of interest*), karena yang bersangkutan tengah terlibat dalam pemberian jasa *fairness of opinion* di lingkungan PT. Telkom.
- b. KAP Hendrawinata & Rekan menyatakan tidak bersedia untuk ditunjuk dan selain itu yang bersangkutan sedang mendapatkan sanksi dari Menteri Keuangan dan dilarang menjalankan praktek selama 6 (enam) bulan.

Berdasarkan Keputusan Dewan Komisaris No. 013/Kep/DK/2002 tanggal 29 November 2002 Tentang Penggantian Auditor PT. Telkom Tahun Buku 2002 menyetujui dan mengesahkan penunjukan KAP Eddy Pianto, sebagai auditor utama PT. Telkom tahun buku 2002. Penunjukan tersebut diberitahukan kepada KAP Eddy Pianto melalui surat No. 0337/SRT/DK/2002/RHSPRIB tanggal 29 November 2002 perihal penunjukkan auditor independen tahun buku 2002 dari Dewan Komisaris PT. Telkom kepada KAP Eddy Pianto.

KAP Eddy Pianto memiliki izin usaha berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 718/KM.17/1998, dan terdaftar di Bapepam berdasarkan Surat Tanda Terdaftar Profesi Penunjang Pasar Modal No. 282/PM/STTD-Ap/2000. Drs. Eddy Pianto Simon adalah akuntan publik yang memiliki ijin praktek berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 404/KM.17/1998 tertanggal 29 Juli 1998. KAP Eddy Pianto berdasarkan *appointment letter* tertanggal 6 Juni 2001, ditunjuk oleh PT Grant Thornton Indonesia sebagai *member firm*, dan berdasarkan Adendum Grant Thornton International *Member Firm Agreement*, yang berlaku efektif 10 Mei 2001, KAP Eddy Pianto berkedudukan sebagai *regional firm* dari Grant Thornton International.

Berdasarkan Pasal 2.2 *Adendum Agreement* tersebut, KAP Eddy Pianto, sebagai *regional firm*, memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan Grant Thornton Indonesia sebagai *member firm* Grant Thornton International. Berdasarkan surat dari David McDonnell, *Chief Executive* Grant Thornton International, kepada Dirjen Lembaga Keuangan Republik Indonesia, ref. DMCD/RAL tanggal 8 Oktober 2001, menyatakan:

- a. Grant Thornton Indonesia adalah *full member* dari Grant Thornton International.
- b. KAP Eddy Pianto berasosiasi dengan Grant Thornton Indonesia dan berhak mengaudit atas nama Grant Thornton.

Berdasarkan surat tanggal 4 Desember 2002 kepada Grant Thornton Indonesia, Grant Thornton International menyatakan KAP Eddy Pianto dapat melakukan pekerjaan audit atas Laporan Keuangan PT. Telkom tahun Buku 2002 dalam rangka *filing* Form 20-F ke US SEC, tanpa ada kewajiban bagi Grant Thornton International untuk terasosiasi dengan pekerjaan audit tersebut.

Berdasarkan surat tanggal 17 Desember 2002 kepada PT. Telkom, Grant Thornton International menyatakan pada pokoknya:

- a. KAP Eddy Pianto dapat melaksanakan audit dengan menggunakan nama Grant Thornton sampai dengan tanggal 31 Maret 2003.
- b. Grant Thornton International tidak bertanggung jawab terhadap hasil audit atas Laporan Keuangan PT. Telkom Tahun Buku 2002 dalam rangka *filing* Form 20-F ke US SEC.
- c. Pelaksanaan audit atas Laporan Keuangan PT. Telkom tahun Buku 2002 dalam rangka *filing* Form 20-F ke US SEC sepenuhnya menjadi tanggung jawab KAP Eddy Pianto.

Berdasarkan *Withdrawal Agreement* tertanggal 13 Februari 2003, *Member Firm Agreement* antara Grant Thornton International dengan Grant Thornton Indonesia/KAP Eddy Pianto berakhir pada tanggal 31 Maret 2003, namun KAP Eddy Pianto tetap berhak melakukan pekerjaan audit atas nama Grant Thornton

berdasarkan *engagement letter* yang telah ditandatangani sebelum tanggal *withdrawal agreement* tersebut.

Selanjutnya, PT. Telkom dan KAP Eddy Pianto telah menandatangani Perjanjian Pengadaan Jasa Audit atas Laporan Keuangan Konsolidasi Tahun Buku 2002 PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk. No. K.TEL.239/HK.810/SEK-00/2002 pada tanggal 27 Desember 2002.

4.1.2. Pelaksanaan Audit

Dalam melaksanakan audit Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom, KAP Eddy Pianto memilih untuk mengacu kepada hasil audit dari auditor anak perusahaan PT. Telkom yang telah ditunjuk oleh masing-masing anak perusahaan seperti dijelaskan dalam *Audit Instruction* tertanggal 31 Desember 2002 yang diserahkan kepada 4 (empat) auditor anak perusahaan PT. Telkom, salah satu diantaranya adalah KAP Hadi Sutanto sebagai auditor PT. Telkomsel.

KAP Hadi Sutanto telah menerima *Audit Instruction* tersebut pada tanggal 15 Januari 2003. KAP Hadi Sutanto telah mengeluarkan *Acknowledgment Letter* kepada KAP Eddy Pianto tanggal 20 Januari 2003 yang pada pokoknya menyatakan hal sebagai berikut:

- a. KAP Hadi Sutanto sanggup untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan *Audit Instruction*.
- b. KAP Hadi Sutanto menyadari bahwa Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002 beserta Laporan Auditnya akan dikonsolidasikan/digunakan oleh KAP Eddy Pianto dalam rangka menerapkan metode ekuitas investasi PT. Telkom pada PT. Telkomsel.
- c. KAP Hadi Sutanto sepenuhnya memahami *Generally Accepted Accounting Standard* (GAAS) dan *Generally Accepted Accounting Principles* (GAAP) di Indonesia dan Amerika Serikat.

Selanjutnya, KAP Hadi Sutanto telah menyerahkan Laporan Audit atas PT. Telkomsel kepada KAP Eddy Pianto tertanggal 18 Februari 2003. KAP Eddy Pianto menandatangani dan menyerahkan Laporan Audit atas Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002 kepada PT. Telkom pada tanggal 25 Maret 2003 sesuai dengan perjanjian pengadaan jasa audit.

4.1.3. Penyusunan Form 20-F

Setelah KAP Hadi Sutanto mengetahui pekerjaan auditnya atas Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002 akan diacu oleh KAP Eddy Pianto, KAP Hadi Sutanto melakukan beberapa kali pertemuan dengan KAP Eddy Pianto dalam rangka membahas permasalahan seputar *filing* Form 20-F ke US SEC. Dalam rangka *filing* Form 20-F, pada bulan Desember 2002 KAP Eddy Pianto telah memulai proses *credential review* agar diakui eligibilitasnya oleh US SEC.

Untuk memahami US GAAS dan GAAP dalam rangka *filing* Form 20-F, KAP Eddy Pianto meminta bantuan dari Mark Iwan, *Certified Public Accountant* independen yang bukan merupakan partner dari Grant Thornton, LL.P, untuk memberi pelatihan dan konsultasi. Pada tanggal 17 Februari 2003 Grant Thornton International menerbitkan iklan di harian Jakarta Post yang pada pokoknya menyatakan hubungan afiliasi/*membership* antara Grant Thornton International dengan PT. Grant Thornton Indonesia dan KAP Eddy Pianto berakhir pada tanggal 31 Maret 2003.

Selanjutnya, PT. Telkom melakukan serangkaian klarifikasi dan konfirmasi serta permintaan jaminan dari KAP Eddy Pianto mengenai kejelasan status Mark Iwan dan kelancaran *filing* Form 20-F antara 17 Februari sampai dengan pertengahan Maret 2003. PT. Telkom mendapatkan klarifikasi dari KAP Eddy Pianto melalui surat tanggal 18 Februari, 20 Februari, dan 11 Maret 2003, yang pada pokoknya menyatakan:

- a. KAP Eddy Pianto akan tetap menjadi *member firm* dari Grant Thornton International sampai dengan 31 Maret 2003, dan dalam kaitannya dengan audit

PT. Telkom tahun buku 2002 akan tetap menggunakan nama Grant Thornton, menggunakan *audit methodology, policy, dan procedures* Grant Thornton International.

- b. KAP Eddy Pianto akan memenuhi segala ketentuan yang berlaku baik Bapepam maupun US SEC dan menjamin penyelesaian audit dan *filing* Form 20-F ke US SEC.
- c. KAP Eddy Pianto memberikan keyakinan dan jaminan bahwa US SEC *reviewer* yang terlibat memiliki kualifikasi dan kompetensi profesional serta memenuhi persyaratan US SEC. Disamping itu sebagai KAP non Amerika Serikat, KAP Eddy Pianto dengan dukungan US SEC *reviewer* yang mereka kontrak akan memenuhi ketentuan yang berlaku di US SEC khususnya regulasi S-X yang mengatur kualifikasi auditor asing (non-US).

Berdasarkan klarifikasi tersebut, KAP Eddy Pianto melanjutkan pekerjaan audit atas Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom. KAP Eddy Pianto dalam suratnya kepada KAP Hadi Sutanto tanggal 17 Maret 2003, pada pokoknya menyatakan:

- a. Meminta kepada KAP Hadi Sutanto untuk menyerahkan opini audit KAP Hadi Sutanto dan Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002.
- b. Meminta semua ijin yang diperlukan dalam rangka *filing* Form 20-F ke US SEC.

Selanjutnya, KAP Hadi Sutanto telah menjawab surat tanggal 17 Maret 2003 tersebut melalui surat tanggal 24 Maret 2003 yang pada pokoknya menyatakan tidak dapat memberikan ijin kepada KAP Eddy Pianto untuk mengacu pada hasil audit KAP Hadi Sutanto berkaitan dengan beberapa permasalahan yang belum selesai.

Pada tanggal 21 Maret 2003 KAP Hadi Sutanto mengirim *email* kepada PT. Telkom untuk meminta diberikan kesempatan untuk membaca Form 20-F secara keseluruhan dan PT. Telkom menolak permintaan tersebut tersebut. Keberatan PT. Telkom untuk memberikan *full access* terhadap Form 20-F didasarkan atas tidak adanya hubungan antara PT. Telkom dengan KAP Hadi Sutanto, serta permintaan *full access* adalah

tidak proporsional karena permintaan KAP Hadi Sutanto seharusnya hanya untuk bagian yang terkait dengan laporan PT. Telkomsel.

KAP Hadi Sutanto melalui surat tanggal 25 Maret 2003 kepada PT. Telkom, menyatakan pada pokoknya tidak dapat memberikan ijin hasil auditnya atas Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002 diacu dalam rangka *filing* Form 20-F. Alasan penolakan tersebut adalah berkaitan dengan KAP Hadi Sutanto belum mendapatkan klarifikasi mengenai kualifikasi KAP Eddy Pianto dan belum diberikannya kesempatan untuk membaca Form 20-F secara keseluruhan. KAP Hadi Sutanto tetap tidak memberikan ijin hasil auditnya diacu oleh KAP Eddy Pianto sesuai dengan yang dinyatakan dalam surat KAP Hadi Sutanto kepada KAP Eddy Pianto tanggal 31 Maret 2003.

Selanjutnya, PT. Telkomsel melalui surat tanggal 8 April 2003 meminta KAP Hadi Sutanto untuk mencabut penolakan ijin hasil auditnya atas Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002 diacu oleh KAP Eddy Pianto dalam rangka *filing* Form 20-F. KAP Hadi Sutanto melalui surat tanggal 9 April 2003 kepada PT. Telkomsel menyatakan pada pokoknya KAP Hadi Sutanto tetap tidak bersedia memberikan ijin hasil auditnya diacu sampai ada penyelesaian/pemenuhan beberapa hal yang berkaitan dengan hak KAP Eddy Pianto untuk berpraktek di hadapan US SEC dan kesempatan untuk membaca secara keseluruhan Form 20-F PT. Telkom.

KAP Eddy Pianto dalam suratnya tanggal 16 April 2003 mengingatkan PT. Telkom untuk memperoleh ijin tertulis dari KAP Hadi Sutanto dalam rangka *filing* Form 20-F. Meskipun KAP Eddy Pianto telah mengingatkan, PT. Telkom berpendapat tidak memerlukan ijin (*consent* ataupun *permission*) dari KAP Hadi Sutanto untuk melampirkan opini dari KAP Hadi Sutanto atas hasil audit PT. Telkomsel tahun buku 2002.

4.1.4. Penyampaian (*filing*) Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom ke Bapepam dan US SEC

Berdasarkan hasil audit KAP Eddy Pianto, PT. Telkom menyampaikan laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002 kepada Bapepam pada tanggal 31 Maret 2003. Sampai dengan diterimanya surat penolakan dari US SEC, Bapepam tidak memberikan catatan atau pertanyaan berkaitan dengan penyampaian Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002.

PT. Telkom menyampaikan Form 20-F kepada US SEC pada tanggal 17 April 2003. Berdasarkan *e-mail*, tanggal 25 Maret 2003, PwC Amerika Serikat/Wayne Carnall meminta kepada Grant Thornton Amerika Serikat/Carol Riehl untuk menginformasikan kepada US SEC bahwa Grant Thornton Amerika Serikat tidak berasosiasi dengan pekerjaan audit Grant Thornton Indonesia/KAP Eddy Pianto. Selanjutnya, Karin French, *Partner in Charge of US SEC Regulation*, Grant Thornton Amerika Serikat mengirimkan surat kepada Jackson Day, *Acting Chief Accountant*, US SEC tanggal 31 Maret 2003 mengenai posisi Grant Thornton Amerika Serikat tidak terasosiasi dengan pekerjaan audit Grant Thornton Indonesia/KAP Eddy Pianto.

Berdasarkan surat US SEC kepada PT. Telkom tertanggal 29 April 2003, US SEC menyatakan tidak dapat menerima Form 20-F yang disampaikan oleh PT. Telkom dengan alasan:

- a. Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002 belum mendapatkan *quality control* dari Grant Thornton LL,P., selaku US *Affiliate* KAP Eddy Pianto.
- b. KAP Hadi Sutanto tidak memberikan ijin untuk dimasukkannya Laporan Audit KAP Hadi Sutanto atas Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002 dalam Form 20-F PT. Telkom.
- c. Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002 yang dimasukkan dalam Form 20-F PT. Telkom tidak disertai dengan Laporan Audit atas Laporan

Keuangan anak perusahaan PT. Telkom lainnya yang juga diacu oleh KAP Eddy Pianto.

Surat US SEC tertanggal 29 April 2003 tersebut juga ditembuskan kepada Karin French (Grant Thornton Amerika Serikat) dan Wayne Carnall (PwC Amerika Serikat). Setelah diterbitkannya surat penolakan oleh US SEC tersebut, PT. Telkom melakukan upaya klarifikasi terhadap US SEC melalui surat tanggal 2 Juni 2003. Terhadap klarifikasi PT. Telkom, US SEC melalui surat 5 Juni 2003 memberikan tanggapan yang pada pokoknya sama dengan isi surat US SEC kepada PT. Telkom tanggal 29 April 2003.

4.1.5. Penghentian Sementara Kegiatan Usaha KAP Eddy Pianto oleh Bapepam

Berdasarkan Surat Bapepam kepada KAP Eddy Pianto Nomor: S-1381/PM/2003 tanggal 16 Juni 2003 perihal Kewajiban untuk Tidak Melakukan Kegiatan Usaha di Bidang Pasar Modal, Bapepam mewajibkan Eddy Pianto Simon, partner KAP Eddy Pianto, untuk tidak melakukan kegiatan usaha di pasar modal terhitung sejak tanggal surat ini sampai diputuskan lebih lanjut oleh Bapepam. Keputusan Bapepam tersebut didasarkan pada penolakan Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom tahun Buku 2002 oleh US SEC yang menyebabkan perdagangan saham PT. Telkom yang tercatat di *New York Stock Exchange* dalam bentuk IDR dihentikan sementara dan diduga menyebabkan harga saham PT. Telkom di Bursa Efek Jakarta turun secara signifikan dari harga penutupan sehari sebelumnya, serta memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap penurunan Indeks Harga Saham Gabungan.

KAP Eddy Pianto tidak melakukan kegiatan audit Laporan Keuangan perusahaan yang sahamnya tercatat di BEJ pada tahun buku 2003. Berdasarkan surat PT. Moores Rowland Indonesia kepada US SEC, PT. Moores Rowland menyatakan KAP Jimmy Budhi sebagai pengganti (*successor*) dari KAP Eddy Pianto.

4.1.6. Menghalangi Pelaku Usaha Tertentu

Rangkaian tindakan yang dilakukan oleh KAP Hadi Sutanto telah menghambat KAP Eddy Pianto dalam menjalankan kegiatan usaha memberikan jasa audit kepada PT. Telkom sebagai perusahaan yang memiliki preferensi untuk menggunakan jasa audit *the big four*. Sebagai akibat dari terhambatnya KAP Eddy Pianto, konsumen menilai KAP Eddy Pianto tidak memiliki kemampuan dan kualifikasi untuk melaksanakan pekerjaan audit. Penilaian konsumen tersebut telah mengakibatkan rusaknya reputasi KAP Eddy Pianto sebagai auditor. Sementara itu, dalam industri jasa audit, reputasi merupakan faktor yang sangat penting bagi auditor untuk mendapatkan kepercayaan dari konsumen. Rusaknya reputasi KAP Eddy Pianto mengakibatkan terhalangnya KAP Eddy Pianto dalam melaksanakan kegiatan jasa audit selanjutnya.

4.1.7. Dampak Tindakan KAP Hadi Sutanto Terhadap Persaingan dan Konsumen

Selain menghalangi KAP Eddy Pianto, Tindakan KAP Hadi Sutanto menimbulkan dampak persaingan sebagai berikut:

a. Dampak Terhadap Persaingan

Menimbulkan penilaian bahwa KAP Eddy Pianto tidak dapat menyelesaikan atau tidak mampu melakukan pekerjaan audit terhadap Laporan Keuangan PT. Telkom. Penilaian terhadap KAP Eddy Pianto tersebut mengakibatkan KAP Eddy Pianto tidak dapat masuk ke dalam pasar bersangkutan. Tidak dapat masuknya KAP Eddy Pianto ke dalam pasar bersangkutan menyebabkan pilihan bagi perusahaan pengguna jasa audit *the big four* tidak bertambah, sehingga menghilangkan potensi harga jasa audit yang lebih bersaing di pasar bersangkutan.

Berdasarkan nilai aset yang diaudit oleh KAP pada tahun 2002, KAP *the big four* mengaudit 80,93% dari total aset perusahaan tercatat di BEJ. Hal ini menunjukkan adanya konsentrasi jasa audit yang cukup signifikan yang dikuasai oleh KAP *the big*

four. Penilaian tersebut menurunkan reputasi KAP *non the big four* pada umumnya di mata perusahaan pengguna jasa audit *the big four*, sehingga pilihan perusahaan pengguna jasa audit *the big four* tetap terkonsentrasi pada KAP *the big four*.

Tindakan KAP Hadi Sutanto menimbulkan ketidakpastian berusaha bagi auditor karena kewenangan mereka untuk melakukan kegiatan jasa audit dapat dipermasalahkan oleh sesama auditor yang seharusnya saling bekerjasama dan menghormati satu sama lain. Tindakan KAP Hadi Sutanto menimbulkan ketidakpastian bagi konsumen pengguna jasa audit dalam hal kelancaran pelaksanaan audit yang diakibatkan adanya hambatan dari auditor lain.

b. Dampak Terhadap Konsumen

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh KPPU pada tahun 2003, sebanyak 15 perusahaan atau 68% dari sampel perusahaan yang disurvei menyatakan hanya akan mempertimbangkan KAP yang terafiliasi dengan KAPA *the big four* sebagai auditornya. Dasar pertimbangannya adalah hasil audit dari KAP yang terafiliasi dengan KAPA *the big four* dipercaya oleh investor atau dipersyaratkan oleh krediturnya.

PT. Telkom sebagai pengguna jasa audit terpaksa harus mengeluarkan tambahan waktu, tenaga dan biaya yang seharusnya tidak perlu dikeluarkan jika proses pelaksanaan audit atas Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002 berjalan normal/tidak terganggu oleh tindakan KAP Hadi Sutanto. Seluruh tambahan yang dikeluarkan oleh PT. Telkom untuk melaksanakan audit Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002 menjadi beban PT. Telkom dan merugikan pemegang saham PT. Telkom.

4.1.8. Pembuktian Hipotesa

Beberapa tindakan KAP Hadi Sutanto melanggar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah dengan sengaja memberikan interpretasi yang menyesatkan kepada PT.

Telkom, PT. Telkomsel, dan United States Securities and Exchange Commission (US SEC), mengenai ketentuan Standar Audit Amerika, khususnya AU 543 Paragraf 7⁴. Tindakan KAP Hadi Sutanto tersebut mengakibatkan rusaknya kualitas audit yang dilakukan oleh KAP Eddy Pianto atas Laporan Keuangan Konsolidasi PT. Telkom Tahun Buku 2002 sehingga menghalangi KAP Eddy Pianto untuk bersaing dengan KAP Hadi Sutanto sehubungan dengan penyediaan layanan audit ke perusahaan-perusahaan besar yang tercatat di lantai bursa.

Tindakan KAP Hadi Sutanto menilai hak berpraktek KAP Eddy Pianto, menolak terasosiasi dengan pekerjaan KAP Eddy Pianto, menolak memberikan izin kepada KAP Eddy Pianto untuk mengacu hasil audit atas Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002, mensyaratkan *full access* Form 20-F PT. Telkom sebelum disampaikan kepada US SEC, dan tidak menyetujui pelampiran hasil audit atas Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002 dalam Form 20-F PT. Telkom merupakan tindakan penyalahgunaan posisi dominan KAP *the big four* yang melanggar Pasal 19 huruf a dan huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan: “Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- a. Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan;
- b. Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu.”

Dengan demikian, dapat dibuktikan kebenaran tesis bahwa KAP-KAP yang tidak termasuk dalam “*the big four*” mengalami kesulitan untuk mendapat pekerjaan melakukan audit emiten yang memiliki “*big asset*” atau emiten yang tergolong perusahaan penanaman modal asing (PMA) dengan induk perusahaannya yang berada

⁴ AU 543 Paragraf 7 yang pada pokoknya mengatur: (a) Hak auditor utama untuk mengacu pada hasil audit yang dilakukan oleh auditor lain. (b) Auditor utama dapat menyebutkan nama auditor lain atas persetujuan auditor lain tersebut dan laporannya disajikan bersama dengan laporan auditor utama tersebut.

di Amerika Serikat karena adanya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penyalahgunaan posisi dominan oleh KAP yang termasuk dalam “*the big four*”.

4.2. Regulasi Jasa Audit Emiten dalam Hal KAP Menunjuk KAPA sebagai Partnernya

Sejalan dengan tujuan Pemerintah untuk meningkatkan perekonomian nasional dan perlindungan kepentingan umum, maka diperlukan Akuntan Publik dan Kantor Akuntan Publik yang profesional dan handal melalui pengaturan, pembinaan dan pengawasan yang efektif serta berkesinambungan, Menteri Keuangan menetapkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 423/KMK.06/2002 tentang Jasa Akuntan Publik yang diperbarui dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 359/KMK.06/2003 tentang Jasa Akuntan Publik. Dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a yang tertulis: ”melakukan perjanjian kerja sama dengan satu KAPA atau OAA yang tidak melakukan perjanjian kerja sama dengan KAP lain”.

Selanjutnya, pada tahun 2008 keputusan tersebut diperbarui dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 17/PMK.01/2008 tentang Jasa Akuntan Publik. Terdapat perubahan yang cukup signifikan perihal pernyataan tertulis seperti tersebut di atas yang diatur dalam Pasal 27 ayat (3) huruf a menjadi: ”melakukan perjanjian kerja sama secara langsung dengan satu KAPA atau OAA.” Namun, pada Pasal 27 ayat (3) huruf e tertulis: ”tidak menggunakan nama KAPA atau OAA yang sedang digunakan oleh KAP lain.” Hal tersebut masih memiliki konsekuensi yang sama yaitu setiap KAP hanya dapat berpartner/berafiliasi dengan 1 KAPA dan sebaliknya setiap KAPA hanya dapat berafiliasi dengan 1 KAP.

Aturan tersebut dapat berpotensi anti persaingan karena setiap KAP hanya dapat berpartner dengan satu KAPA dan sebaliknya sehingga KAP yang termasuk dalam “*the big four*” akan dapat melakukan penyalahgunaan posisi dominan dalam pasar bersangkutan (jasa audit emiten di Indonesia) karena tidak memiliki pesaing (KAP)

yang berpartner dengan KAPA yang sama. Selain itu, dengan hanya ada 4 (empat) KAPA "the big four" maka otomatis hanya ada 4 (empat) pula KAP yang berpartner dengan KAPA the big four tersebut menyebabkan tidak banyak pilihan bagi emiten yang ingin menunjuk KAP yang berpartner dengan KAPA "the big four". Kenyataan ini dapat menimbulkan penyalahgunaan posisi dominan bagi KAP "the big four" baik dalam persaingan dengan KAP lainnya maupun penyalahgunaan posisi dominan bagi KAP "the big four" terhadap konsumen (emiten) dengan menerapkan biaya audit yang lebih mahal.

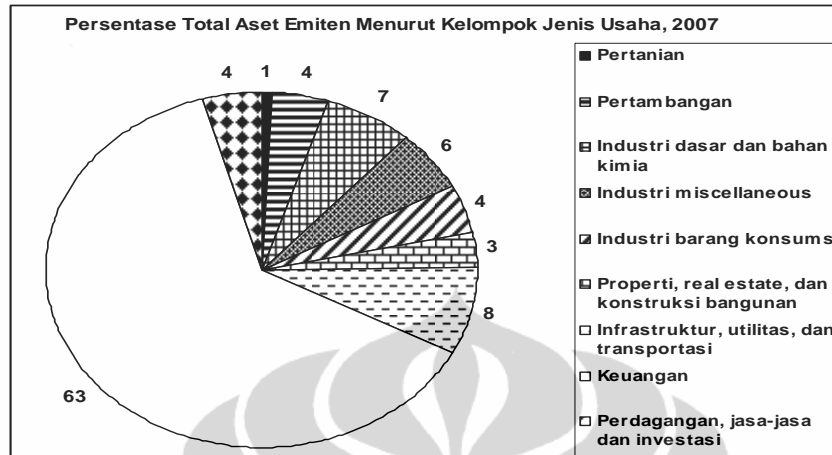
4.3. Perkembangan Terkini Mengenai Persaingan Usaha Industri Jasa Audit Emiten

Untuk mengetahui apakah ada perubahan pasca kasus persaingan usaha tahun 2003, dilakukan penelitian perkembangan terkini (berdasarkan data tahun 2007) mengenai persaingan usaha industri jasa audit emiten.

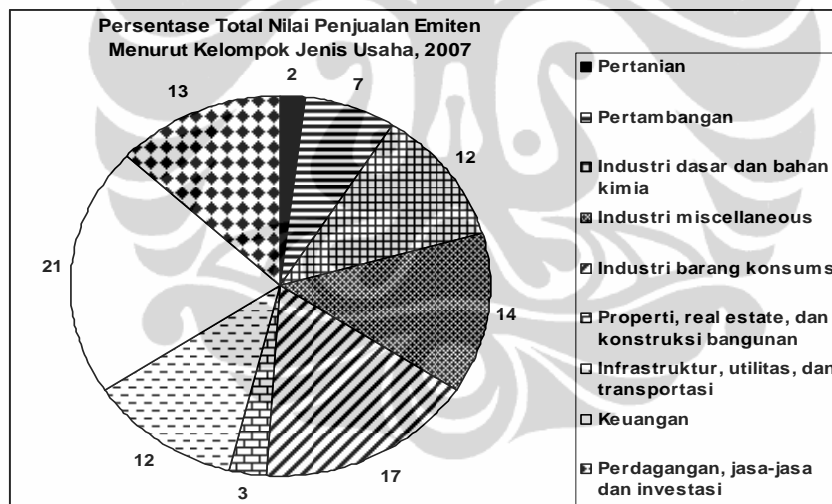
4.3.1. Gambaran Sisi *Demand* (emiten) dan *Supply* (KAP)

Berdasarkan data dari Bursa Efek Jakarta tahun 2007 (dalam *2007 Fact Book*), jumlah emiten (perusahaan yang tercatat di Bursa Efek Jakarta) sebanyak 354 emiten, sementara yang *delisted* dari jumlah itu sebanyak 8 emiten. Dari 385 emiten tersebut, total aset (*assets*) dan nilai penjualan (*sales*) masing-masing tidak kurang dari Rp2.014 trilyun dan Rp747 trilyun. Masing-masing emiten dikelompokkan menjadi 9 kelompok sesuai dengan jenis usahanya, yaitu: pertanian (*agriculture*); pertambangan (*mining*); industri dasar dan kimia (*basic industry and chemicals*); industri alat berat (*miscellaneous industry*); industri barang konsumsi (*consumer goods industry*); properti, real estate dan konstruksi bangunan (*property, real estate and building construction*); infrastruktur, utilitas dan transportasi (*infrastructure, utilities and transportation*); keuangan (*finance*); serta perdagangan, jasa-jasa dan investasi (*trade, services and investment*).

Gambar 4.1. Persentase Total Aset Emiten Menurut Kelompok Jenis Usaha, 2007



Gambar 4.2. Persentase Total Nilai Penjualan Emiten Menurut Kelompok Jenis Usaha, 2007



Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok pertanian yang terdiri dari sub kelompok biji-bijih, perkebunan, peternakan, perikanan, dan lainnya memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp14,5 triliun atau 0,72 persen dari total keseluruhan aset dan Rp13,7 triliun atau 1,84 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dalam kelompok (pertanian) ini adalah PT. Central Proteinaprima, Tbk dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp3,9 triliun atau 27 persen

dari total aset dalam kelompok ini dan Rp5 triliun atau 36,57 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok pertambangan yang terdiri dari sub kelompok pertambangan batu bara, minyak mentah dan produksi gas alam, baja dan pertambangan mineral, serta *land/stone quarrying* memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp87,18 triliun atau sebesar 4,3 persen dari total keseluruhan aset dan Rp52,6 triliun atau sebesar 7 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dalam kelompok (pertambangan) ini adalah PT. Bumi Resources, Tbk dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp22,68 triliun atau sebesar 26 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp16,7 triliun atau sebesar 31,76 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok industri dasar dan kimia yang terdiri dari sub kelompok semen; keramik, kaca, porselen; baja dan produk turunannya; bahan-bahan kimia; plastik dan pengepakan; makanan ternak; industri kayu; serta bubur kertas dan kertas memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp135,56 triliun atau sebesar 6,7 persen dari total keseluruhan aset dan Rp87,2 triliun atau sebesar 11,67 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dalam kelompok (industri dasar dan kimia) ini adalah PT. Indah Kiat Pulp & Paper Corp, Tbk dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp47,6 triliun atau sebesar 35 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp14,29 triliun atau sebesar 16,39 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok industri miscellaneous terdiri dari sub kelompok otomotif dan komponen, tekstil dan garmen, alas kaki, kabel, dan lainnya memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp111,98 triliun atau sebesar 5,56 persen dari total keseluruhan aset dan Rp102,689 triliun atau sebesar 13,74 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dalam kelompok (industri miscellaneous)

ini adalah PT. Astra International, Tbk dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp57,9 trilyun atau sebesar 51,7 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp55,5 trilyun atau sebesar 54 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok industri barang konsumsi terdiri dari sub kelompok makanan dan minuman, pengolahan tembakau, farmasi, kosmetik dan keperluan rumah tangga, serta peralatan rumah tangga, memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp89 trilyun atau sebesar 4,42 persen dari total keseluruhan aset dan Rp125 trilyun atau sebesar 16,75 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset terbesar dalam kelompok (industri barang konsumsi) ini adalah PT. Gudang Garam, Tbk dengan aset tidak kurang dari Rp21,7 trilyun atau sebesar 24,4 persen dari total aset di kelompok ini. Sedangkan emiten di kelompok ini yang memiliki nilai penjualan terbesar adalah PT. HM. Sampoerna, Tbk dengan nilai penjualan tidak kurang dari Rp29,5 trilyun atau sebesar 23,6 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok properti, real estate, dan konstruksi bangunan terdiri dari sub kelompok properti dan real estate serta konstruksi bangunan, memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp58,15 trilyun atau sebesar 2,89 persen dari total keseluruhan aset dan Rp20,9 trilyun atau sebesar 2,8 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dalam kelompok (properti, real estate, dan konstruksi bangunan) ini adalah PT. Lippo Karawaci, Tbk dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp8,48 trilyun atau sebesar 14,59 persen dari total aset di kelompok ini dan Rp1,9 trilyun atau sebesar 9,1 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok infrastruktur, utilitas, dan transportasi terdiri dari sub kelompok energi; jalan tol, bandara, pelabuhan, dan produk turunannya, telekomunikasi, transportasi, dan konstruksi non bangunan, memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp165,9 trilyun atau

sebesar 8,24 persen dari total keseluruhan aset dan Rp88,9 trilyun atau sebesar 11,91 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dalam kelompok (infrastruktur, utilitas, dan transportasi) ini adalah PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp75,1 trilyun atau sebesar 45,27 persen dari total aset di kelompok ini dan Rp51,29 trilyun atau sebesar 57,6 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

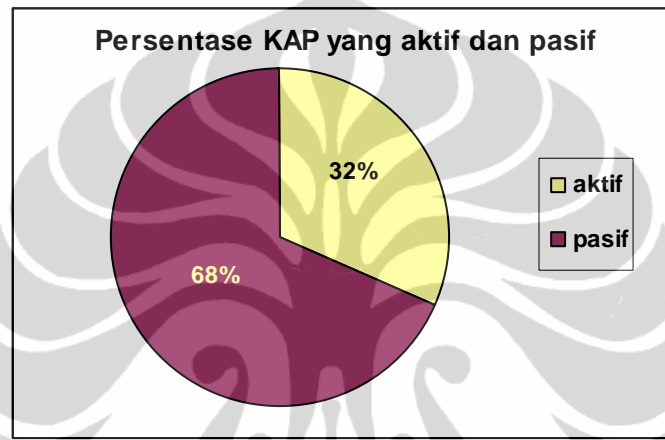
Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok keuangan terdiri dari sub kelompok bank, institusi keuangan, perusahaan sekuritas, asuransi, dan lainnya, memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp1.263,36 trilyun atau sebesar 62,73 persen dari total keseluruhan aset dan Rp158,65 trilyun atau sebesar 21,23 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dalam kelompok (keuangan) ini adalah PT. Bank Mandiri (Persero), Tbk dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp267,5 trilyun atau sebesar 21,17 persen dari total aset di kelompok ini dan Rp28,7 trilyun atau sebesar 18,1 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

Emiten-emiten yang termasuk dalam kelompok perdagangan, jasa, dan investasi terdiri dari sub kelompok perdagangan besar; perdagangan ritel; restoran, hotel dan pariwisata; iklan, percetakan, dan media; komputer dan jasa perbaikan; perusahaan investasi; dan lainnya, memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp88,34 trilyun atau sebesar 4,39 persen dari total keseluruhan aset dan Rp97,18 trilyun atau sebesar 13 persen dari total keseluruhan nilai penjualan. Emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dalam kelompok ini adalah PT. United Tractors, Tbk dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp11,2 trilyun atau sebesar 12,7 persen dari total aset di kelompok ini dan Rp13,7 trilyun atau sebesar 14,1 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini.

Berdasarkan data dari Bursa Efek Jakarta (BEJ) tahun 2007 (dalam *2007 Fact Book*), jumlah Kantor Akuntan Publik (KAP) yang terdaftar di Badan Pengawas Pasar

Modal (Bapepam) sebanyak 199 KAP. Namun demikian, dari 199 KAP tersebut, yang aktif melakukan pekerjaan audit laporan keuangan emiten pada tahun buku 2007 hanya sebanyak 63 KAP atau 31,7 persen dari total KAP yang terdaftar di Bapepam. Sementara itu, sebanyak 136 KAP atau 68,3 persen dari total KAP yang terdaftar di Bapepam, tidak melakukan audit laporan keuangan emiten pada tahun buku 2007.

Gambar 4.3. Persentase KAP yang Aktif dan Pasif



Sedangkan dari 199 KAP yang terdaftar di Bapepam tersebut, hanya 10 KAP yang terafiliasi dengan Kantor Akuntan Publik Asing (KAPA) dan kesepuluh KAP tersebut aktif melakukan audit laporan keuangan emiten pada tahun buku 2007. Kesepuluh KAP dan masing-masing afiliasinya sebagai berikut:

Tabel 4.1. KAP yang Terafiliasi dengan KAPA

No.	KAP	KAPA (Afiliasinya)
1	Haryanto Sahari & Co.	Pricewaterhouse Coopers (PwC)
2	Hendrawinata Gani & Co.	Grant Thornton (GT)
3	HLB Hadori & Co.	HLB International

4	Jimmy Budhi & Co.	Moores Rowland International
5	Junarto Tjahjadi BAP	Morison International
6	Mulyamin Sensi Suryanto	Moore Stephens International Ltd.
7	Osman Ramli Satrio & Co.	Deloitte Touche Tohmatsu (DTT)
8	Purwantono, Sarwoko & Sandjaja	Ernst & Young (EY)
9	Rama Wendra	Parker Randall International
10	Siddharta Siddharta & Widjaja	KPMG

Sumber: 2007 *Fact Book*, BEJ.

Dari 199 KAP yang terdaftar di Bapepam tersebut, terdapat sebagian kecil KAP yang memiliki cukup banyak klien (emiten) dengan aset dan nilai penjualan yang tidak kecil. Sebagian kecil KAP tersebut biasa disebut "*the big player*" atau "*the big four*".

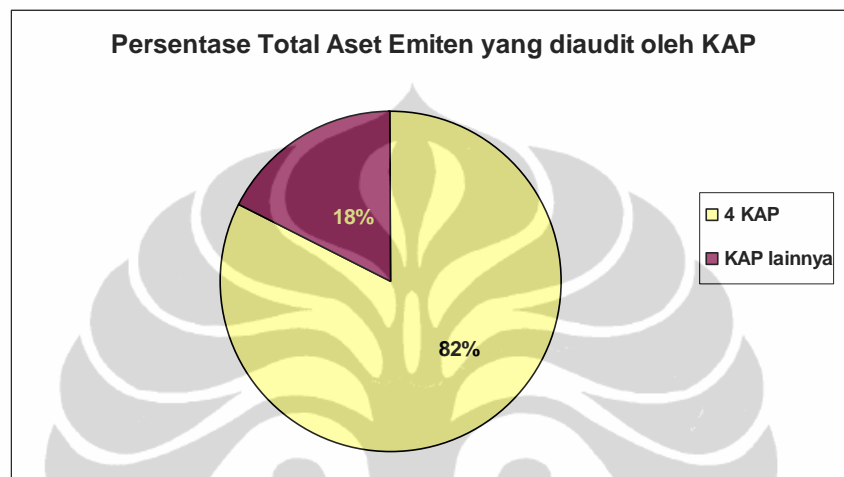
4.3.2. Struktur Pasar Industri Jasa Audit Emiten di Indonesia Tahun 2007

Penjelasan Martin tentang pendekatan SCP, menunjukkan bahwa elemen utama yang menunjukkan bahwa struktur pasar menyimpang dari kondisi persaingan sempurna adalah: (1) jumlah dan ukuran distribusi penjual, (2) jumlah dan ukuran distribusi pembeli, (3) diferensiasi produk, dan (4) kondisi untuk masuk. Jika respon pembeli terhadap atribut diferensiasi lambat, intensitas persaingan menurun. Perilaku menjadi menarik untuk dipelajari karena persaingan pasar tidak sempurna. Dalam kondisi ini, ada insentif bagi perusahaan untuk beriklan, bereaksi terhadap strategi pesaing, berusaha untuk membatasi *entry* melalui kolusi, bertindak secara strategis, dan berinovasi melalui kegiatan penelitian dan pengembangan.

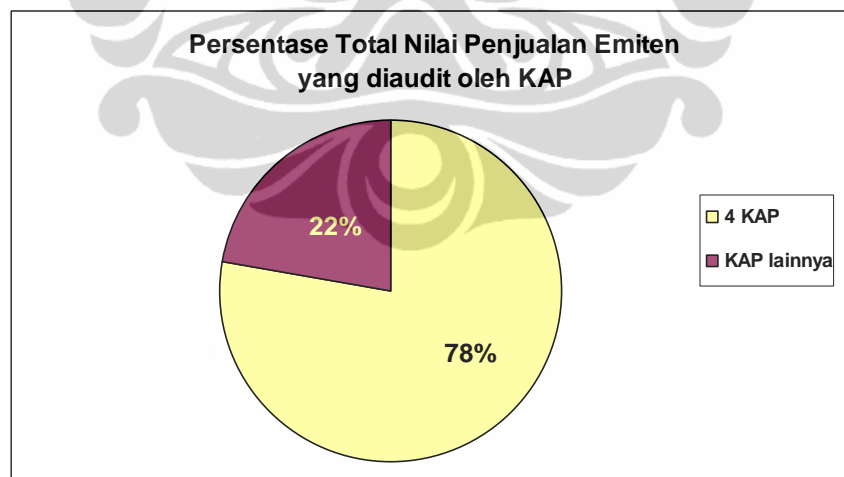
Emiten dalam posisi sebagai *demand* memiliki jumlah yang tidak sedikit yaitu sebanyak 354 emiten (jumlah yang *delisted* sebanyak 8 emiten). Begitu pula KAP

yang terdaftar di Bapepam dengan jumlah yang tidak sedikit yaitu 199 KAP. Walaupun KAP yang aktif melakukan jasa audit laporan keuangan emiten pada tahun buku 2007 hanya sebanyak 63 KAP atau 31,7 persen dari total KAP yang terdaftar di Bapepam.

Gambar 4.4. Persentase Total Aset Emiten yang Diaudit oleh KAP



Gambar 4.5. Persentase Total Nilai Penjualan Emiten yang Diaudit oleh KAP



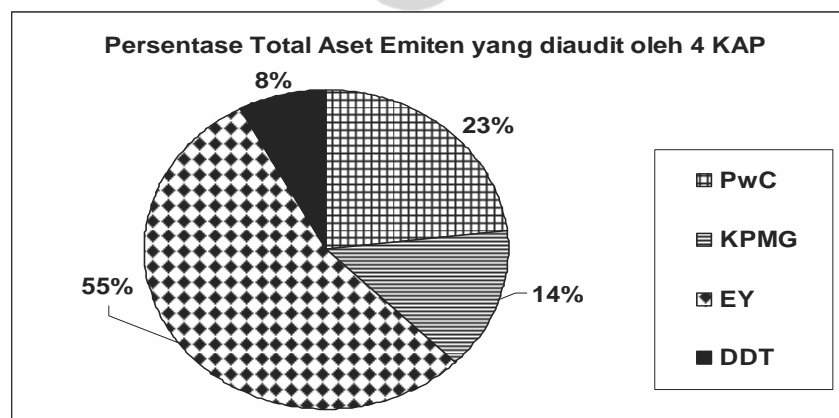
Dari 63 KAP yang aktif melakukan audit laporan keuangan emiten pada tahun buku 2007 tersebut, hanya beberapa KAP yang dapat mengaudit emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan besar. Keempat KAP tersebut merupakan *the big four* yaitu persentase 4 KAP yang mengaudit laporan keuangan emiten dengan aset dan nilai

penjualan terbesar adalah Haryanto Sahari & Co. dengan afiliasinya Pricewaterhouse Coopers (PwC); Osman Ramli Satrio & Co. dan Hans Tuanakotta Mustofa & Halim dengan afiliasinya Deloitte Touche Tohmatsu (DTT); Purwantono, Sarwoko & Sandjaja dengan afiliasinya Ernst & Young (EY); dan yang terakhir Siddharta Siddharta & Widjaja dengan afiliasinya KPMG. Keempat KAP tersebut mengaudit emiten-emiten dengan aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp1.659,8 trilyun atau 82,4 persen dari total aset keseluruhan emiten dan Rp580,4 trilyun atau 77,7 persen dari total nilai penjualan keseluruhan emiten. Dengan demikian, struktur pasar industri jasa audit emiten di Indonesia adalah persaingan monopolis, dan KAP *the big four* masih memiliki posisi dominan pada kondisi terakhir (2007).

4.3.3. Konsentrasi Pasar Industri Jasa Audit Emiten di Indonesia Tahun 2007

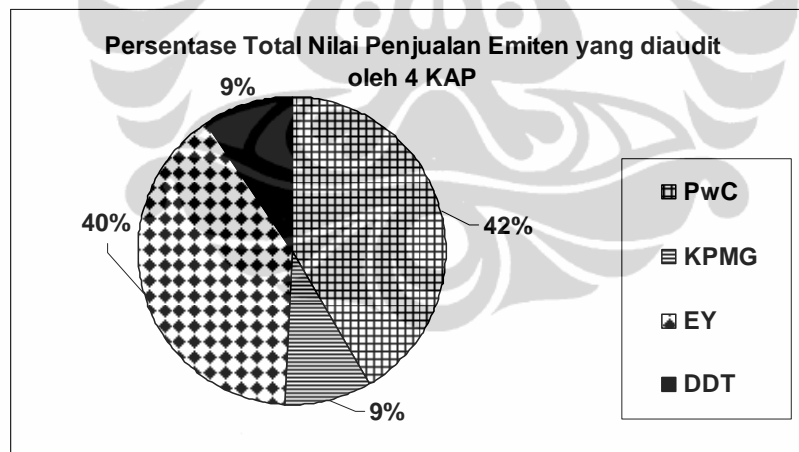
Konsentrasi pasar digunakan untuk mengukur seberapa besar tingkat pemusatan pangsa pasar perusahaan-perusahaan dalam suatu industri dalam pasar bersangkutan. Ahli ekonomi secara tradisional memakai rasio penjualan dari perusahaan-perusahaan utama dalam sebuah pasar terhadap total penjualan industri sebagai ukuran konsentrasi.

Gambar 4.6. Persentase Total Aset Emiten yang Diaudit oleh 4 KAP



Berdasarkan uraian di atas, bahwa 82 persen dari total aset keseluruhan emiten dan 78 persen dari total nilai penjualan keseluruhan emiten, laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh 4 KAP yang merupakan *the big four*. Sementara itu, dari 82 persen dari total aset keseluruhan emiten yang laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh 4 KAP, sebanyak 55 persen dari total aset emiten laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh Purwantono, Sarwoko & Sandjaja dengan afiliasinya Ernst & Young (EY); 23 persen dari total aset emiten laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh Haryanto Sahari & Co. dengan afiliasinya Pricewaterhouse Coopers (PwC); 14 persen dari total aset emiten laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh Siddharta Siddharta & Widjaja dengan afiliasinya KPMG; dan 8 persen dari total aset emiten laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh Osman Ramli Satrio & Co. dan Hans Tuanakotta Mustofa & Halim dengan afiliasinya Deloitte Touche Tohmatsu (DTT).

Gambar 4.7. Persentase Total Nilai Penjualan Emiten yang Diaudit oleh 4 KAP



Sedangkan, dari 78 persen dari total nilai penjualan keseluruhan emiten yang laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh 4 KAP, sebanyak 40 persen dari total nilai penjualan emiten laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh Purwantono, Sarwoko & Sandjaja dengan afiliasinya Ernst & Young (EY); 42 persen dari total nilai penjualan emiten laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh Haryanto Sahari & Co. dengan afiliasinya Pricewaterhouse Coopers (PwC); 9 persen

dari total nilai penjualan emiten laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh Siddharta Siddharta & Widjaja dengan afiliasinya KPMG; dan 9 persen dari total nilai penjualan emiten laporan keuangan pada tahun buku 2007 diaudit oleh Osman Ramli Satrio & Co. dan Hans Tuanakotta Mustofa & Halim dengan afiliasinya Deloitte Touche Tohmatsu (DTT).

Dengan demikian, konsentrasi pasar industri jasa audit emiten di Indonesia terkonsentrasi pada KAP *the big four* terutama KAP Purwanto, Sarwoko & Sandjaja dengan afiliasinya Ernst & Young (EY) dan KAP Haryanto Sahari & Co. dengan afiliasinya Pricewaterhouse Coopers (PwC).

4.3.4. Persaingan Usaha Industri Jasa Audit Emiten di Indonesia

Berdasarkan uraian di atas, banyaknya KAP yang aktif melakukan audit laporan keuangan emiten pada tahun buku 2007 sebanyak 63 KAP atau 32 persen dari total KAP yang terdaftar di Bapepam. Dari 63 KAP yang aktif melakukan audit laporan keuangan emiten-emiten pada tahun buku 2007 tersebut, 4 KAP yang termasuk *the big four* melakukan audit laporan keuangan emiten-emiten yang memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp1.659,8 trilyun atau sekitar 82 persen dari total aset keseluruhan emiten dan Rp580,4 trilyun atau sekitar 78 persen dari total nilai penjualan keseluruhan emiten. Sedangkan 59 KAP lainnya melakukan audit laporan keuangan emiten-emiten yang memiliki total aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp354,2 trilyun atau sekitar 18 persen dari total aset keseluruhan emiten dan Rp166,6 trilyun atau sekitar 22 persen dari total nilai penjualan keseluruhan emiten.

Tabel 4.2. Emiten-emiten yang Memiliki Aset dan Nilai Penjualan Terbesar dan Diaudit oleh KAP *the big four* dan non *the big four* Berdasarkan Kelompok Jenis Usahanya.

Kelompok	Emiten	Aset	Nilai Penjualan	KAP
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pertanian	PT Central Proteinaprima Tbk	Rp3,9 T (27%)	Rp5 T (36,57%)	Paul Hadiwinata, Hidajat, Arsono & Co.
Pertambangan	PT Bumi Resources Tbk	Rp22,68 T (26%)	Rp16,7 T (31,7%)	Jimmy Budhi & Co (Moores Rowland International)
	PT Medco Energi Internasional Tbk	Rp16,6 T (19%)	Rp7 T (13,59%)	Purwanto, Sarwoko, & Sandjaja (EY)
	PT INCO Tbk	Rp19 T (21,9%)	Rp12 T (22,9%)	Haryanto Sahari & Co (PwC)
Industri dasar dan bahan kimia	PT Indah Kiat Pulp & Paper Corp Tbk	Rp47,6 T (35,1%)	Rp14,29 T (16,39%)	Jimmy Budhi & Co (Moores Rowland International)
	PT Tjiwi Kimia Tbk	Rp19,1 T (14%)	Rp8,6 T (9,95%)	Jimmy Budhi & Co (Moores Rowland International)
	PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk	Rp9,59 T (7%)	Rp6,3 T (7,25%)	Prasetio, Sarwoko, & Sandjaja (EY)
Industri <i>miscellaneous</i>	PT Astra International Tbk	Rp57,9 T (51,7%)	Rp55,5 T (54%)	Haryanto Sahari & Co (PwC)
Industri barang konsumsi	PT Gudang Garam Tbk	Rp21,7 T (24,4%)	Rp26,3 T (21%)	Siddharta, Siddharta & Widjaja (KPMG)
	PT HM Sampoerna Tbk	Rp12,6 T (14,2%)	Rp29,5 T (23,6%)	Haryanto Sahari & Co (PwC)
	PT Indofood Sukses Makmur Tbk	Rp16,1 T (18%)	Rp21,9 T (17,5%)	Purwanto, Sarwoko, & Sandjaja (EY)
Properti, real estate, dan konstruksi bangunan	PT Lippo Karawaci Tbk	Rp8,4 T (14,59%)	Rp1,9 T (9,1%)	Aryanto Amir Yusuf & Mawar
	PT Truba Alam Manunggal Engineering Tbk	Rp5,3 T (9,1%)	Rp4,7 T (22,5%)	Tanubrata Sutanto Sibarani
Infrastruktur, utilitas, dan transportasi	PT Telekomunikasi Indonesia Tbk	Rp75 T (45,2%)	Rp51T (57,6%)	Haryanto Sahari & Co (PwC)
	PT Indosat Tbk	Rp34 T (20,6%)	Rp12 T (13,7%)	Purwanto, Sarwoko, & Sandjaja (EY)

Keuangan	PT Bank Mandiri (Persero) Tbk	Rp267,5 T (21%)	Rp28,7 T (18%)	Purwantono, Sarwoko, & Sandjaja (EY)
	PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk	Rp154,7 T (12%)	Rp22,5 T (14%)	Purwantono, Sarwoko, & Sandjaja (EY)
	PT Bank Central Asia Tbk	Rp176,79 T (13,9%)	Rp19,37 T (12,2%)	Siddharta, Siddharta & Widjaja (KPMG)
Perdagangan, jasa-jasa dan investasi	PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk	Rp169,4 T (13,4%)	Rp17,8 T (11,2%)	Purwantono, Sarwoko, & Sandjaja (EY)
	PT Bank Danamon Indonesia Tbk	Rp82 T (6,49%)	Rp12,9 T (8,15%)	Haryanto Sahari & Co (PwC)
	PT United Tractors Tbk	Rp11,2 T (12,7%)	Rp13,7 T (14,1%)	Haryanto Sahari & Co (PwC)

Sumber: 2007 Fact Book, BEJ (data diolah kembali)

Menurut kelompok jenis usaha emiten yang terbagi menjadi 9 kelompok, dalam masing-masing kelompok tersebut terdapat emiten-emiten yang memiliki total aset dan nilai penjualan yang besar, yang diaudit baik oleh KAP *the big four* maupun KAP *non the big four*. Dalam kelompok pertanian dan sub-sub kelompoknya, emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar adalah PT Central Proteinaprima Tbk yaitu masing-masing tidak kurang dari Rp3,9 trilyun atau 27 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp5 trilyun atau 36,57 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Central Proteinaprima Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *non the big four* yaitu Paul Hadiwinata, Hidajat, Arsono & Co.

Kelompok pertambangan dan sub-sub kelompoknya, emiten-emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dan di atas Rp10 trilyun adalah PT Bumi Resources Tbk, PT Medco Energi Internasional Tbk, dan PT INCO Tbk. PT Bumi Resources Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp22,68 trilyun atau sekitar 26 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp16,7 trilyun atau sekitar 31,7 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Bumi Resources Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *non the big four* yaitu Jimmy Budhi & Co yang berafiliasi dengan Moores Rowland

International. PT Medco Energi Internasional Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp16,6 trilyun atau sekitar 19 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp7 trilyun atau sekitar 13,59 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Medco Energi Internasional Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Purwantono, Sarwoko, & Sandjaja yang berafiliasi dengan Ernst & Young (EY). Sedangkan PT INCO Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp19 trilyun atau sekitar 21,9 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp12 trilyun atau sekitar 22,9 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT INCO Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Haryanto Sahari & Co yang berafiliasi dengan Pricewaterhouse Coopers (PwC).

Kelompok industri dasar dan bahan kimia, emiten-emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dan di atas atau hampir Rp10 trilyun adalah PT Indah Kiat Pulp & Paper Corp Tbk, PT Tjiwi Kimia Tbk, dan PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk. PT Indah Kiat Pulp & Paper Corp Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp47,6 trilyun atau sekitar 35,1 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp14,29 trilyun atau sekitar 16,39 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. PT Tjiwi Kimia Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp19,1 trilyun atau sekitar 14 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp8,6 trilyun atau sekitar 9,95 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Indah Kiat Pulp & Paper Corp Tbk dan PT Tjiwi Kimia Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *non the big four* yaitu Jimmy Budhi & Co yang berafiliasi dengan Moores Rowland International. Sedangkan PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp9,59 trilyun atau sekitar 7 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp6,3 trilyun atau sekitar 7,25 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Indocement Tunggal Prakarsa Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Prasetyo, Sarwoko & Sandjaja yang berafiliasi dengan Ernst & Young (EY).

Dalam kelompok industri *miscellaneous*, emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dan di atas Rp 55 triliun adalah PT Astra International Tbk. PT Astra International Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp57,9 triliun atau sekitar 51,7 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp55,5 triliun atau sekitar 54 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Astra International Tbk pada tahun 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Haryanto Sahari & Co yang berafiliasi dengan Pricewaterhouse Coopers (PwC).

Kelompok industri barang konsumsi dan sub-sub kelompoknya, emiten-emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dan di atas Rp10 triliun adalah PT Gudang Garam Tbk, PT HM Sampoerna Tbk, dan PT Indofood Sukses Makmur Tbk. PT Gudang Garam Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp21,7 triliun atau sekitar 24,4 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp26,3 triliun atau sekitar 21 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Gudang Garam Tbk pada tahun 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Siddharta, Siddharta & Widjaja yang berafiliasi dengan KPMG. PT HM Sampoerna Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp12,6 triliun atau sekitar 14,2 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp29,5 triliun atau sekitar 23,6 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT HM Sampoerna Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Haryanto Sahari & Co yang berafiliasi dengan Pricewaterhouse Coopers (PwC). PT Indofood Sukses Makmur Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp16,1 triliun atau sekitar 18 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp21,9 triliun atau sekitar 17,5 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Indofood Sukses Makmur Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Purwantono, Sarwoko, & Sandjaja yang berafiliasi dengan Ernst & Young (EY).

Kelompok properti, real estate, dan konstruksi bangunan, emiten yang memiliki aset terbesar adalah PT Lippo Karawaci Tbk dengan aset tidak kurang dari Rp8,4 triliun

atau sebesar 14,59 persen dari total aset dalam kelompok ini dan emiten yang memiliki nilai penjualan terbesar adalah PT Truba Alam Manunggal Engineering Tbk dengan nilai penjualan tidak kurang dari Rp4,7 trilyun atau sebesar 22,5 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Lippo Karawaci Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *non the big four* yaitu Aryanto Amir Yusuf & Mawar. Begitu juga dengan laporan keuangan PT Truba Alam Manunggal Engineering Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *non the big four* yaitu Tanubrata Sutanto Sibarani.

Kelompok infrastruktur, utilitas, dan transportasi, emiten-emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dan atau di atas Rp10 trilyun adalah PT Telekomunikasi Indonesia Tbk dan PT Indosat Tbk. PT Telekomunikasi Indonesia Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp75 trilyun atau sebesar 45,2 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp51 trilyun atau sebesar 57,6 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Telekomunikasi Indonesia Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Haryanto Sahari & Co. yang berafiliasi dengan Pricewaterhouse Coopers (PwC). PT Indosat Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp34 trilyun atau sekitar 20,6 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp12 trilyun atau sekitar 13,7 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Indosat Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Purwantono, Sarwoko & Sandjaja yang berafiliasi dengan Ernst & Young (EY).

Kelompok keuangan dan sub-sub kelompoknya, emiten-emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar dan atau di atas Rp10 trilyun adalah PT Bank Mandiri (Persero) Tbk, PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Central Asia Tbk, PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, dan PT Bank Danamon Indonesia Tbk. PT Bank Mandiri (Persero) Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp267,5 trilyun atau sekitar 21 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp28,7 trilyun atau sekitar 18 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Bank Mandiri (Persero) Tbk pada tahun buku 2007 diaudit

oleh KAP *the big four* yaitu Purwanto, Sarwoko & Sandjaja yang berafiliasi dengan Ernst & Young (EY). PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp154,7 trilyun atau sekitar 12 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp22,5 trilyun atau sekitar 14 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Purwanto, Sarwoko & Sandjaja yang berafiliasi dengan Ernst & Young (EY). PT Bank Central Asia Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp176,79 trilyun atau sekitar 13,9 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp19,37 trilyun atau sekitar 12,2 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Bank Central Asia Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Siddharta, Siddharta & Widjaja yang berafiliasi dengan KPMG. PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp169,4 trilyun atau sekitar 13,4 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp17,8 trilyun atau sekitar 11,2 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Purwanto, Sarwoko & Sandjaja yang berafiliasi dengan Ernst & Young (EY). PT Bank Danamon Indonesia Tbk memiliki aset dan nilai penjualan masing-masing tidak kurang dari Rp82 trilyun atau sekitar 6,49 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp12,9 trilyun atau sekitar 8,15 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT Bank Danamon Indonesia Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Haryanto Sahari & Co. yang berafiliasi dengan Pricewaterhouse Coopers (PwC).

Kelompok perdagangan, jasa-jasa dan investasi, emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan terbesar adalah PT United Tractors Tbk dengan aset sebesar Rp11,2 trilyun atau sekitar 12,7 persen dari total aset dalam kelompok ini dan Rp13,7 trilyun atau sekitar 14,1 persen dari total nilai penjualan dalam kelompok ini. Laporan keuangan PT United Tractors Tbk pada tahun buku 2007 diaudit oleh KAP *the big four* yaitu Haryanto Sahari & Co. yang berafiliasi dengan Pricewaterhouse Coopers (PwC).

Berdasarkan fakta tersebut di atas, KAP-KAP yang tidak termasuk dalam *the big four* (KAP *non the big four*) dapat melakukan pekerjaan audit laporan keuangan emiten-emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan yang cukup besar. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya KAP-KAP *non the big four* dapat bersaing dengan KAP-KAP *the big four*.



BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan pada Bab IV tersebut disimpulkan sebagai berikut:

1. Tindakan KAP Hadi Sutanto menilai hak berpraktek KAP Eddy Pianto, menolak terasosiasi dengan pekerjaan KAP Eddy Pianto, menolak memberikan ijin kepada KAP Eddy Pianto untuk mengacu hasil audit atas Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002, mensyaratkan *full access* Form 20-F PT. Telkom sebelum disampaikan kepada US SEC, dan tidak menyetujui pelampiran hasil audit atas Laporan Keuangan PT. Telkomsel Tahun Buku 2002 dalam Form 20-F PT. Telkom merupakan tindakan penyalahgunaan posisi dominan KAP *the big four* yang melanggar Pasal 19 huruf a dan huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Dengan demikian, dapat dibuktikan kebenaran tesis bahwa KAP-KAP yang tidak termasuk dalam "*the big four*" mengalami kesulitan untuk mendapat pekerjaan melakukan audit emiten yang memiliki "*big asset*" atau emiten yang tergolong perusahaan penanaman modal asing (PMA) dengan induk perusahaannya yang berada di Amerika Serikat karena adanya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk penyalahgunaan posisi dominan oleh KAP yang termasuk dalam "*the big four*".
2. Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 17/PMK.01/2008 tentang Jasa Akuntan Publik dapat berpotensi anti persaingan karena setiap KAP hanya dapat berpartner dengan satu KAPA dan sebaliknya sehingga KAP yang termasuk dalam "*the big four*" akan dapat melakukan penyalahgunaan posisi dominan dalam pasar bersangkutan (jasa audit emiten di Indonesia) karena tidak memiliki pesaing (KAP) yang berpartner dengan KAPA yang sama. Selain itu, dengan hanya ada 4 (empat) KAPA "*the big four*" maka otomatis hanya ada 4 (empat) pula KAP yang berpartner dengan KAPA *the big four* tersebut menyebabkan tidak banyak pilihan

bagi emiten yang ingin menunjuk KAP yang berpartner dengan KAPA "*the big four*". Kenyataan ini dapat menimbulkan penyalahgunaan posisi dominan bagi KAP "*the big four*" baik dalam persaingan dengan KAP lainnya maupun penyalahgunaan posisi dominan bagi KAP "*the big four*" terhadap konsumen (emiten) dengan menerapkan biaya audit yang lebih mahal.

3. Berdasarkan perkembangan terkini (data 2007), struktur pasar industri jasa audit emiten di Indonesia tetap persaingan monopolis dan KAP *the big four* masih memiliki posisi dominan. Konsentrasi pasar industri jasa audit emiten di Indonesia terkonsentrasi pada KAP *the big four* terutama KAP Purwantono, Sarwoko & Sandjaja dengan afiliasinya Ernst & Young (EY) dan KAP Haryanto Sahari & Co. dengan afiliasinya Pricewaterhouse Coopers (PwC). KAP-KAP yang tidak termasuk dalam *the big four* (KAP *non the big four*) dapat melakukan pekerjaan audit laporan keuangan emiten-emiten yang memiliki aset dan nilai penjualan yang cukup besar. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya KAP-KAP *non the big four* dapat bersaing dengan KAP-KAP *the big four*.

5.2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas, disarankan kepada Pemerintah c.q. Departemen Keuangan agar menghapus Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.01/2008 tentang Jasa Akuntan Publik, Pasal 27 ayat (3) huruf e yang tertulis: "tidak menggunakan nama KAPA atau OAA yang sedang digunakan oleh KAP lain," yang dapat berpotensi anti persaingan karena setiap KAPA hanya dapat berpartner dengan satu KAP sehingga KAP yang termasuk dalam "*the big four*" akan dapat melakukan penyalahgunaan posisi dominan dalam pasar bersangkutan karena tidak memiliki pesaing (KAP) yang berpartner dengan KAPA yang sama.

DAFTAR REFERENSI

I. BUKU

- Bain, Joe., 1956, *Barriers to New Competition* (Cambridge: Harvard University Press).
- Baumol, William J., Panzar, John C. Jr., dan Willig, Robert D., 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).
- Demzet, Harold., 1997, "Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy," dalam Nicolai J. Foss, ed.. *Resources, Firms, And Strategies*. Ed. Oxford: Oxford University Press, hal. 76.
- Gelhorn dan Kovacik., 1994, *Antrust Law and Economics*. St: Paul: West Publishing Company, hal. 232.
- Martin, Stephen., 1993 *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy*. New York: Macmillan Publishing Company, Hal. 198-199.
- Rodriguez, A.E., 2001, *The Economic Analysis of Competition*.
- Scherer, F. M. dan Ross, David., 1990, *Industrial Market Structure and Economics Performance*, 3rd ed. (Boston: Houghlin Mifflin Company).
- Scwartz, J. E., 1995, *Political Economy of Fairness*. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press, hal. 32.
- Bursa Efek Jakarta, 2002 *Fact Book*.
- Bursa Efek Jakarta, 2007 *Fact Book*.
- Telkom, 2002, *Form 20-F PT Telkom*.
- Willig, Robert, 1991, "Merger Analysis, Industrial Organization Theory and the Merger Guidelines," in Martin N. Bailey dan Clifford Winston, eds., *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* 281-312.

II. SERIAL

- Adiwiyoto, Bambang P., "Posisi Dominan: Analisis dan Penyalahgunaannya," *Kertas Kerja Komisi*.

Elzinga, Kenneth G. dan Robert A. Rogowsky, eds., 1984, "Relevant Markets in Antitrust," *Journal of Reprint for Antitrust Law and Economics* 15.

Kartikasasi, Fadilah. *Siapkah Akuntan Indonesia Menghadapi Persaingan Global*.

Kompas, 2005. *Indonesia keberatan adanya Sertifikasi Jasa Akuntansi untuk Tingkat ASEAN* 25 Mei 2005.

Rodrigues, A. E. dan Mark Williams, 1993, "Is the World Oil Market One Great Pool? A Test," *Energy Studies Review* 5(2) 121-130.

Stigler, George J. dan Robert A. Sherwin, 1985, "The Extent of the Market," *Journal of Law and Economics* 28.

III. BAHAN KULIAH

Ruky, Ine S. *Paradigma Structure-Conduct-Performance dan Berbagai Mahzab dalam Pemikiran Mengenai Organisasi Industri*.

Silalahi, Pande Radja. *Diskriminasi Harga*.

IV. PERATURAN/PERUNDANGAN-UNDANGAN

Amerika Serikat. *AU 543 Paragraf 7*

Indonesia. *Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999 LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817.

Indonesia. *KepMenkeu RI No. 423/KMK.06/2002 tentang Jasa Akuntan Publik*.

Indonesia. *KepMenkeu RI No. 359/KMK.06/2003 tentang Jasa Akuntan Publik*.

Indonesia. *PerMenkeu RI No. 17/PMK.01/2008 tentang Jasa Akuntan Publik*.

Indonesia. *Putusan KPPU Perkara Nomor: 08/KPPU-L/2003*.

IV. PUBLIKASI ELEKTRONIK

Artikel di website

"THE AUDIT INDUSTRY: WORLD'S WEAKEST OLIGOPOLY?" AAI Working Paper No. 08-03. American Antitrust Institute. Agustus 2008.

<http://www.antitrustinstitute.org/archives/files/AAI%20Working%20Paper%20%2008-03_091820081520.pdf>

“Public Accounting Firms: Mandated Study on Consolidation and Competition,” GAO-03-864. Washington, D.C. 30 Juli 2003.

<<http://www.ustreas.gov/offices/domestic-finance/acap/submissions/12032007/Steinhoff120307.pdf>>

”The Future of the Accounting Profession: Auditor Concentration.” The American Assembly. Columbia University. 23 Mei 2005.

<http://books.google.co.id/books?id=cGu3j9jnvx8C&dq=The+Future+of+the+Accounting+Profession:+Auditor+Concentration&printsec=frontcover&source=bl&ots=254dK6y5j2&sig=PWJKEvewIOjfdwr0yqNtnrcrYWM&hl=id&ei=9tUqS-_hM4_i7APzz6X9BQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CagQ6AEwAA#v=onepage&q=&f=false>

”The Oligopolistic Gatekeeper: The US Accounting Profession.” Tilburg University. April 2004.

<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2284&context=faculty_scholarship>

“Sharpening the Thinking about Competition and Choice in the UK Audit Industry.” ESCP-EAP (European School of Management), London. Juli 2006.

<<http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/poba/Anthony%20Evans.pdf>>