



TOOLKIT PENILAIAN PERSAINGAN USAHA

PRINSIP-PRINSIP





Toolkit Penilaian Persaingan Usaha

Jilid I : Prinsip-prinsip

Versi 2.0

ORGANISASI UNTUK KERJASAMA DAN PEMBANGUNAN EKONOMI

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

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

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

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

© OECD 2011

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

PRAKATA

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

Ada tiga cara utama bagi pemerintah untuk menggunakan materi tersebut:

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

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

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

Prinsip-prinsip Penilaian Persaingan Usaha memberikan contoh-contoh keuntungan dari persaingan usaha, memberikan pengantar untuk Daftar Periksa Persaingan Usaha, dan menunjukkan beberapa cara bagaimana pemerintah menilai akibat kebijakan-kebijakannya. Jilid ini dilengkapi dengan jilid terlampir, *Pedoman Penilaian Persaingan Usaha* yang memberikan pedoman teknis yang terperinci tentang masalah-masalah utama yang harus dipertimbangkan dalam melakukan penilaian persaingan. Kedua jilid ini bersama-sama menjadi dasar dari Perlengkapan Penilaian Persaingan Usaha. Tulisan-tulisan terkait selanjutnya dapat ditemukan pada situs *web* OECD, saat ini www.oecd.org/competition/toolkit.

UCAPAN TERIMA KASIH

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

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

DAFTAR ISI

Bab 1	Penilaian Persaingan Usaha Dan Daftar Periksa Persaingan Usaha.....	9
Bab 2.	Manfaat Persaingan Usaha Bagi Para Konsumen	25
Bab 3	Menyesuaikan Penilaian Persaingan Usaha Dengan Kegiatan Operasional Pemerintah	33
Bab 4	Memperpadukan Penilaian Persaingan Usaha Ke Dalam Analisis Dampak Peraturan.....	43
Lampiran	Rekomendasi OECD Tentang Penilaian Persaingan Usaha	79

BAB 1

PENILAIAN PERSAINGAN USAHA DAN DAFTAR PERIKSA PERSAINGAN USAHA *

Bab ini menguraikan tentang daftar periksa persaingan usaha dan peranannya dalam proses penilaian terhadap persaingan usaha. Para pembaca yang telah mengetahui tentang topik sebelumnya dapat membaca langsung jilid teknis terlampir yaitu *Pedoman Penilaian Persaingan Usaha*.

1. Pendahuluan

Tindakan pemerintah biasanya dirancang untuk mendorong dan melindungi pencapaian tujuan-tujuan penting dalam kebijakan publik. Pada umumnya terdapat banyak cara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Mengingat bahwa konsumen khususnya lebih diuntungkan apabila terdapat lebih banyak, daripada lebih sedikit, persaingan usaha, pengaruh-pengaruh terhadap persaingan usaha penting untuk dinilai ketika mempertimbangkan pilihan-pilihan tersebut.¹

Toolkit ini menunjukkan cara untuk melakukan penilaian tersebut. *Toolkit* ini menawarkan suatu metode praktis bagi para regulator dan pembuat undang-undang untuk digunakan dalam mengidentifikasi pembatasan penting terhadap persaingan usaha dan, apabila memungkinkan, untuk menghindari hal tersebut. Dewan OECD merekomendasikan agar dilakukan penilaian persaingan usaha (lihat Lampiran A).

Metode tersebut menggunakan, sebagai langkah pertama, serangkaian pertanyaan permulaan, suatu “Daftar Periksa Persaingan Usaha,” yang menunjukkan apabila usulan undang-undang atau peraturan berpotensi untuk merugikan persaingan usaha secara signifikan. Daftar Periksa ini membantu

* Bab ini telah disusun oleh Sean F. Ennis bersama dengan dokumen-dokumen yang lebih terperinci yang disusun oleh Rex Deighton-Smith dan Vivek Ghosal.

¹ Contoh-contoh manfaat persaingan usaha terdapat dalam Bab 2.

para pembuat kebijakan untuk memfokuskan perhatian mereka pada masalah-masalah persaingan usaha yang potensial pada tahap awal dalam proses pengembangan kebijakan.

Sementara sebagian besar peraturan tidak menimbulkan risiko yang signifikan yang dapat merugikan persaingan usaha, proses penilaian persaingan usaha, di mana daftar periksa tersebut merupakan tahap awalnya, memberikan kerangka kerja analisis yang diperlukan oleh para regulator dan pembuat undang-undang dalam rangka upaya mengurangi atau menghindari masalah-masalah persaingan usaha yang potensial. Hal tersebut dilakukan dengan membantu para regulator dan pembuat undang-undang dalam mengidentifikasi kemungkinan alternatif-alternatif yang dapat mengurangi atau menghilangkan kerugian potensial terhadap persaingan usaha sementara tetap melanjutkan usaha untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang diinginkan.

Dalam bagian-bagian berikut dari bab ini terdapat uraian tentang empat kategori pertanyaan dalam Daftar Periksa Persaingan Usaha dan langkah-langkah pertama yang harus dilakukan oleh para pembuat kebijakan apabila jawaban atas salah satu pertanyaan tersebut adalah “ya”.

2. Apakah terdapat pembatasan dalam jumlah atau cakupan para pemasok? (Daftar Periksa A)

Pembatasan jumlah pemasok menimbulkan risiko terciptanya kekuatan pasar² dan berkurangnya persaingan yang kompetitif. Apabila jumlah pemasok menurun, kemungkinan berkurangnya persaingan usaha (atau kolusi) di antara pemasok-pemasok yang masih ada akan meningkat, dan kemampuan pemasok individu untuk meningkatkan harga dapat semakin meningkat. Dengan menurunnya persaingan, insentif-insentif untuk memenuhi permintaan konsumen secara efektif, inovasi serta efisiensi ekonomi jangka panjang dapat berkurang. Meskipun terkadang terdapat alasan-alasan kebijakan yang baik bagi pembuat kebijakan untuk membatasi jumlah atau cakupan para pemasok, sebagaimana dibahas di bawah ini, manfaat-manfaat kebijakan dari batasan-batasan untuk memasuki pasar perlu diseimbangkan secara berhati-hati terhadap kenyataan bahwa kemudahan para pemasok baru untuk memasuki pasar dapat membantu mencegah penggunaan kekuatan pasar oleh para pemasok yang ada.

² Kekuatan pasar para pemasok merupakan kemampuan untuk meningkatkan harga dengan memperoleh laba, mengurangi kualitas atau mengurangi inovasi terkait dengan tingkat-tingkat yang dapat terjadi di suatu pasar yang bersifat kompetitif.

Daftar Periksa Persaingan Usaha

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

(A) Membatasi jumlah atau cakupan pemasok

Hal ini dapat diperkirakan terjadi apabila usulan tersebut:

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

(B) Membatasi kemampuan para pemasok dalam bersaing

Hal ini dapat diperkirakan terjadi apabila usulan tersebut:

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

(C) Mengurangi insentif bagi para pemasok dalam bersaing

Hal ini dapat diperkirakan akan terjadi apabila usulan tersebut:

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

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

Hal ini dapat diperkirakan akan terjadi apabila usulan yang bersangkutan:

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

2.1. Pemberian hak-hak eksklusif (Daftar periksa A1)

Pemberian hak eksklusif untuk memproduksi barang tertentu atau menyediakan jasa tertentu menunjukkan pembentukan suatu monopoli swasta. Berdasarkan pengalaman, pemberian hak eksklusif sering kali terjadi dalam konteks “monopoli alamiah”.³ Pemberian hak-hak eksklusif, terutama apabila diberikan untuk jangka waktu yang panjang, telah sering kali dianggap sebagai cara untuk mendorong investasi besar di bidang prasarana yang kemungkinan besar tidak terjadi tanpa insentif-insentif yang ditawarkan oleh pasar yang dijamin dengan pemberian hak eksklusif. Namun hak-hak eksklusif terkadang digunakan dalam keadaan-keadaan di mana pembenaran monopoli alamiah tidak berlaku.

Hak-hak eksklusif dalam banyak hal merupakan hambatan masuk utama. Hak-hak eksklusif dapat diperkirakan akan menghasilkan penetapan harga

³ Monopoli terjadi apabila suatu barang atau jasa hanya dapat dibeli secara wajar dari satu pemasok. Dalam sebuah “monopoli alamiah”, satu pemasok dapat memproduksi keluaran yang diinginkan secara lebih efisien dan dengan total biaya yang lebih rendah dari dua pemasok atau lebih.

monopoli dan menimbulkan masalah-masalah lainnya yang terkait dengan penggunaan kekuatan pasar. Akibat-akibat tersebut tidak mungkin dihindari sepenuhnya melalui peraturan karena para regulator sering kali lalai atau hanya sedikit berhasil dalam mencegah penggunaan kekuatan pasar dan melindungi konsumen. Oleh karena itu, hak-hak tersebut harus dibatasi dan hanya ditetapkan setelah adanya pertimbangan yang cermat tentang harga-harga yang akan dibebankan, jangka waktu hak-hak tersebut, dan cara-cara alternatif untuk mencapai tujuan-tujuan yang sama.

2.2. *Persyaratan lisensi atau per izinan (Daftar Periksa A2)*

Sesungguhnya, lisensi-lisensi atau perizinan yang diperlukan untuk kegiatan operasional membatasi jalan masuk. Persyaratan-persyaratan kualifikasi dapat berupa standar-standar minimum pendidikan formal dan/atau pengalaman dan mungkin mencakup persyaratan karakter yang baik. Sebagai contoh, apa yang disebut sebagai uji “kepatutan dan kelayakan” adalah sesuatu yang lumrah di bidang keuangan untuk dapat diikutsertakan dalam suatu kapasitas resmi di tingkat perusahaan atau dewan. Terkadang dapat diterapkan uji “kepentingan umum”, yang mewajibkan para calon pendatang di pasar untuk menunjukkan adanya “kebutuhan” untuk jasa tambahan yang akan disediakan dan, dalam keadaan-keadaan tertentu, bahkan bahwa masuknya calon pendatang di pasar tersebut tidak membawa dampak negatif terhadap usaha para peserta industri yang ada. Dalam kasus-kasus ekstrim, jumlah penerima lisensi dapat ditetapkan.

Persyaratan lisensi atau perizinan sering kali lebih ketat daripada yang diperlukan untuk tujuan perlindungan konsumen dan dapat mengurangi pilihan konsumen dengan cara yang tidak semestinya, serta dapat menciptakan kelangkaan semu sehingga menyebabkan kenaikan harga. Meskipun skema perizinan sering kali memiliki tujuan-tujuan perlindungan konsumen yang cukup beralasan, hambatan-hambatan tersebut sering kali membawa pengaruh melindungi produsen-produsen lama terhadap persaingan usaha. Perlu dipastikan bahwa persyaratan lisensi atau perizinan tidak menjadi lebih sulit daripada yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan peraturan yang dikehendaki.

2.3 *Membatasi kemampuan jenis pemasok tertentu untuk menyediakan barang atau jasa (Daftar Periksa A3)*

Terkadang, pemerintah membatasi kemampuan jenis-jenis pemasok lainnya untuk ikut serta dalam suatu kegiatan usaha tertentu. Misalnya, pemerintah beberapa negara mengharuskan semua perantara riil estat untuk menyediakan suatu rangkaian jasa yang diamanatkan oleh pemerintah dan

dengan demikian membatasi atau melarang pemberian jasa-jasa oleh para perantara berbiaya rendah - layanan minimum atau perantara yang meminta biaya jasa.⁴ Pembatasan tersebut sering kali berlebihan karena membatasi secara tidak wajar jumlah pemasok, mengurangi persaingan usaha di antara para pemasok, dan menyebabkan harga yang lebih tinggi atau jangka waktu kontrak yang kurang menarik bagi para konsumen.

Apabila yang dituju adalah pencapaian tujuan-tujuan kebijakan usaha di daerah atau usaha kecil, alternatif-alternatif yang tidak terlalu mengganggu persaingan usaha dapat mencakup serangkaian subsidi-subsidi langsung dan/atau tunjangan-tunjangan pajak, ketentuan-ketentuan peraturan yang lebih menguntungkan bagi penyedia kecil atau penyedia di daerah atau penggunaan kampanye publikasi/pendidikan.

2.4. *Menaikkan biaya masuk atau keluar secara signifikan (Daftar Periksa A4)*

Peraturan-peraturan yang menaikkan biaya-biaya terkait dengan memasuki pasar, atau keluar dari, suatu pasar akan memiliki kecenderungan untuk mendorong sejumlah calon pendatang pasar dan dengan demikian seiring berjalannya waktu akan mengurangi jumlah peserta di pasar tersebut. Contoh-contoh dari jenis peraturan ini termasuk persyaratan uji produk yang ketat dan persyaratan untuk memenuhi kualifikasi-kualifikasi pendidikan atau teknis yang terlampaui tinggi dan tidak semestinya. Pemerintah terkadang mengambil langkah untuk meminimalisir dampak persaingan usaha dari ketentuan-ketentuan tersebut dengan memberikan pengecualian-kecualian yang ditujukan pada sasaran tertentu. Contohnya, pabrik-pabrik mobil bervolume kecil sering kali dikecualikan dari aspek-aspek peraturan pengujian kendaraan, atau tunduk pada protokol-protokol pengujian yang tidak terlalu sulit.

2.5. *Membatasi arus geografis barang-barang, jasa-jasa, modal, dan tenaga kerja (Daftar Periksa A5)*

Terkadang peraturan-peraturan membatasi arus barang-barang, jasa-jasa, modal dan/atau tenaga kerja lintas batas-batas yurisdiksi, yang sering kali digunakan sebagai instrumen kebijakan daerah. Pembatasan-pembatasan tersebut, bagaimanapun juga, mengurangi area geografis persaingan usaha secara semu bagi ketentuan suatu barang atau jasa. Hal tersebut dapat mengurangi jumlah pemasok dan memungkinkan bagi para pemasok untuk menggunakan kekuatan pasar dan menaikkan harga.

⁴ Lihat http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm.

Potensi pembatasan-pembatasan harus dinilai berdasarkan apakah terdapat keterkaitan yang jelas antara pembatasan-pembatasan tersebut dengan pencapaian tujuan-tujuan kebijakan spesifik, apakah pembatasan-pembatasan tersebut merupakan kebutuhan minimum untuk mencapai tujuan tersebut, apakah suatu analisis yang masuk akal menunjukkan bahwa tujuan kebijakan tersebut akan tercapai melalui pembatasan tersebut, dan apakah pembatasan-pembatasan tersebut terbatas pada jangka waktu tertentu melalui ketentuan-ketentuan peraturan yang jelas.

Terdapat risiko besar bahwa perlindungan-perlindungan yang bersifat “sementara” akan berkembang menjadi pengaturan tetap yang semu sebagai akibat dari lobi kuat yang dilakukan oleh para pemasok yang diuntungkan oleh pembatasan-pembatasan tersebut. Alternatif-alternatif unggulan akan sering tersedia untuk mencapai tujuan peraturan tersebut, termasuk subsidi-subsidi langsung dan perlakuan berdasarkan peraturan yang menguntungkan.

3. Apakah terdapat pembatasan terhadap kemampuan para pemasok dalam bersaing? (Daftar Periksa B)

Peraturan dapat mempengaruhi kemampuan para pemasok dalam bersaing dengan berbagai cara yang, tidak semuanya disebutkan disini, termasuk melalui pembatasan pemasangan iklan dan pemasaran, penetapan standar-standar kualitas produk atau jasa, dan pengendalian harga jual barang atau jasa. Batasan-batasan tersebut dapat mengurangi intensitas dan dimensi persaingan, sehingga menyebabkan harga yang lebih tinggi bagi para konsumen dan keanekaragaman produk yang lebih sedikit.

3.1. Pengendalian harga jual barang atau jasa (Daftar Periksa B1)

Pemerintah sering kali mengatur harga pada sektor-sektor monopoli tradisional, seperti misalnya utilitas. Jenis-jenis pengendalian harga ini mungkin bermanfaat bagi para konsumen dan menjadi suatu pengimbang terhadap tidak adanya alternatif-alternatif konsumen. Namun, pengendalian harga juga terkadang diterapkan dalam keadaan di mana terdapat banyak calon pemasok bagi konsumen yang sama. Apabila harga minimum ditetapkan, para pemasok dengan biaya rendah tidak dapat memperoleh pangsa pasar dengan menawarkan nilai yang lebih baik kepada para konsumen. Demikian pula halnya apabila ditetapkan harga-harga maksimum, insentif-insentif pemasok untuk melakukan inovasi dengan menyediakan produk-produk terbaru dan/atau berkualitas tinggi pada hakikatnya dapat dikurangi, dan para pemasok dapat secara efektif mengkoordinasikan harga-harga yang mereka miliki dalam kisaran harga maksimal.

Peraturan tentang harga minimum terkadang merupakan bentuk tanggapan terhadap persaingan harga yang sangat ketat. Dalam hal ini, peraturan harga minimum umumnya dianggap sebagai suatu cara untuk melindungi pemasok kecil terhadap persaingan usaha yang “tidak sehat”. Dampak dari peraturan-peraturan harga tersebut perlu dievaluasi secara teliti karena kemungkinan besar akan mengakibatkan harga-harga yang lebih tinggi bagi para konsumen atau permintaan yang tidak terpenuhi. Peraturan-peraturan tentang harga maksimum sering kali diterapkan sebagai sesuatu yang wajar yang diperlukan untuk membatasi kesempatan untuk memasuki pasar. Salah satu alternatif adalah memberikan keleluasaan yang lebih besar untuk memasuki pasar.

3.2. *Membatasi pemasangan iklan dan pemasaran (Daftar Periksa B2)*

Peraturan-peraturan yang membatasi kemampuan para pemasok untuk mengiklankan dan memasarkan barang-barang dan jasa-jasa sering kali diterapkan untuk membatasi iklan yang palsu atau menyesatkan. Terkadang pembatasan iklan dimaksudkan untuk mengurangi iklan produk atau jasa yang dianggap memiliki nilai negatif bagi masyarakat atau yang mendorong konsumsi yang berlebihan. Dalam keadaan yang lain, mungkin terdapat pembatasan iklan yang ditujukan kepada kelompok-kelompok “rentan” tertentu, seperti anak-anak. Pembatasan-pembatasan tersebut, apabila dipastikan bahwa pembatasan tersebut tidak terlalu meluas, dapat membawa manfaat-manfaat sosial yang signifikan.

Namun, dalam banyak kasus, pembatasan pemasangan iklan dan pemasaran dilakukan secara terlalu luas dan membatasi persaingan usaha secara tidak wajar. Pembatasan-pembatasan dalam iklan dan pemasaran dapat sangat menyulitkan, terutama bagi para calon pendatang baru di pasar, karena pembatasan tersebut membatasi kemampuan calon pendatang pasar untuk memberitahukan kepada para calon konsumen tentang keberadaan mereka di pasar dan tentang jenis dan kualitas barang dan jasa yang dapat mereka tawarkan. Peraturan-peraturan yang hanya membatasi iklan yang salah dan menyesatkan sering kali merupakan sebuah alternatif yang layak.

3.3. *Menentukan standar-standar kualitas produk yang memberikan keuntungan yang tidak wajar bagi pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan pemasok-pemasok lainnya atau yang berada di atas tingkatan yang akan dipilih oleh beberapa pelanggan yang memiliki informasi yang memadai (well-informed) (Daftar Periksa B3)*

Peraturan-peraturan penetapan standar sering kali membawa manfaat-manfaat bagi para konsumen dan dapat membantu dalam rangka mendorong

masuknya jenis-jenis produk baru dengan memastikan bahwa produk-produk baru dari para pemasok yang berbeda tersebut sesuai. Namun, penetapan standar juga dapat membawa keuntungan-keuntungan yang tidak wajar bagi pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan para pemasok lainnya. Salah satu contoh umum adalah peraturan-peraturan lingkungan hidup yang membatasi emisi bahan beracun ringan yang diizinkan. Meskipun pembatasan emisi sering kali sesuai untuk melindungi kesehatan masyarakat, peraturan-peraturan dapat dirancang dengan cara-cara yang secara tidak adil menguntungkan sejumlah kecil pemasok, misalnya dengan mewajibkan penggunaan teknologi tertentu atau dengan menetapkan secara tidak wajar standar-standar yang terlalu ketat yang sulit atau tidak mungkin dipenuhi oleh para produsen yang tidak memiliki sumber daya yang memadai. Contoh lain di mana penetapan standar dapat membawa dampak anti persaingan usaha yang signifikan adalah apabila standar-standar kualitas minimum ditetapkan untuk jenis-jenis produk tertentu. Sering kali terdapat tujuan-tujuan bijaksana yang mendasari penetapan standar tersebut, seperti perlindungan konsumen dari risiko-risiko terkait dengan penggunaan produk tersebut. Namun, apabila konsumen tertentu lebih cenderung memilih biaya yang lebih rendah daripada tingkat keselamatan yang lebih tinggi, kebutuhan terhadap standar tersebut menjadi kurang jelas. Dengan standar-standar tersebut kesejahteraan konsumen dapat berkurang karena para konsumen tidak dapat membeli barang-barang yang lebih murah, barang-barang berkualitas lebih rendah yang menjadi pilihan mereka, bahkan apabila mereka telah sepenuhnya diberitahu tentang semua risiko-risiko terkait.

Sering kali terdapat alternatif-alternatif terhadap peraturan-peraturan yang lebih tegas tentang standar produk. Contohnya, apabila ditentukan standar-standar minimum untuk tujuan perlindungan konsumen, dapat diwajibkan agar ciri dari produk tertentu diungkapkan. Apabila sedang dipertimbangkan perubahan-perubahan besar dalam standar emisi, pemerintah dapat mengupayakan agar dampak anti persaingan usaha dapat diminimalisir dengan mengizinkan perdagangan hak-hak emisi atau menyediakan dukungan sementara bagi para pemasok kecil untuk membantu mereka memenuhi persyaratan yang baru.

3.4. *Meningkatkan biaya-biaya pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan pemasok-pemasok yang lainnya (Daftar Periksa B4)*

Terkadang tanpa disengaja, peraturan-peraturan membawa efek menaikkan biaya bagi pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan pemasok-pemasok yang lainnya. Salah satu sumber asimetri biaya adalah peraturan-peraturan yang mewajibkan penggunaan teknologi produksi tertentu ketimbang teknologi produksi yang lainnya dengan cara yang tidak semestinya. Sumber lainnya adalah “*grandfather clause*” yang mengecualikan para pemasok yang ada dari

suatu peraturan, namun memberlakukan peraturan tersebut terhadap para pendatang baru di pasar. Pengaturan-pengaturan tersebut sangat berpotensi menyebabkan distorsi dalam hubungan-hubungan persaingan usaha dalam industri yang bersangkutan karena menyebabkan peningkatan biaya-biaya bagi pemasok-pemasok tertentu hingga taraf yang lebih besar ketimbang biaya yang harus ditanggung oleh pemasok-pemasok yang lainnya. Hal tersebut dapat mencegah jalan masuk ke pasar, dapat mengurangi inovasi, dan dapat menurunkan intensitas tekanan persaingan usaha di pasar yang bersangkutan. Meskipun penentuan perbedaan-perbedaan harga dapat merugikan, hal tersebut bukan berarti bahwa peraturan-peraturan harus secara tegas menyeragamkan biaya-biaya pemasok.

Untuk kualifikasi-kualifikasi yang berhubungan dengan pekerjaan, *grandfather clause* sering kali dilaksanakan berdasarkan keyakinan bahwa pengalaman praktik yang luas dari praktisi-praktisi yang berpengalaman dapat menggantikan secara memadai tingkat kualifikasi formal yang lebih tinggi. Terkait dengan teknologi-teknologi produktif, *grandfather clause* sering kali dilaksanakan untuk memastikan adanya waktu yang cukup untuk mengamortisasi biaya-biaya modal dari investasi-investasi sebelumnya. Dampak anti persaingan usaha dari *grandfather clause* dapat diminimalisir dengan memastikan bahwa hal tersebut lebih bersifat sementara daripada bersifat tetap. Secara lebih umum, pendekatan skeptis adalah tepat bagi argumentasi yang mendukung *grandfather clauses*, karena klausul-klausul tersebut sering kali melindungi kepentingan-kepentingan terselubung (*vested interest*) dalam potensi persaingan usaha.

4. Apakah terdapat pengurangan insentif-insentif bagi para pemasok dalam bersaing? (Daftar Periksa C)

Peraturan-peraturan dapat mempengaruhi perilaku pemasok bukan hanya dengan cara mengubah kemampuan para pemasok dalam bersaing akan tetapi juga dengan mengubah insentif bagi para pemasok untuk bertindak sebagai pesaing yang aktif dan kuat. Dua alasan utama mengapa para pemasok mungkin bersaing dengan kurang aktif dan kuat adalah, pertama, karena peraturan-peraturan tertentu mungkin membawa pengaruh memudahkan koordinasi antar pemasok dan, kedua, peraturan-peraturan tertentu mungkin membawa pengaruh mengurangi kebersediaan, kemampuan atau insentif para pelanggan untuk berganti antara berbagai pemasok. Terdapat alasan lainnya mengapa para pemasok mungkin bersaing dengan kurang aktif dan kuat, seperti misalnya pembatasan terhadap bagian laba atau pangsa pasar yang membatasi potensi imbalan yang diperoleh dari persaingan usaha. Perilaku yang menyerupai

kartel⁵ dapat timbul dengan lebih mudah di bawah rezim dengan pengaturan sendiri (*self-regulation*) atau pengaturan bersama (*co-regulation*), dengan cara meningkatkan pembagian keluaran pemasok dan informasi tentang harga atau dengan mengecualikan industri atau sektor tertentu dari jangkauan undang-undang persaingan usaha. Kartel-kartel bersifat merugikan karena kartel membatasi keluaran dan menaikkan harga, sehingga keadaan para konsumen menjadi lebih buruk. Risiko-risiko yang ditimbulkan oleh kegiatan kartel harus diseimbangkan terhadap potensi manfaat-manfaat pengaturan sendiri (*self-regulation*), seperti sertifikasi teknologi baru yang lebih cepat.

4.1. Pengaturan sendiri (*self-regulation*) dan Pengaturan bersama (*co-regulation*) (Daftar Periksa C1)

Istilah “pengaturan sendiri (*self-regulation*)” digunakan, apabila suatu industri atau asosiasi profesi bertanggung jawab penuh atas pengaturan perilaku para anggotanya, tanpa sokongan legislatif pemerintah (sering kali atas desakan pemerintah). Namun, apabila pemerintah memberikan sokongan legislatif untuk mengatur hal yang dikembangkan setidaknya sebagian oleh industri/asosiasi profesi tersebut, maka istilah “pengaturan bersama (*co-regulation*)” yang digunakan. Struktur pengaturan sendiri (*self-regulation*) dan pengaturan bersama (*co-regulation*) dapat menghasilkan manfaat-manfaat penting dengan memastikan bahwa standar-standar teknis telah sesuai dan standar-standar tersebut mengalami kemajuan seiring dengan kemajuan teknologi.

Namun, struktur-struktur ini dapat membawa dampak-dampak anti persaingan usaha yang signifikan. Secara khusus, industri/asosiasi profesi sering kali membuat aturan-aturan yang mengurangi insentif atau peluang persaingan usaha yang kuat di antara para pemasok barang atau jasa, seperti pembatasan-pembatasan pemasangan iklan dan aturan-aturan yang menghalangi adanya potongan harga. Selain itu, persyaratan kualifikasi tegas secara tidak wajar dapat mengurangi akses masuk ke pasar yang bersangkutan. Pemerintah harus tetap mempertahankan wewenangnya untuk mencegah upaya-upaya oleh industri/asosiasi profesi untuk menggunakan kuasa pengaturan dengan cara yang menghambat persaingan usaha. Wewenang tersebut dapat mencakup upaya untuk memastikan apakah pengaturan sendiri (*self-regulation*) atau pengaturan bersama (*co-regulation*) secara jelas harus tetap tunduk pada penegakan hukum persaingan usaha, atau apakah instansi-instansi pemerintah terkait berhak untuk menyetujui, atau menolak untuk menyetujui, aturan-aturan

⁵ Suatu kartel terbentuk apabila para pesaing membuat suatu perjanjian untuk membatasi persaingan usaha, contohnya dengan menentukan suatu harga, membatasi pasokan, membagi laba atau mencurangi penawaran, sehingga meningkatkan laba bersama mereka.

asosiasi, dan, sebagaimana diperlukan, untuk mengganti pengaturan sendiri (*self-regulation*) atau pengaturan bersama (*co-regulation*) milik mereka sendiri apabila asosiasi yang bersangkutan secara terus-menerus mengusulkan aturan-aturan yang tidak dapat diterima.

4.2. *Persyaratan untuk mempublikasikan informasi tentang harga, hasil atau penjualan pemasok (Daftar Periksa C2)*

Peraturan-peraturan yang mensyaratkan para peserta pasar untuk mempublikasikan informasi tentang tingkat harga atau keluaran mereka dapat secara signifikan membantu pembentukan kartel, karena syarat utama bagi operasi kartel adalah bahwa para peserta dalam kartel tersebut dapat secara efektif memantau perilaku pasar para pesaingnya (atau para mitra konspiratornya). Kartel-kartel kemungkinan besar timbul apabila terdapat lebih sedikit peserta di pasar tersebut, apabila terdapat hambatan masuk yang tinggi, apabila produk-produk para pemasok bersifat relatif homogen, dan apabila informasi tentang perubahan harga atau keluaran tersedia baik sebelum maupun segera setelah harga atau keluaran tersebut mengalami perubahan.

Peraturan-peraturan yang mewajibkan publikasi informasi seperti tingkat harga dan keluaran dapat digunakan untuk meningkatkan informasi konsumen dan, terkadang, dapat meningkatkan efisiensi pasar. Namun demikian, apabila terdapat kemungkinan terbentuknya kartel, persyaratan tersebut kemungkinan besar memiliki dampak akhir yang negatif. Terdapat alternatif-alternatif untuk mempublikasikan semua data yang dikumpulkan. Apabila informasi tersebut dikumpulkan terutama untuk tujuan pembuatan kebijakan pemerintah, informasi tersebut mungkin sama sekali tidak perlu dipublikasikan. Apabila tujuannya adalah untuk membantu para konsumen atau menyediakan data statistik umum, data statistik agregat memiliki potensi yang lebih kecil untuk mendukung kartel ketimbang data statistik spesifik tentang khusus pemasok.

4.3. *Pengecualian dari undang-undang persaingan usaha umum (Daftar Periksa C3)*

Di banyak negara, pemasok atau sektor ekonomi tertentu diberikan pengecualian-pengecualian dari undang-undang persaingan usaha umum. Dalam kasus-kasus tertentu, sektor-sektor tersebut tunduk pada undang-undang persaingan usaha yang spesifik di sektor yang bersangkutan. Pada kasus-kasus yang lainnya, tidak terdapat pembatasan perilaku anti persaingan usaha dalam sektor-sektor tersebut. Apabila terdapat suatu pelanggaran berat dalam penerapan umum atas undang-undang persaingan usaha, maka hal tersebut

secara jelas mengindikasikan adanya risiko kartel, penyalahgunaan dalam penentuan harga, dan merger yang bersifat anti persaingan usaha.⁶

Apabila diidentifikasi adanya dasar alasan rasional untuk memberikan pengecualian secara terus-menerus, perlu dipertimbangkan cara untuk meminimalisir cakupan dari pengecualian tersebut. Contohnya, suatu monopoli berdasarkan undang-undang yang mewajibkan semua produsen yang menghasilkan komoditas tertentu untuk melakukan penjualan kepada perantara yang berlisensi mungkin lebih rendah mutunya ketimbang suatu sistem yang memungkinkan kepada, namun tidak memaksa para produsen untuk terlibat dalam pengaturan penjualan yang bersifat kooperatif.

5. Apakah terdapat pembatasan dalam pilihan-pilihan dan informasi yang tersedia bagi para pelanggan? (Daftar Periksa D)

5.1. Pembatasan terhadap kemampuan para konsumen untuk memutuskan dari siapa mereka membeli barang atau jasa (Daftar Periksa D1)

Peraturan-peraturan terkadang membatasi pilihan-pilihan yang tersedia bagi para konsumen. Contohnya, suatu peraturan dapat membatasi para pelanggan untuk membeli layanan kesehatan di daerah mereka. Peraturan tersebut dapat membatasi kualitas perawatan dan mencegah para konsumen yang akan berminat untuk melakukan perjalanan (misalnya, ke suatu klinik dengan daftar tunggu yang lebih pendek atau klinik yang memiliki reputasi yang lebih baik) untuk melakukan hal tersebut.

Pembatasan pilihan konsumen dapat bersifat merugikan, karena dengan demikian insentif bagi para pemasok yang lain untuk memuaskan para konsumen berkurang dalam menyediakan produk-produk dengan kualitas dan harga yang diinginkan.

5.2. Mengurangi mobilitas para pelanggan dengan meningkatkan biaya-biaya untuk berganti pemasok (Daftar Periksa D2)

Peraturan-peraturan dapat berpengaruh pada kesediaan konsumen untuk mengubah para pemasok dengan cara mempengaruhi “biaya-biaya untuk berganti pemasok” – biaya eksplisit atau implisit yang ditanggung oleh seorang konsumen untuk berganti dari satu pemasok ke pemasok yang lainnya. Biaya-biaya untuk berganti pemasok dapat timbul karena berbagai alasan, termasuk

⁶ Merger adalah suatu kombinasi dari dua (atau lebih) pemasok mandiri sebelumnya untuk membentuk satu pemasok yang lebih besar.

jangka waktu kontrak yang panjang atau mengaitkan aset dengan para pemasok sedemikian rupa sehingga pergantian pemasok tersebut menjadi tidak sesuai, seperti dengan mengaitkan nomor telepon tertentu dengan penyedia jasa yang telah ditentukan. Pada saat para konsumen menghadapi biaya-biaya tinggi untuk berganti pemasok, para pemasok dapat mengenakan harga yang lebih tinggi untuk barang-barang atau jasa-jasa mereka. Oleh karena itu, para pemasok sering kali berusaha untuk menciptakan biaya-biaya yang tinggi untuk berganti pemasok, terkadang dengan mendukung kebijakan-kebijakan yang akan menjamin adanya biaya-biaya yang tinggi untuk berganti pemasok pemasok.

Dampak pro persaingan usaha dari pengurangan atau penghapusan biaya-biaya untuk berganti pemasok dapat menjadi besar, dan para pembuat kebijakan harus berusaha untuk menghindari kebijakan-kebijakan yang meningkatkan biaya-biaya untuk berganti pemasok bagi para konsumen. Apabila secara jelas terdapat suatu risiko dikenakannya biaya-biaya untuk berganti pemasok disarankan agar dalam struktur peraturan dicantumkan ketentuan-ketentuan yang akan membatasi atau melarang penggunaan biaya-biaya tersebut. Perlu dipastikan secara wajar bahwa biaya-biaya yang sah untuk berganti konsumen telah dipertimbangkan.

5.3. *Secara mendasar mengubah informasi yang dibutuhkan oleh para pembeli untuk berbelanja secara efektif (Daftar Periksa D3)*

Pada saat pemerintah melakukan deregulasi dan memperkenalkan pasar yang tidak ada sebelumnya, para konsumen diminta untuk menentukan pilihan antara produk yang sebelumnya belum pernah mereka beli. Salah satu contoh di mana hal tersebut terjadi adalah ketika para konsumen membeli listrik. Pada saat para konsumen diberikan hak untuk memilih pemasok mereka di pasar yang baru, akan lebih sulit bagi mereka untuk menilai penawaran-penawaran dan membedakan di antara perusahaan yang baik dan perusahaan yang buruk. Bahaya yang dapat timbul dalam situasi yang demikian dengan tidak adanya suatu persyaratan informasi karena sifat “baru” dari produk tersebut, adalah bahwa pembaharuan tersebut terpaksa dikurangi karena konsumen mengeluh tentang perusahaan-perusahaan yang mengambil keuntungan dari kurangnya pengalaman konsumen.

Dalam keadaan tersebut, mungkin lebih baik untuk menyertakan pembentukan suatu pasar baru dengan pembentukan persyaratan informasi dalam yang dapat membantu menyediakan titik acuan bagi para konsumen dalam membandingkan penawaran-penawaran tersebut.

6. Apabila jawabannya adalah “ya”

Pengidentifikasian peraturan-peraturan yang dapat secara tidak wajar membatasi persaingan usaha merupakan langkah penting pertama dalam upaya meningkatkan kualitas peraturan tersebut. Pertanyaan-pertanyaan yang tercantum dalam Daftar Periksa Persaingan Usaha memberikan dasar awal yang dapat diandalkan dalam mengidentifikasi peraturan-peraturan yang dapat menimbulkan suatu dampak anti persaingan usaha. Sub-poin di bawah pertanyaan-pertanyaan tersebut menunjukkan cara-cara utama, meskipun tidak secara eksklusif, di mana peraturan dapat secara tidak wajar membatasi persaingan pasar.

Berdasarkan Daftar Periksa, kemungkinannya hanya sedikit peraturan yang akan diketahui memiliki potensi untuk secara tidak wajar membatasi kegiatan pasar. Namun demikian, apabila Daftar Periksa tersebut menunjukkan bahwa terdapat kemungkinan adanya pembatasan berlebihan terhadap kegiatan pasar, pelaksanaan suatu penilaian persaingan usaha yang lebih komprehensif patut dipertimbangkan. Bab 4 menguraikan tentang cara melakukan penilaian tersebut. Bab 3 membahas tentang cara menyesuaikan penilaian persaingan usaha dengan kegiatan operasional pemerintah.

BAB 2.

MANFAAT PERSAINGAN USAHA BAGI PARA KONSUMEN*

Bab ini memberikan contoh-contoh yang menggambarkan manfaat-manfaat penting persaingan usaha bagi para konsumen.

Salah satu alasan penting untuk melakukan reformasi pasar adalah bahwa pemerintahan dari berbagai negara menyadari secara jelas adanya manfaat-manfaat dari persaingan usaha.¹ *Toolkit* Penilaian Persaingan Usaha meletakkan fokus pada pemberian alat-alat praktis bagi pemerintah dalam memastikan bahwa tidak terjadi pembatasan yang berlebihan terhadap persaingan usaha. Sebelum menggunakan alat tersebut, perlu dipertimbangkan mengapa persaingan usaha yang meningkat antar para pelaku usaha merupakan suatu tujuan yang patut diupayakan.

Persaingan usaha di antara para pelaku usaha dapat membawa pada peningkatan dalam efisiensi produksi dan menghasilkan produk-produk yang terbaru dan lebih baik bagi para konsumen melalui inovasi dan dengan demikian, memberikan keuntungan dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan konsumen. Pada umumnya, persaingan usaha di antara para pemasok biasanya menciptakan harga yang lebih rendah dan pilihan yang lebih banyak. Salah satu cara terbaik untuk memahami manfaat-manfaat tersebut

* Contoh-contoh dalam bab ini disusun oleh Vivek Ghosal.

¹ Dalam banyak industri yang dideregulasi seperti industri telekomunikasi, listrik, dan perusahaan penerbangan, salah satu manfaat persaingan usaha yang ramai dibicarakan adalah bahwa hal ini pada akhirnya akan mengurangi kapasitas eksekutif yang telah terciptakan berdasarkan peraturan, yang menyebabkan efisiensi yang lebih besar dalam produksi dan harga yang lebih rendah bagi para konsumen. Muris (2002) menekankan pada fakta bahwa dengan adanya privatisasi atau liberalisasi beberapa industri di seluruh dunia, pemerintah dengan jelas menyadari manfaat-manfaat dari persaingan usaha tersebut.

adalah melalui contoh-contoh. Contoh-contoh terpilih disajikan dalam Kotak 1. Contoh-contoh tersebut dimaksudkan untuk menggambarkan manfaat-manfaat persaingan usaha secara keseluruhan, tidak hanya dengan berfokus pada pembatasan-pembatasan berdasarkan peraturan.

Kotak 1. Contoh-Contoh Manfaat Persaingan Usaha bagi Para Konsumen

1. Pelabuhan-Pelabuhan Kapal.

Argentina mulai memprivatisasikan sejumlah layanan pelabuhan pada tahun 1970-an. Tahap privatisasi tersebut tidak terlalu berhasil dilihat dari sudut pandang produktivitas. Investasi publik dalam infrastruktur tetap rendah, sistem tersebut diatur secara berlebihan, dan lembaga pelabuhan kurang memadai. Pada tahun 1990-an, perusahaan-perusahaan swasta diizinkan untuk mengoperasikan pelabuhan-pelabuhan umum dan membangun pelabuhan-pelabuhan baru atau melakukan investasi dalam infrastruktur mereka. Dalam kasus pelabuhan Buenos Aires, konsesi-konsesi terhadap enam terminalnya diberikan kepada lima firma swasta yang berbeda, sementara itu Otoritas Pelabuhan tetap menguasai kepemilikan prasarana (model pelabuhan sewa atau *landlord port model*). Sebagai akibat dari reformasi tersebut, pengelolaan kargo meningkat pesat sebesar 50% antara tahun 1990 dan 1995, produktivitas tenaga kerja meningkat sebesar 275%, dan pelabuhan-pelabuhan Argentina menjadi pelabuhan termurah di Amerika Latin. Pada tahun 1997, pengelolaan kargo Puerto Nuevo melampaui pengelolaan kargo di Santos (Brazil), yang merupakan pelabuhan terbesar di Amerika Selatan. Perusahaan-perusahaan asing ikut serta dalam pembangunan pelabuhan-pelabuhan baru, seperti dalam hal pembangunan terminal di Zarate.

Sumber:

Lourdes Trujillo and Tomás Serebrisky. "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead," World Bank, 2004.

http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf

"Infrastructure in Trade and Economic Development," World Trade Report, World Trade Organization, 2004.

http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf

2. Toko-Toko Ritel.

Pengaruh yang semakin besar dari persaingan usaha terhadap toko kelontong atau toko ritel lainnya telah menjadi perhatian dalam sejumlah kajian. Untuk pasar Amerika Serikat, Hausman dan Liebtog mencatat bahwa pada awal Wal-Mart memasuki pasar, harganya antara 10% dan 25% lebih rendah untuk produk-produk yang sama dibandingkan dengan rantai ritel besar seperti Kroger, Publix, Target, dll. Setelah Wal-Mart membuka sebuah toko di dekat supermarket Kroger di Houston, penjualan di Kroger menurun sebesar 10% meskipun harga-harga diturunkan setelah datangnya pesaing usaha yang baru. Pengaruh tersebut menunjukkan bahwa para konsumen diuntungkan dengan masuknya Wal-Mart. Keuntungan lain dari persaingan usaha yang telah dikaitkan dengan keberadaan *superstore grocery* termasuk hal-hal sebagai berikut: (a) produk-produk baru dan jenis yang lebih beragam di toko tersebut; (b) perombakan

toko dengan lorong-lorong yang lebih luas, pencahayaan dan pengaturan produk yang lebih baik; (c) peningkatan jumlah meja kasir. Upaya-upaya melalui peraturan untuk mencegah pembukaan toko seperti itu akan menghambat pencapaian manfaat-manfaat harga bagi para konsumen.

Sumber:

Jerry Hausman and Ephraim Leibtag. "Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart."

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

"Wal-Mart Throws an Undercut at Target." The Washington Post, December 16, 2005.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

3. Kereta Api.

Lalive dan Schmutzler (2007) mengkaji pengaruh-pengaruh persaingan usaha bagi pasar-pasar kereta api penumpang daerah di negara bagian Jerman Baden-Württemberg (salah satu negara bagian Jerman terluas) selama jangka waktu 1994 hingga 2004. Mereka menemukan bahwa selama DB Regio masih merupakan operator dominan sepuluh tahun setelah reformasi diperkenalkan, para pesaingnya, NE-operators, memperluas pangsa pasar mereka dari sekitar 3% pada awal reformasi hingga sebesar 13,2% persen pada tahun 2004. Mereka menemukan bahwa frekuensi layanan di Baden-Württemberg meningkat secara substansial sejak tahun 1994 hingga 2004 dan bahwa frekuensi layanan jenis tersebut yang diadakan secara kompetitif berkembang dengan lebih baik daripada jenis frekuensi layanan yang tidak diadakan secara kompetitif. Mereka menemukan: (1) peningkatan sebesar 29% dalam jumlah total transportasi; (2) peningkatan yang lebih tajam dalam kelompok yang bersaing tersebut (45% vs. 22% dalam kelompok pengendali); dan (3) peningkatan dari 19 menjadi 39 jalur yang dioperasikan paling tidak sebagian oleh para pesaing DB Regio. Secara keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa dengan memasukkan lebih banyak pesaing kuantitas (frekuensi layanan) meningkat dan demikian pula halnya dengan peningkatan dalam kemudahan bagi para konsumen dengan adanya frekuensi yang lebih tinggi.

Sumber:

Rafael Lalive and Armin Schmutzler. "Exploring the Effects of Competition for Railway Markets," University of Zürich, February 2007.

<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

4. Angkutan Jalan Raya.

Terdapat bukti tentang pengaruh-pengaruh pekerjaan di Perancis dari perubahan terhadap peraturan-peraturan angkutan muatan jalan raya. Di Perancis, pemerintahan mantan perdana menteri Balladur menghapuskan persyaratan yang ada sebelumnya tentang persyaratan perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengangkut barang dagangan pada jarak lebih dari 150 km. Setelah reformasi, tarif angkutan jalan raya anjlok dan margin menurun, yang mengindikasikan telah adanya sewa yang tinggi dalam sektor tersebut. Terkait dengan jumlah lapangan kerja dalam sektor tersebut, angka lapangan kerja meningkat sebesar 1-1,5% per tahun sebelum reformasi. Selama tahun-tahun setelah reformasi tersebut, angka lapangan kerja meningkat sebesar 5% dan saat ini tumbuh sekitar 4% per tahun. Terjadi mogok kerja (1992, 1995) karena reformasi tersebut dan karena cara reformasi tersebut dilaksanakan. Namun, menurut

Cahuc dan Kamarz (2005), pengaruh bersihnya adalah terciptanya lapangan kerja baru.

Sumber:

OECD. "Draft Summary of the Discussion of the Round Table on Competition and Regulation in the Legal Profession." Working Party No. 2 on Competition and Regulation, October 2007. (See comments of Francis Kramarz, p.16)

Cahuc, Pierre, and Francis Kramarz. "De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle." Report to the Minister of Economics and the Minister of Labor, June 2005, La Documentation Française, Paris.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

5. Suku Cadang Otomotif.

Warren-Boulton dan Daniel Haar (2007) memberikan perkiraan tentang jumlah manfaat ekonomi bagi para konsumen yang diperoleh dari persaingan usaha di pasar suku cadang otomotif yang terkait dengan tabrakan. Mereka menunjukkan bahwa para konsumen diuntungkan dengan dua cara pada saat Keystone (atau penjual suku cadang kompetitif yang lainnya) memasuki pasar dengan suatu alternatif yang kompetitif bagi suku cadang Pemanufaktur Perangkat Asli (OEM). Mereka mempertimbangkan dua pengaruh: (a) harga Keystone secara tipikal akan lebih rendah daripada harga OEM; dan (b) masuknya dan persaingan usaha dari Keystone secara tipikal menyebabkan OEM menurunkan harganya. Perhitungan mereka menunjukkan bahwa secara rata-rata: (a) harga suku cadang otomotif Keystone sekitar 26% lebih rendah daripada harga suku cadang OEM yang merupakan pesaing mereka; dan (b) harga suku cadang OEM menurun sekitar 8% karena persaingan usaha tersebut. Peraturan-peraturan yang mewajibkan penggunaan suku cadang OEM dapat merugikan para konsumen.

Source:

Frederick R. Warren-Boulton and Daniel E. Haar. "Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts." Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007.

<http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

6. Penerbitan Buku.

Perjanjian Buku Bersih (*Net Book Agreement*, atau secara singkat disebut "NBA") yang ada sebelum tahun 1997, menyebabkan para penjual buku di Inggris dan Irlandia tidak dapat menjual buku di bawah harga pilihan penerbit. Setelah NBA dihapus, sekeranjang buku-buku yang paling laris, dikenai potongan harga rata-rata, sebesar 28 persen. Segera setelah NBA dihapus, 41 persen buku-buku dikenai potongan harga. Enam tahun kemudian pada tahun 2006, 52 persen buku-buku dikenai potongan harga. Manfaat-manfaat lain juga termasuk, antara lain: (a) pertumbuhan judul-judul buku baru yang diterbitkan meningkat dari rata-rata 3 persen per tahun menjadi lebih dari 4 persen; (b) semakin banyaknya pilihan di toko dan layanan pelanggan yang lebih baik.

Sumber:

"The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases."

<http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

7. Perumahan.

Atterhög (2005) menggunakan data untuk mempelajari tentang pengaruh-pengaruh terhadap penyewaan dan kualitas jasa perumahan yang disebabkan oleh privatisasi apartemen oleh perusahaan-perusahaan perumahan pemerintah kota yang berlokasi di luar kawasan metropolitan di Swedia. Ia menemukan bahwa: (a) di beberapa pasar, persaingan usaha yang lebih banyak menyebabkan sewa yang lebih rendah, dengan tingkat penurunan berkisar antara 2%-5%; dan (b) secara rata-rata, tidak terdapat perubahan yang signifikan dalam kualitas jasa perumahan karena adanya privatisasi. Hasil tentang kualitas apartemen bervariasi antara satu pemilik dan pemilik yang lainnya.

Sumber:

Atterhög, Mikael. "Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households," *Housing, Theory and Society*, Vol. 22, No. 1, 32–49, 2005.

<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

8. Bursa Efek.

Operator pasar saham monopoli Bursa Efek Australia mulai menawarkan potongan-potongan biaya kepada para pialang saham karena terdapat ancaman persaingan usaha dari dua lawan asing – Liquidnet dan AXE – yang berencana untuk beroperasi di Australia. Liquidnet terdaftar di Amerika Serikat dan AXE ECN didukung oleh Bursa Efek Selandia Baru serta jasa perantara perumahan utama yaitu Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, Macquaire, dan Merrill Lynch. AXE dan Liquidnet mendukung sistem penjualan alternatif bagi *market crossing*, atau perdagangan di luar pasar antara para *fund manager*, yang berjumlah sekitar 30 persen dari semua penjualan ekuitas.

Sumber:

"Exchange cuts fees as competitors lurk." *The West Australian*, August 25, 2007.

<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

9. Perusahaan Penerbangan.

Sebelum tahun 1990an, pasar penerbangan Uni Eropa sangat diatur secara ketat terkait dengan akses perusahaan penerbangan terhadap rute dan tarif. Kesepakatan antara negara-negara anggota membatasi akses terhadap pasar dan sering kali hanya mengizinkan satu perusahaan penerbangan untuk mengoperasikan layanan dengan jumlah rute-rute tertentu yang terbatas. Selama tahun 1990-an, pasar-pasar domestik dibuka dan pada akhirnya menjadi terbuka bagi persaingan usaha dari semua perusahaan pengangkutan yang diberi lisensi oleh Uni Eropa. Perusahaan penerbangan berbiaya rendah muncul sebagai akibat dari kesempatan persaingan usaha yang lebih besar tersebut. Beberapa hasil dari peningkatan persaingan usaha adalah sebagai berikut: (a) perusahaan angkutan tradisional mulai menawarkan layanan seperti pemesanan secara *online* dan kesederhanaan dalam penentuan harga untuk bersaing dengan perusahaan angkutan berbiaya rendah. Struktur biaya perjalanan yang

disederhanakan memberikan biaya perjalanan yang lebih rendah, fleksibilitas yang lebih baik, dan lebih banyak pilihan bagi para pelanggan. Misalnya, pembelian awal dan penghapusan larangan *Saturday night stay*; (b) terjadi penurunan harga yang sangat besar. Biaya perjalanan rata-rata terendah perusahaan angkutan Uni Eropa yang tidak diobral telah menurun sebesar 75% secara nominal; (c) frekuensi penerbangan Eropa meningkat sebesar 78%. Selama periode tersebut, frekuensi penerbangan domestik meningkat lebih dari dua kali lipat; dan (d) terdapat peningkatan dalam jenis layanan. Jumlah rata-rata perusahaan penerbangan yang beroperasi pada rute-rute sampel meningkat dari 3 menjadi 4 antara tahun 1992 dan 1997, dan meningkat lebih lanjut pada tahun 2003.

Sumber:

www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf

10. Televisi Kabel.

Komisi Komunikasi Federal (*Federal Communications Commission*, atau secara singkat disebut "FCC") Amerika Serikat baru-baru ini melarang kontrak-kontrak eksklusif antara perusahaan-perusahaan televisi kabel dan kompleks-kompleks apartemen untuk memungkinkan adanya persaingan usaha dalam hal tersebut. Menurut perkiraan FCC, terdapat kemungkinan penurunan harga langganan sebesar 30%. Terlepas dari pengaruh harga tersebut, para penghuni apartemen saat ini akan memiliki pilihan penyedia yang lebih banyak yang, dengan adanya persaingan usaha yang meningkat, diharapkan dapat bersaing dalam memberikan jenis paket dan kualitas layanan yang lebih baik.

Sumber:

"Rules to Increase Choice and Competition Among Video Providers for Consumers Residing in Multiple Dwelling Units." Federal Communications Commission, 2007.

<http://www.fcc.gov/>

In the matter of Exclusive Service Contracts for Provision of Video Services in Multiple Dwelling Units and Other Real Estate Developments, 2007 WL 3353544 (F.C.C.)(Nov. 13, 2007), upheld in National Cable and Telecommunications Ass'n v. F.C.C., 567 F.3d 659 (D.C. Cir. 2009).

"Apartment Complexes May Benefit From FCC Action Against Cable Contracts." Mortgage News Headlines, October 21, 2007.

http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp

11. Telekomunikasi

(A). Pertumbuhan pasar telepon genggam merupakan sebuah tantangan persaingan usaha yang signifikan bagi penyedia jasa layanan telepon kabel tetap. Demikian pula halnya dengan VoIP, yang telah mengubah pasar telekomunikasi lokal dengan cara yang hampir sama cepatnya. Menurut sebuah laporan baru yang diterbitkan oleh *Balancing Act* (perusahaan konsultan di bidang komunikasi yang berbasis di Inggris), biaya percakapan per telepon dari Afrika ke Eropa dan Amerika Utara telah menurun secara drastis di bawah tekanan harga-harga yang lebih murah yang ditawarkan oleh perusahaan kecil (*start-ups*) yang menawarkan layanan VoIP di Afrika. Dalam sebuah survey terhadap mayoritas penyedia layanan telekomunikasi, *Balancing Act* menemukan bahwa pada tahun 2005, hampir semua penyedia layanan telekomunikasi Afrika mengenakan sebesar US\$1,00 atau lebih per menit untuk tujuan-

tujuan utama internasional. Pada tahun 2006 hanya 19 penyedia layanan telekomunikasi yang mengenakan harga tersebut. Pada tahun 2007, hampir separuh dari penyedia layanan telekomunikasi yang mengenakan harga sebesar US\$0,25 untuk panggilan tersebut, di negara-negara dari Algeria sampai Kenya.

Sumber:

"Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises." 08 Mar 2007, *Economist Intelligence Unit*.

http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4

(B). Pada tahun 1995, pemerintah Singapura menerbitkan izin kepada penyedia telepon genggam kedua untuk mulai memberikan layanan pada tahun 1997. Keputusan tersebut mencerminkan maksud pemerintah untuk meningkatkan tekanan-tekanan persaingan pada SingTel dalam rangka persiapan untuk meningkatkan persaingan dan perluasan usaha internasional. MobileOne memasuki pasar pada bulan April 1997, merebut sekitar 30% pasar, dan harga-harga menurun sebesar 50-70% dalam jangka waktu satu tahun. Kisaran dan kualitas layanan meningkat secara signifikan dan pasar meluas dengan cepat dengan tingkat penetrasi telepon genggam yang meningkat dari 14% pada awal tahun 1997 menjadi 25% pada akhir tahun dan mendekati 30% pada akhir tahun 1998.

Sumber:

Singh, Kulwant. "Guided Competition in Singapore's Telecommunications Industry," *Industrial and Corporate Change* Vol. 7, Number 4, 1998, p. 585-599.

<http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>

BAB 3

MENYESUAIKAN PENILAIAN PERSAINGAN USAHA DENGAN KEGIATAN OPERASIONAL PEMERINTAH *

Bab ini membahas tentang cara memasukkan penilaian persaingan usaha secara efektif ke dalam kegiatan-kegiatan pemerintah.

1. Pendahuluan

Seperti yang telah kita lihat, penilaian persaingan usaha adalah proses evaluasi terhadap peraturan-peraturan, aturan-aturan dan/atau undang-undang pemerintah untuk (1) mengidentifikasi hal-hal yang dapat menghalangi persaingan usaha dengan tidak semestinya, dan (2) merancang kembali hal-hal yang telah diidentifikasi tersebut sehingga persaingan usaha tidak dihalangi secara tidak wajar. Untuk menyesuaikan proses tersebut secara efektif dengan operasi dan lembaga pemerintahan secara realistis, membutuhkan pertimbangan atas lima topik berikut ini perlu dipertimbangkan:

- Terhadap kebijakan-kebijakan mana saja perlu dilakukan penilaian persaingan usaha?
- Kapan suatu penilaian persaingan usaha harus dilakukan dalam proses pengembangan kebijakan?
- Siapa yang harus bertanggung jawab dalam penyusunan dan peninjauan suatu penilaian persaingan usaha?
- Bagaimana pembuat kebijakan yang tidak memiliki tanggung jawab atas kualitas peraturan atau persaingan usaha dapat diberikan insentif untuk menyusun suatu penilaian yang sesuai?

* Bab ini ditulis oleh Sean F. Ennis.

- Sumber-sumber apa yang diperlukan untuk melakukan penilaian persaingan usaha?

Berdasarkan hal-hal tersebut, akan menjadi jelas bahwa tidak terdapat cara tunggal atau sederhana dalam pelaksanaan kelembagaan penilaian persaingan usaha. Terdapat kemungkinan solusi layak yang berbeda-beda di yurisdiksi yang berbeda, sehubungan dengan perbedaan-perbedaan yang ada di antara berbagai yurisdiksi tersebut terkait dengan adanya suatu sistem federal, kekuatan susunan kepegawaian, dan lingkungan politik. Meskipun *Toolkit* ini dibuat berdasarkan pengalaman yang ada dalam pengidentifikasian pilihan-pilihan yang potensial, pilihan-pilihan tersebut tidak dapat dianggap sebagai opsi-opsi yang mencakup semuanya.

2. Terhadap kebijakan-kebijakan mana yang perlu dilakukan penilaian persaingan usaha?

Kedalaman suatu penilaian persaingan usaha harus proporsional dengan potensi pengaruh-pengaruh kompetitif yang negatif dari sebuah kebijakan. Daftar Periksa Persaingan Usaha memungkinkan pemeriksaan yang cepat atas kebijakan-kebijakan sehingga kebijakan-kebijakan dengan potensi untuk mempengaruhi persaingan usaha secara tidak wajar dapat dengan cepat diidentifikasi untuk melakukan penilaian selanjutnya. Kebanyakan undang-undang atau peraturan-peraturan tidak mengandung potensi tersebut. Oleh karena itu, terhadap kebanyakan dari undang-undang atau peraturan-peraturan tersebut tidak perlu diadakan penilaian persaingan usaha yang terperinci.

Undang-undang, peraturan-peraturan, dan aturan-aturan. Kebijakan-kebijakan yang mungkin tunduk pada penilaian persaingan usaha mencakup undang-undang, peraturan-peraturan, dan aturan-aturan pelaksanaan undang-undang atau peraturan-peraturan tersebut. Tidak semua yurisdiksi mewajibkan diadakannya penilaian persaingan usaha terhadap undang-undangnya, namun yurisdiksi yang paling berhasil dalam penilaian persaingan usaha adalah yurisdiksi yang telah melakukan hal tersebut. (Lihat Kotak.1)

Kebijakan-kebijakan yang baru dan yang ada. Pemerintah-pemerintah tertentu telah melakukan pendekatan terhadap penilaian persaingan usaha dengan meninjau kebijakan-kebijakan yang baru dan yang ada. Hal ini merupakan cara yang paling efektif untuk meningkatkan secara luas iklim persaingan usaha, namun membutuhkan kemauan politik yang kuat. Pemerintah-pemerintah yang lain telah melaksanakan bentuk penilaian persaingan usaha yang secara eksklusif ditujukan kepada kebijakan-kebijakan baru.

Nasional, daerah, lokal. Terdapat alasan ekonomi yang kuat untuk melakukan penilaian persaingan usaha di tingkat nasional, daerah, dan lokal. Penilaian persaingan usaha adalah sesuai dengan semua kebijakan pemerintah yang dapat secara tidak wajar membatasi persaingan usaha. Kebijakan-kebijakan yang menciptakan pembatasan tersebut sering kali diterapkan pada tingkat nasional, namun kebijakan tersebut dapat juga berasal dari tingkat daerah atau lokal. Contohnya, kebijakan-kebijakan yang menentang persaingan usaha dalam ketentuan layanan taksi sering kali diterapkan pada tingkat lokal sementara peraturan profesional yang merugikan konsumen sering kali terjadi pada tingkat daerah.

Kotak 2. Reformasi Kebijakan Persaingan Usaha Nasional Australia

Setelah penyelesaian laporan Komite Hilmer pada tahun 1993 yang mendorong keterbukaan mikroekonomi yang lebih besar dengan fokus pada reformasi pro-persaingan usaha, pada tahun 1995 pemerintah Australia menyetujui program peninjauan dan revisi peraturan perundang-undangan yang membatasi persaingan usaha dan yang tidak sesuai dengan kepentingan publik. Sebagai hasil dari program reformasi tersebut, telah diidentifikasi sebanyak 1700 undang-undang yang perlu ditinjau kembali. Peraturan perundang-undangan tersebut telah ditinjau di tingkat nasional dan negara bagian atau tingkat wilayah, dan sebagian besar tinjauan tersebut diselesaikan pada tahun 2001. Pemerintah nasional menawarkan pendanaan untuk membantu pemerintah negara bagian dan wilayah termasuk setiap biaya penyesuaian yang mungkin timbul karena diadakannya revisi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. Program tersebut patut dicatat karena secara sistematis mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang perlu ditinjau kembali, dan karena sejak pelaksanaan program tersebut, ekonomi Australia menjadi salah satu negara OECD dengan kinerja yang kuat

3. Kapan penilaian persaingan usaha harus dilaksanakan dalam proses pengembangan kebijakan?

Kebijakan-kebijakan baru. Penilaian persaingan usaha dapat secara positif memberikan kontribusi pada rancangan kebijakan baru dan secara ideal harus dilakukan *pada awal* proses pengembangan kebijakan, sebelum suatu penetapan dibuat tentang cara menghadapi tantangan kebijakan tertentu. Apabila suatu kebijakan yang diusulkan berpotensi untuk membatasi persaingan usaha, maka adalah sangat penting untuk berkonsultasi dengan para ahli persaingan usaha pemerintah pada awal proses pengembangan kebijakan untuk memastikan apakah dapat dikembangkan alternatif-alternatif yang akan mencapai tujuan-tujuan peraturan dengan kerugian yang lebih sedikit bagi persaingan usaha.

Kebijakan yang ada. Terhadap sebagian besar kebijakan yang ada tidak pernah diadakan penilaian persaingan usaha. Yang terpenting dalam hal ini adalah menentukan prioritas kebijakan yang harus ditinjau terlebih dahulu, karena hampir tidak dapat dielakkan bahwa sejumlah kebijakan yang ada dapat diperkirakan merugikan mempengaruhi persaingan usaha dengan tidak semestinya ketimbang kebijakan-kebijakan yang lainnya. Contohnya, di Australia pada saat Peninjauan Persaingan Usaha Nasional, telah diidentifikasi ratusan kebijakan pemerintah yang ada yang membatasi persaingan usaha. Australia memprioritaskan kebijakan-kebijakan tersebut untuk ditinjau. Dalam hal ditemukan masalah, perbaikan dilakukan di hampir semua kasus.

4. Siapa yang perlu terlibat dalam penyusunan dan peninjauan suatu penilaian persaingan usaha?

Untuk memastikan bahwa dampak-dampak persaingan usaha dipertimbangkan dengan cara yang sebagaimana mestinya, badan pemerintah yang mengembangkan kebijakan yang bersangkutan harus melakukan penilaian persaingan usaha. Dengan demikian, para pembuat kebijakan yang tepat mengajukan pertanyaan yang tepat pada waktu yang tepat yang diperlukan untuk mengembangkan kebijakan secara tepat dan efisien dengan memperhitungkan dampak-dampak persaingan usaha.

Para pembuat kebijakan “garis depan”, bagaimanapun juga, tidak dapat menjalankan proses penilaian persaingan usaha dengan sungguh-sungguh kecuali apabila ada pihak eksternal yang meninjau pekerjaan mereka. Pengawas peraturan, pejabat yang memiliki keahlian di bidang persaingan usaha seperti yang ada di otoritas-otoritas persaingan usaha, atau gabungan dari keduanya dapat melakukan tinjauan tersebut.

Di Inggris, misalnya, Kantor untuk Perdagangan Yang Adil (*Office of Fair Trading/OFT*), suatu otoritas persaingan usaha, bertanggung jawab untuk mengembangkan pedoman penilaian persaingan usaha dan meninjau dampak persaingan usaha dari kebijakan-kebijakan baru.¹ OFT menjalankan tanggung jawab-tanggung jawab tersebut bersama dengan pengawas peraturan, *Better Regulation Executive* (BRE). Untuk mendukung metode-metode dan pemahaman kerja pada umumnya, sejumlah kecil pejabat dari OFT membagi waktu kerja mereka antara OFT dan BRE.

¹ Pedoman OFT 2006 mengikuti secara dekat pedoman-pedoman OECD. Lihat: <http://www.oft.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>.

Untuk menyelesaikan penilaian persaingan usaha yang lebih komprehensif dibandingkan dengan penilaian persaingan usaha yang ditentukan dalam Daftar Periksa Persaingan Usaha, secara tipikal diperlukan kompetensi-kompetensi yang berkaitan dengan definisi pasar dan analisis persaingan usaha. Oleh karena itu, sejumlah negara mewajibkan kepada otoritas-otoritas persaingan usahanya untuk meninjau setiap peraturan perundang-undangan baru yang diperkirakan membawa dampak ekonomi tertentu sebelum ketentuan-ketentuan yang bersangkutan diundangkan.

Di Meksiko, misalnya, otoritas persaingan usaha harus meninjau setiap peraturan perundang-undangan sekunder yang baru yang berpotensi membawa dampak-dampak terhadap persaingan usaha. Di Korea, otoritas persaingan usaha bertanggung jawab untuk meninjau peraturan-peraturan baru yang terpilih. Di Hongaria, otoritas persaingan usaha diwajibkan untuk memberikan komentarnya terhadap peraturan-peraturan baru.

Sejumlah negara lainnya melakukan konsultasi-konsultasi horisontal sebelum mengeluarkan peraturan-peraturan baru. Konsultasi-konsultasi tersebut berfungsi dengan lebih baik apabila para peninjau persaingan usaha dapat dilibatkan dalam proses tersebut lebih awal dan apabila mereka tidak diwajibkan untuk memberikan komentar terhadap semua kebijakan baru, namun dapat melakukan intervensi dalam situasi di mana mereka meyakini bahwa terdapat suatu potensi masalah yang penting.

Tingkat independensi badan peninjau juga merupakan hal yang penting. Di Australia, misalnya, pada tahun 1995 suatu badan baru dibentuk untuk mengawasi tinjauan-tinjauan Kebijakan Persaingan Usaha Nasional pada peraturan dan perundang-undangan nasional dan negara bagian atau wilayah. Badan tersebut yakni, Dewan Persaingan Usaha Nasional, terpisah dan independen baik dari kantor pengawasan peraturan untuk meninjau peraturan-peraturan baru, maupun dari otoritas persaingan usaha.² Keberhasilan Australia merupakan ilustrasi yang cukup baik tentang pentingnya badan-badan independen yang meninjau peraturan perundang-undangan.

Keterlibatan suatu otoritas persaingan usaha atau badan pemerintah lainnya dalam proses penilaian persaingan usaha seharusnya tidak menghalangi setiap tindakan hukum selanjutnya oleh pemerintah berdasarkan undang-undang persaingan usaha dalam yurisdiksi. Penilaian-penilaian persaingan usaha menurut definisi didasarkan atas perkiraan-perkiraan, sedangkan dalam

² Untuk lebih rinci, lihat <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>.

kehidupan perkiraan-perkiraan tersebut nyata sering kali memberikan penilaian tentang kerugian-kerugian persaingan usaha di bawah kerugian yang terjadi secara nyata atau melebih-lebihkan manfaat persaingan usaha.

5. Bagaimana memberikan insentif-insentif kepada pembuat kebijakan yang tidak memiliki tanggung jawab atas kualitas peraturan atau persaingan usaha untuk menyusun suatu penilaian yang sesuai?

Para pembuat kebijakan yang mengembangkan suatu peraturan baru mungkin memiliki insentif untuk tidak melepaskan secara memadai potensi masalah-masalah persaingan usaha yang kurang terkait dengan peraturan yang diajukan. Mereka mungkin beranggapan bahwa identifikasi potensi masalah persaingan usaha atau konsultasi dengan badan eksternal, seperti pengawas peraturan atau otoritas persaingan usaha, hanya menambah pekerjaan mereka tanpa suatu manfaat yang berarti. Oleh karena itu, penting untuk menekankan kepada para pembuat kebijakan bahwa penilaian persaingan usaha meningkatkan kualitas produk mereka, yaitu kebijakan yang mereka buat.

Terdapat sejumlah pilihan untuk meningkatkan insentif para pembuat kebijakan untuk menerima dan melaksanakan secara tepat penilaian persaingan usaha, dan untuk meningkatkan keterampilan mereka dalam melaksanakan tugas tersebut. Pilihan-pilihan tersebut termasuk hal-hal sebagai berikut:

- Memasukkan penilaian persaingan usaha dalam Analisis Dampak Peraturan (RIA);
- Imbalan keuangan; dan
- Pelatihan praktik terbaik.

Memasukkan penilaian persaingan ke dalam RIA. RIA adalah suatu proses formil yang disusun untuk peninjauan peraturan-peraturan untuk memastikan bahwa peraturan-peraturan tersebut dapat mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang dimaksud. Pada umumnya, sasaran RIA adalah agar manfaat-manfaat dari suatu peraturan melampaui biaya-biayanya. RIA akan lebih efektif apabila penilaian persaingan usaha dimasukkan sebagai salah satu unsur dalam analisis tersebut. Alasannya adalah karena pertimbangan-pertimbangan yang dinamis dan berorientasi pada pasar yang melekat pada penilaian persaingan usaha memberikan wawasan penting bagi seorang pembuat kebijakan dalam upaya menentukan apakah manfaat-manfaat suatu peraturan tertentu lebih banyak daripada biaya-biayanya. Dengan memberikan peran tertentu kepada otoritas

persaingan usaha di bidang ini kebutuhan badan-badan atau pengawas peraturan untuk melatih kembali stafnya juga dapat berkurang.³

Imbalan keuangan. Karena Australia merupakan sistem federal, pelaksanaan Kebijakan Persaingan Usaha Nasional (*National Competition Policy* atau yang disingkat “NCP”) di tingkat negara bagian atau wilayah membutuhkan kesepakatan negara-negara bagian. Pemerintah Australia telah melakukan pembayaran yang signifikan kepada negara bagian dan wilayah-wilayah, yang terdiri atas pembayaran-pembayaran per kapita berdasarkan peninjauan dan perbaikan perundang-undangan diselesaikan oleh mereka. “Pembayaran-pembayaran NCP adalah cara untuk menyalurkan keuntungan-keuntungan dari reformasi kepada seluruh masyarakat. Pembayaran tersebut merupakan pengakuan bahwa, meskipun negara-negara bagian dan wilayah-wilayah bertanggung jawab atas unsur-unsur penting dari NCP, sebagian besar laba keuangan masuk ke Pemerintah Australia melalui peningkatan penerimaan pajak yang mengalir dari kegiatan ekonomi yang lebih besar.”⁴

Pembayaran-pembayaran kepada negara bagian dan wilayah-wilayah telah menjadi suatu hal yang signifikan. Tabel 1 mencantumkan pembayaran-pembayaran NCP yang dilakukan sejak penetapan NCP.⁵

³ Untuk rincian lebih lanjut tentang bagaimana memasukkan penilaian persaingan usaha ke dalam RIA, lihat Bab 3, di bawah ini, dan DAF/COMP/(2007)8/REV1 “*Integrating competition assessment into regulatory impact analysis*”

⁴ Lihat <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

⁵ Lihat <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

Tabel 1. Pembayaran-Pembayaran NCP Tahunan yang Diterima Oleh Yurisdiksi (juta Dolar AS)

Yurisdiksi	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a) (b)	(a) (b)	(b) (c)
New South Wales	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
Victoria	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
Queensland	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
Australia Barat	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
Australia Selatan	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
Tasmania	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
ACT	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
Wilayah Utara	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
Total	396.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

Sumber: Dewan Persaingan Usaha Nasional (*National Competition Council*)

(a) Dari dokumen-dokumen tentang Hasil Anggaran Akhir.

(b) Setiap pembayaran yurisdiksi mencerminkan penerapan potongan dan penangguhan tetap.

(c) Costello, the Hon. P (Bendahara) 2005, '*National Competition Payments to States and Territories for 2005*', siaran Pers, 15 Desember 2005.

Catatan 1: Angka total mungkin tidak sama karena pembulatan.

Catatan 2: Angka sampai dengan periode 1999-2000 termasuk Pemberian Bantuan Keuangan.

Meskipun pembayaran-pembayaran tersebut berjumlah signifikan, pemerintah Australia telah memperkirakan manfaat-manfaat ekonomi tahunan akan sebesar 2,5% dari Produk Domestik Bruto (PDB), atau 20 milyar Dolar Australia, dari peningkatan produktivitas dan penyeimbangan kembali harga dalam berbagai sektor di mana NCP dan reformasi yang terkait telah dilaksanakan.⁶

⁶ Lihat *Productivity Commission (2005) Review of National Competition Policy Reforms, Productivity Commission Enquiry Report No. 33, 28 February*. Lihat <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>. Tinjauan tersebut mencatat bahwa hubungan langsung sebab akibat sulit untuk menetapkan secara empiris. Selain itu, pengukuran dampak-dampak akhir pada bidang ini secara khusus merupakan hal yang kompleks.

Praktik terbaik. Ketentuan mengenai pelatihan tentang praktik terbaik bagi para pejabat pembuat kebijakan yang melakukan, atau meninjau, pekerjaan merupakan hal yang sangat penting bagi keberhasilan suatu program penilaian persaingan usaha. Banyak pembuat kebijakan memiliki spesialisasi di bidang yang tidak terkait dengan dampak-dampak persaingan usaha atau di ilmu ekonomi. Para pejabat tersebut tidak dapat diharapkan untuk menilai masalah-masalah persaingan usaha secara tepat tanpa pelatihan khusus. Otoritas-otoritas persaingan usaha, pengawas peraturan, atau OECD dapat membantu dalam usaha tersebut.

6. Sumber daya apa saja yang diperlukan dalam penilaian persaingan usaha?

Sumber daya yang diperlukan untuk sebuah program penilaian persaingan usaha yang efektif adalah relatif sedikit. Misalnya, pada saat Inggris melaksanakan program penilaian persaingan usahanya, dua anggota staf OFT memainkan peran yang sangat aktif, dan hanya persentase kecil dari sekitar 400 peraturan yang ditinjau setiap tahunnya diperiksa secara terperinci. Terhadap sisanya dilakukan penilaian melalui pengawas persaingan usaha, yang serupa dengan Daftar Periksa Persaingan Usaha yang ditinjau pada Bab 1, yang memungkinkan kepada para pejabat untuk mengenal dengan cepat apakah terdapat kemungkinan yang signifikan bahwa akan muncul masalah-masalah persaingan usaha dari kebijakan tersebut.

Tentu saja, komitmen sumber daya yang tinggi dapat membawa manfaat bagi program penilaian persaingan usaha. Contoh Australia tersebut menggambarkan pendekatan yang luas dan bersumber daya yang intensif yang telah mendorong kinerja ekonomi yang sangat kuat.⁷

⁷ Lihat OECD (2006) Survey Ekonomi Australia, Ringkasan Kebijakan. “Kinerja makroekonomi saat ini tetap mengesankan: produk domestik bruto (PDB) sejak perubahan milenium rata-rata telah tumbuh di bawah 3% per tahun dan, termasuk keuntungan-keuntungan nilai tukar, pendapatan domestik bruto riil rata-rata telah tumbuh lebih dari 4%, di antara sejumlah kecil negara-negara OECD yang mencapai pertumbuhan pesat tersebut; angka pengangguran telah turun sekitar 5%, terendah sejak tahun 1970an; inflasi tetap berada dalam jangkauan target; dan, setelah masa surplus fiskal yang panjang, Australia kini merupakan salah satu dari sedikit negara OECD di mana utang bersih pemerintahan umum telah tidak ada. Standar hidup terus meningkat sejak awal tahun 1990an dan saat ini mengungguli semua negara G7 kecuali Amerika Serikat. *Reformasi yang meliputi banyak hal, khususnya untuk mendorong persaingan usaha, merupakan hal yang instrumental dalam hal ini.* Reformasi tersebut mendorong pertumbuhan

Berapapun tingkat komitmen yang ada, sumber daya terbanyak akan diperlukan pada tahap pelaksanaan awal. Suatu program pelatihan praktik terbaik yang terperinci, misalnya, lebih sering memerlukan pengeluaran sumber awal besar yang hanya terjadi satu kali. Namun, di tahun-tahun selanjutnya tidak diperlukan pelatihan yang banyak, karena sistem tersebut akan berfungsi dengan lebih baik, dan hubungan pribadi antara para pejabat pembuat kebijakan terkait sudah lancar. Namun, karena pergantian staf, pelatihan yang berjalan secara terus menerus hampir pasti akan tetap diperlukan setelah pelaksanaan awal.

7. Kesimpulan

Penggabungan penilaian persaingan usaha ke dalam pembuatan keputusan peraturan pemerintah berpotensi untuk membawa manfaat-manfaat ekonomi besar dengan mengidentifikasi bidang-bidang di mana kegiatan pasar dibatasi secara tidak wajar dan menunjukkan alternatif-alternatif kebijakan yang akan terus memenuhi tujuan-tujuan kebijakan sementara mendukung persaingan usaha sedapat mungkin. Dengan mengingat bahwa lingkungan kelembagaan, hukum, dan federal dalam yurisdiksi-yurisdiksi OECD sangat berbeda, penempatan penilaian persaingan usaha dalam kegiatan operasional pemerintah dengan cara yang paling sesuai kemungkinan besar akan berbeda dari satu yurisdiksi dengan yurisdiksi yang lainnya. Namun terdapat beberapa hal yang patut diperhatikan. Pertama, para pengawas peraturan adalah sesuai untuk melaksanakan penilaian-penilaian persaingan usaha, khususnya apabila penilaian-penilaian tersebut dilakukan sebagai bagian dari Analisis Dampak Peraturan (RIA). Kedua, otoritas-otoritas persaingan usaha adalah ideal untuk memberikan nasehat tentang penilaian persaingan usaha, memberikan pelatihan tentang proses tersebut, dan melaksanakan penilaian-penilaian persaingan usaha secara selektif. Dan yang terakhir, manfaat-manfaat yang diperoleh dari penempatan program penilaian persaingan usaha yang efektif ke dalam operasi-operasi peraturan pemerintah adalah sepadan dengan biaya-biaya yang dikeluarkan.

produktivitas, terutama pada paruh kedua tahun 1990an. Fleksibilitas lebih baik yang ditimbulkan oleh reformasi-reformasi tersebut, bersamaan dengan kerangka kerja moneter dan kebijakan fiskal yang sehat, juga telah mendukung ketahanan ekonomi terhadap rangkaian guncangan-guncangan utama selama sepuluh tahun terakhir.....” (dengan penekanan).

BAB 4

MEMPERPADUKAN PENILAIAN PERSAINGAN USAHA KE DALAM ANALISIS DAMPAK PERATURAN*

Bab ini menguraikan tentang cara untuk memperpadukan penilaian persaingan usaha ke dalam analisis dampak peraturan.

1. Pendahuluan

Terkadang penilaian terhadap suatu usulan tertentu dengan menggunakan Daftar Periksa Persaingan Usaha Bab 1 menunjukkan bahwa perlu dilakukan penilaian persaingan usaha yang lebih komprehensif. Umumnya, adalah paling tepat untuk melakukan penilaian dalam proses pelaksanaan analisis dampak peraturan (*Regulatory Impact Analysis/RIA*) terhadap ketentuan tertentu.

Penilaian persaingan usaha yang seksama mencakup hal-hal sebagai berikut (1) mengidentifikasi dengan jelas tujuan-tujuan kebijakan, (2) menyatakan peraturan-peraturan alternatif yang dapat mencapai tujuan-tujuan kebijakan tersebut, (3) mengevaluasi dampak-dampak persaingan usaha dari masing-masing alternatif, dan (4) membandingkan alternatif-alternatif tersebut. Apabila dalam penilaian persaingan usaha tersebut teridentifikasi adanya potensi untuk melemahkan pesaing yang kompetitif dalam industri yang terkena dampak atau industri-industri terkait, para pembuat kebijakan perlu mencari alternatif yang membawa efek anti-persaingan usaha yang paling kecil dalam upaya mencapai tujuan kebijakan tersebut. Apabila tidak terdapat pendekatan peraturan alternatif yang tidak terlalu anti persaingan usaha untuk mencapai tujuan kebijakan yang diidentifikasi tersebut, manfaat-manfaat dan biaya-biaya dari pendekatan peraturan tersebut harus dipertimbangkan. Analisis tersebut harus menyimpulkan bahwa peraturan tersebut hanya dibenarkan apabila manfaat-manfaat dari penggunaan peraturan anti persaingan usaha tersebut melampaui biaya-biaya, termasuk biaya-biaya dampak anti persaingan usaha.

* Bab ini disusun oleh Rex Deighton-Smith.

Penggunaan RIA telah berkembang pesat di antara seluruh anggota OECD dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir dan saat ini diterapkan pada sebagian besar atau semua peraturan baru¹ di sebagian besar negara-negara Anggota OECD. Dalam rangka menjelaskan perkembangan yang pesat ini dalam penggunaan RIA sebagai bagian dari proses pembuatan keputusan peraturan, OECD telah memberikan komentar sebagai berikut:

Peraturan yang berkualitas tinggi semakin terlihat sebagai peraturan yang memberikan hasil yang diinginkan dengan biaya seefektif mungkin. Sedang berkembang pemahaman bahwa semua tindakan kebijakan pemerintah melibatkan pertimbangan-pertimbangan (trade-off) di antara penggunaan berbagai sumber daya, sementara tujuan pokok dari tindakan kebijakan – termasuk peraturan – dalam memaksimalkan kesejahteraan sosial dipertegas dan diterima secara semakin jelas².

RIA didasarkan atas disiplin-disiplin analisis manfaat/biaya, yang diterapkan dalam konteks perbandingan yang mempertimbangkan kinerja terkait dari semua intervensi kebijakan layak yang diidentifikasi sebagai intervensi kebijakan yang mampu mencapai tujuan kebijakan pokok tersebut.

Seiring dengan meluasnya penerapan RIA, banyak di antara anggota OECD yang telah bergerak menuju perluasan cakupan kebijakan persaingan usaha dan undang-undang persaingan usaha umum, dengan pelaksanaan yang efektif di bidang ini. Tren tersebut timbul berdasarkan pengakuan yang semakin besar bahwa upaya untuk memaksimalkan tingkat persaingan usaha yang efektif di seluruh bidang perekonomian merupakan hal yang sangat mendasar dalam rangka mencapai tujuan-tujuan luas dalam memaksimalkan pertumbuhan ekonomi dan, selanjutnya, kesejahteraan sosial.

Dengan demikian, secara jelas terdapat keterkaitan yang sangat erat antara penilaian persaingan usaha dan RIA. Sesungguhnya, prinsip-Prinsip Petunjuk OECD untuk Kualitas dan Kinerja Peraturan menyatakan bahwa pertimbangan dampak terhadap persaingan usaha harus digabungkan ke dalam proses peninjauan peraturan-peraturan yang baru dan yang ada.

¹ Dalam bab ini istilah “peraturan” digunakan secara umum untuk merujuk pada semua jenis instrumen perundang-undangan, termasuk perundang-undangan primer dan perundang-undangan di bawahnya.

² *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. OECD (2002), hal. 44.

Meskipun demikian, dalam praktiknya, tanggung jawab atas pelaksanaan RIA dan analisis kebijakan persaingan usaha sering kali berada pada bagian penyelenggaraan pemerintahan yang berbeda. Sebagai akibatnya, sering kali tidak terdapat koordinasi yang cukup dalam pelaksanaan kedua bentuk analisis yang saling berkaitan tersebut.

Namun demikian, di beberapa negara, upaya-upaya tengah dilakukan untuk memperpadukan RIA dan penilaian persaingan usaha. Contohnya, di Inggris penilaian dampak persaingan usaha telah menjadi bagian wajib dari RIA sejak tahun 2002. Di Komisi Eropa, penilaian persaingan usaha telah menjadi bagian dari proses RIA sejak tahun 2005. Di Amerika Serikat, dokumen-dokumen pedoman RIA dengan jelas mewajibkan pertimbangan dampak-dampak pasar.³ Demikian pula halnya dengan Kebijakan Persaingan Usaha Nasional Australia yang mewajibkan agar semua dokumen RIA menyatakan apakah peraturan yang diusulkan sesuai dengan ketentuan kesepakatan Kebijakan Persaingan Usaha Nasional, dan agar memasukkan analisis untuk mendukung kesimpulan tersebut.

Bab ini menguraikan tentang cara para pejabat kebijakan dapat menggunakan penilaian persaingan usaha sebagai salah satu komponen RIA. Dalam sebagian besar kasus, penilaian persaingan usaha menjadi hanya komponen kecil dari RIA. Namun, dalam kasus-kasus tertentu, penilaian persaingan usaha tersebut penting menjadi lebih signifikan, dan Bab ini meninjau indikator-indikator yang menunjukkan bahwa penilaian persaingan usaha yang seksama mungkin diperlukan.

Bab ini pertama-tama membandingkan berbagai fitur RIA dan penilaian persaingan usaha, dan kemudian menjelaskan tentang potensi manfaat yang dapat diperoleh RIA apabila penilaian persaingan usaha secara jelas disertakan sebagai salah satu unsur RIA. Selanjutnya, Bab ini membahas tentang dampak-dampak negatif yang sering kali disebabkan oleh peraturan terhadap persaingan usaha. Akhirnya, Bab ini menguraikan tentang kerangka kerja umum penilaian persaingan usaha secara menyeluruh. Bagi Anda yang telah mengetahui tentang Daftar Periksa Persaingan Usaha dapat melewati bagian terakhir ini.

2. RIA dan Analisis Kebijakan Persaingan Usaha

Analisis-analisis manfaat/biaya yang dilakukan dalam RIA pada umumnya membandingkan perkiraan hasil berdasarkan lingkungan ekonomi dan peraturan

³ Lihat *Office of Management and Budget*, Surat Edaran A-4, 17 September 2003.

yang ada, dan mungkin tidak memperhitungkan adanya perubahan-perubahan dalam parameter utama yang mempengaruhi lingkungan-lingkungan tersebut. Sebagai perbandingan, fokus analisis kebijakan persaingan usaha sering kali lebih berorientasi kepada masa depan. Analisis kebijakan persaingan usaha mempertimbangkan dampak dari perubahan-perubahan tertentu terhadap keadaan pasar pada intensitas persaingan usaha dan, oleh karena itu, pada kemungkinan keluaran bagi efisiensi ekonomi dan kesejahteraan konsumen.

Sementara hal-hal tersebut menunjukkan adanya perbedaan-perbedaan dalam pendekatan pada umumnya, dengan semakin meningkatnya tren dalam bahan pedoman RIA yang mewajibkan penilaian dampak persaingan usaha sebagai bagian dari RIA dapat dipastikan bahwa perbedaan-perbedaan tersebut akan semakin dipersempit di berbagai negara.

Fokus pada efisiensi pasar dinamis⁴ membuat penilaian persaingan usaha menjadi hal yang sangat bermanfaat sebagai unsur penilaian peraturan yang menyeluruh. Unsur tersebut dapat membantu mencegah adanya peraturan-peraturan yang membatasi kegiatan pasar secara tidak wajar. Suatu manfaat tambahan yang insidental dari penilaian persaingan usaha adalah bahwa penilaian tersebut membantu mengidentifikasi semua pihak yang kemungkinan besar akan dipengaruhi oleh usulan peraturan, terutama mereka yang akan dipengaruhi secara tidak langsung. Hal tersebut dapat membantu para pejabat dalam memastikan agar konsultasi berbasis RIA cukup inklusif dan, dengan demikian, menjadi lebih efektif.

Sebagaimana yang telah ditunjukkan dalam Bab 1, langkah pertama dalam penilaian persaingan usaha, terlepas dari apakah hal tersebut merupakan bagian dari RIA atau bukan, adalah penyelesaian Daftar Periksa Persaingan Usaha. Daftar Periksa tersebut secara umum akan menunjukkan bahwa untuk sebagian besar peraturan tidak dibutuhkan penilaian persaingan usaha yang mendalam. Namun, terdapat beberapa contoh di mana Daftar Periksa tersebut akan menunjukkan bahwa penilaian tersebut diperlukan. Contohnya, apabila terdapat satu atau lebih dari empat jenis pembatasan dasar dalam persaingan usaha yang teridentifikasi dalam Daftar Periksa, akan diperlukan penilaian persaingan usaha yang lebih komprehensif. Cakupan dan kedalaman penilaian tersebut harus sebanding dengan besarnya potensi kerugian kompetitif dan biasanya cara terbaik untuk melakukannya adalah sebagai unsur RIA dari peraturan. Apabila,

⁴ Efisiensi dinamis berfokus pada efisiensi dari waktu ke waktu, dengan perubahan-perubahan pada efisiensi yang mungkin sekali berasal dari inovasi, perkembangan teknologi, kemampuan perusahaan untuk secara fleksibel menanggapi keadaan pasar baru, dan pertumbuhan para pemasok yang berhasil.

berdasarkan keadaan dan pengalaman sebelumnya, dan itu sering terjadi, ternyata kemungkinannya kecil bahwa terdapat pembatasan persaingan usaha yang berarti sebagai akibat dari peraturan yang diusulkan, penilaian penuh terhadap pengaruh kompetitif dapat dibuat secara singkat dan ringkas.

3. Melakukan penilaian persaingan usaha pada tahap awal, sebagai salah satu unsur dari RIA

Sebagaimana yang akan ditunjukkan pada bagian selanjutnya, rancangan struktur peraturan terkadang dapat membawa pengaruh-pengaruh kompetitif yang sangat merugikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa para pejabat kebijakan harus berusaha untuk melakukan penilaian persaingan usaha pada tahap awal dalam proses pengembangan peraturan. Demikian pula halnya, sejak lama OECD menyarankan agar “*RIA harus dipadukan dengan proses pembuatan kebijakan, yang dimulai sedini mungkin*”⁵. Dengan demikian, terdapat pesan yang konsisten bahwa kedua bentuk analisis tersebut harus dilakukan lebih awal dan dipandang oleh para pembuat kebijakan sebagai komponen integral dari proses pengembangan kebijakan, alih-alih sebagai “pengaya” atau tugas-tugas yang dapat dipertimbangkan secara terpisah dari masalah pengembangan kebijakan yang lebih besar.

4. Peninjauan terhadap bentuk-bentuk utama pembatasan persaingan usaha

Bagian selanjutnya memberikan rincian lebih lanjut tentang pentingnya masing-masing jenis pembatasan utama terhadap persaingan usaha yang diidentifikasi dalam Daftar Periksa. Hal tersebut memberikan pedoman bagi para pejabat kebijakan dalam melakukan penilaian persaingan usaha yang lebih komprehensif apabila dalam Daftar Periksa dinyatakan bahwa hal tersebut diperlukan. Hal ini menekankan pada pentingnya mengidentifikasi tujuan-tujuan kebijakan yang ingin dicapai oleh pemerintah melalui suatu peraturan anti persaingan usaha tertentu. Bagian ini juga mengidentifikasi, untuk peraturan anti persaingan usaha yang paling sering ditemukan, berbagai alternatif kebijakan yang memungkinkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang sama seperti peraturan tertentu, namun yang membawa arti persaingan usaha persaingan usaha yang lebih kecil. Kasus-kasus di mana peraturan-peraturan dengan jenis dampak anti persaingan usaha tertentu dapat dibenarkan juga diidentifikasi dan disertai dengan pedoman tentang cara untuk meminimalisir pengaruh-pengaruh anti persaingan usaha tersebut.

⁵ Lihat *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. (OECD, Paris, 1997), hal. 215.

Daftar periksa tersebut mengelompokkan berbagai pembatasan spesifik terhadap persaingan usaha yang diidentifikasi berdasarkan keempat jenis pembatasan persaingan usaha yang tercantum dalam Daftar Periksa Persaingan Usaha. Namun, harus disadari bahwa pembatasan-pembatasan tertentu dapat dikaitkan dengan lebih dari salah satu kategori yang luas tersebut. Contohnya, pembentukan rezim pengaturan sendiri (*self-regulatory*) atau rezim pengaturan bersama (*co-regulatory*) dapat menyebabkan pembatasan jumlah atau cakupan pemasok, atau dapat membatasi kemampuan para pemasok dalam bersaing. Dengan demikian, masing-masing jenis pembatasan persaingan usaha dikelompokkan di bawah kategori Daftar Periksa tertentu sesuai dengan hasil penggunaan yang paling umum atas pembatasan tersebut. Kendati demikian, para analis perlu mempertimbangkan semua dampak anti persaingan usaha yang dapat terjadi terkait dengan masing-masing jenis pembatasan tersebut.

Tujuan Bab ini adalah untuk memperkenalkan kepada pejabat kebijakan generalis kerangka kerja dan konsep-konsep yang mendasari RIA yang melibatkan penilaian-penilaian persaingan usaha yang lebih komprehensif. *Pedoman Penilaian* Persaingan Usaha memberikan pedoman yang lebih spesifik tentang jenis ketentuan kebijakan tertentu.

4.1. Pembatasan-Pembatasan jumlah atau cakupan para pemasok

Sebagaimana yang ditunjukkan dalam Bab 1, peraturan yang membatasi jumlah produsen yang dapat memasok di pasar tertentu menimbulkan risiko terciptanya kekuatan pasar dan akan berkurangnya daya kekuatan pasar. Sementara pemberian hak-hak eksklusif, penetapan skema lisensi dan perizinan, dan pembatasan partisipasi dalam skema-skema pengadaan publik merupakan tiga bentuk pembatasan yang paling umum terhadap jumlah pemasok berdasarkan peraturan, terdapat pula bentuk-bentuk pembatasan lain. Pada saat melaksanakan penilaian persaingan usaha terhadap usulan kebijakan yang mengandung ketentuan-ketentuan tersebut, perlu diingat bahwa, apabila suatu pembatasan mengurangi persaingan usaha pada satu pasar, pembatasan tersebut mungkin juga membawa dampak-dampak “*flow-through*” pada pasar yang lainnya.

4.1.1. Pemberian hak-hak eksklusif

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Hak eksklusif sering kali diberikan dalam konteks yang dinyatakan sebagai suatu “monopoli alamiah (*natural monopoly*)”. Monopoli alamiah adalah keadaan di mana biaya rata-rata atas produksi unit barang tambahan mengalami penurunan secara terus-menerus hingga mencapai titik di mana skala produksi

berada dalam kondisi di mana seorang pemasok individual dapat memenuhi seluruh permintaan yang timbul dari pasar yang bersangkutan dengan biaya yang lebih rendah dari dua pemasok atau lebih apabila mereka mencoba untuk memasok seluruh permintaan tersebut.

Dalam keadaan yang demikian, pemerintah terkadang telah memberikan hak-hak eksklusif untuk memastikan bahwa para konsumen menerima pasokan dengan biaya serendah mungkin dan pada saat yang bersamaan mengatur perilaku pemasok yang diberikan hak eksklusif tersebut untuk mencegah penyalahgunaan kekuatan pasar yang dimiliki oleh mereka, sejauh hal tersebut dimungkinkan. Terlepas dari apakah terdapat suatu monopoli alamiah, para pembuat kebijakan sebelumnya juga telah sering kali memberikan hak-hak eksklusif pada jangka waktu yang panjang sebagai cara untuk mendorong investasi-investasi penting dan/atau strategis, terutama dalam bidang infrastruktur. Pemerintah sering kali sampai pada pandangan bahwa investasi-investasi tersebut tidak mungkin dilakukan tanpa insentif-insentif berupa jaminan akses pasar yang diberikan oleh hak-hak eksklusif tersebut. Namun, terkadang kebijakan-kebijakan tersebut menyebabkan terjadinya investasi yang berlebihan (*over-investment*).

Sifat dan cakupan dari dampak anti persaingan usaha

Pemberian hak eksklusif untuk memproduksi barang tertentu atau menyediakan jasa tertentu secara jelas merupakan kasus ekstrim dari “hambatan untuk memasuki pasar”. Sebenarnya, pemberian hak eksklusif menunjukkan pembentukan monopoli swasta. Bentuk peraturan tersebut dapat dipastikan memiliki dampak anti persaingan usaha yang besar.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Terdapat keadaan-keadaan di mana pemberian hak eksklusif merupakan satu-satunya cara untuk memastikan bahwa jasa tertentu akan dibawa ke dalam pasar. Namun demikian, para regulator harus meyakinkan diri mereka sendiri terlebih dahulu bahwa alternatif-alternatif persaingan usaha lain yang tidak terlalu bersifat membatasi benar-benar tidak dapat dilaksanakan, sebelum mempertimbangkan pemberian hak eksklusif tersebut.

Bahkan dalam keadaan-keadaan di mana pemberian hak eksklusif dibenarkan karena keadaan monopoli alamiah di suatu pasar, masalah pokok dalam pemberian hak eksklusif dalam jangka waktu panjang adalah bahwa perubahan teknologi dapat menjadikan alasan awal bagi pemberian hak tersebut menjadi berlebihan jauh hari sebelum hak tersebut menjadi kadaluwarsa. Selain itu, pelaku monopoli yang disetujui negara kemungkinan besar berada dalam

posisi kuat berhadapan dengan regulator yang berusaha mencegah penggunaan kekuatan pasar oleh pelaku monopoli tersebut. Hal tersebut, ditambah dengan kebutuhan untuk mengambil pendekatan peraturan yang sangat canggih dalam konteks tersebut, sering kali membawa akibat bahwa para regulator tidak terlalu berhasil dalam upaya mereka untuk mencegah penyalahgunaan kekuatan pasar dan melindungi para konsumen.

Apabila tidak terdapat alternatif lain, para regulator mungkin ingin mempertimbangkan pelelangan hak eksklusif tersebut. Apabila hak tersebut diberikan, rancangan peraturan perlu diperhatikan secara khusus. Contohnya, diperlukan pertimbangan atas masalah-masalah seperti kesesuaian relatif dari peraturan tentang penentuan harga “biaya tambahan (*cost-plus*)” dibandingkan dengan peraturan tentang “*price-cap* (batas maksimum harga)”. Selain itu, dalam sejumlah keadaan, pembagian hak eksklusif antara dua atau tiga pihak dapat mempertahankan dinamika persaingan usaha sementara masih memperoleh manfaat yang dikehendaki. Selain itu, diperlukan saran dari pemerintah atau pakar ekonomi lain tentang jenis pelelangan yang paling sesuai untuk penjualan hak yang dimaksudkan.

4.1.2. *Penetapan sistem lisensi atau perizinan sebagai syarat kegiatan operasional*

Manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Perizinan pada umumnya digunakan sebagai cara untuk memperoleh tingkat tingkat kepastian yang tinggi bahwa hanya pemasok yang memenuhi standar yang dapat memasuki suatu industri. Keadaan perizinan secara khusus mencakup persyaratan kualifikasi minimum, contohnya standar-standar minimum pendidikan formal dan/atau pengalaman praktis yang diterapkan kepada anggota kelompok pekerjaan tertentu, seperti berbagai ahli di bidang kesehatan. Hal tersebut sering kali dilaksanakan untuk mencapai tujuan-tujuan perlindungan konsumen berdasarkan fakta. Secara khusus, apabila para konsumen tidak dapat membuat keputusan dengan mudah terkait dengan kompetensi para praktisi, persyaratan kualifikasi dapat membantu mencegah kerugian yang disebabkan oleh pelaksanaan yang tidak kompeten. Persyaratan umum lainnya mencakup persyaratan asuransi minimum, yang mungkin memiliki manfaat-manfaat perlindungan konsumen yang penting apabila terdapat kemungkinan kerugian konsumen apabila usaha mengalami kegagalan, ketidakmampuan atau penipuan (contohnya pengalihan harta benda, agen-agen perjalanan).

Sifat dan cakupan dari dampak anti persaingan usaha

Apabila peraturan mengakibatkan hambatan untuk memasuki pasar yang lebih bersifat membatasi ketimbang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan peraturan secara memadai, hal tersebut dapat membawa dampak yang mendukung “perlindungan produsen” dan sering kali dikehendaki oleh para produsen yang ada atas dasar kebutuhan untuk mendorong “stabilitas pasar”. Dalam konteks persyaratan untuk berpraktik, akan terjadi pembatasan tersebut efektif terhadap *entry* pasar yang tinggi, karena persyaratan kualifikasi sering kali dilengkapi dengan unsur-unsur tambahan, seperti penilaian-penilaian karakter. Persyaratan lisensi korporasi umum lainnya termasuk persyaratan untuk memiliki asuransi-asuransi tertentu atau untuk memenuhi persyaratan modal kerja minimum. Terkadang, bahkan terdapat “batasan-batasan lunak (*soft limits*)” terhadap jumlah perusahaan atau praktisi yang diizinkan untuk ikut serta dalam sebuah industri. Hal-hal tersebut dapat dilaksanakan melalui penerapan uji “kepentingan publik”, yang mewajibkan para calon pendatang di pasar untuk menunjukkan “kebutuhan” akan penyediaan suatu jasa tambahan dan, dalam keadaan-keadaan tertentu, bahkan menunjukkan bahwa masuknya calon pendatang pasar tersebut tidak membawa dampak negatif terhadap pelaku usaha peserta industri yang ada.

Persyaratan peraturan tertentu dapat membawa dampak meningkatnya tekanan bagi pemasok-pemasok tertentu untuk meninggalkan industri yang bersangkutan karena mereka berada dalam keadaan yang relatif tidak terlalu baik untuk mematuhi peraturan tersebut, dan dengan demikian juga dapat membawa dampak negatif terhadap persaingan usaha apabila telah terdapat hambatan bagi pendatang baru untuk memasuki pasar menggantikan mereka. Beberapa pembatasan untuk keluar dari pasar, seperti persyaratan yang terlalu memberatkan untuk membayar uang pisah kepada mantan karyawan atau membayar kerugian atas jaminan pelaksanaan tertentu yang tidak dapat dibayarkan kembali, dapat membekukan insentif perusahaan untuk memasuki sebuah industri, dan, oleh karena itu, berlaku sebagai pembatasan *de facto* untuk masuk.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Upaya-upaya untuk mencapai “stabilitas pasar” pada umumnya merupakan alasan yang kurang tepat untuk menentukan pembatasan berdasarkan peraturan terhadap jalan masuk ke suatu industri, mengingat bahwa persaingan usaha yang efektif adalah sebuah konsep dinamis yang dapat dipastikan mencakup kemungkinan kegagalan para pemasok dan, pada saat yang bersamaan mensyaratkan adanya arus pendatang baru ke suatu industri secara terus menerus (atau setidaknya kemungkinan jalan masuk baru) apabila standar inovasi dan daya tanggap yang tinggi terhadap permintaan konsumen dipertahankan.

Sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya, persyaratan kualifikasi bagi para profesional kemungkinan besar adalah sah dalam keadaan di mana para konsumen tidak berada dalam posisi yang tepat untuk mengambil keputusan mereka sendiri tentang kompetensi praktisi dan apabila konsekuensi (misalnya potensi kerugian bagi para konsumen) karena pilihan yang kurang tepat adalah serius dan tidak dapat diubah. Sebagaimana halnya dalam berbagai bidang peraturan, prinsip dasar yang berlaku adalah memastikan bahwa pembatasan yang diterapkan tersebut tidak lebih bersifat membatasi daripada diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan peraturan tersebut. Dengan demikian, misalnya, seharusnya tidak ditetapkan standar-standar kualitas produk yang lebih tinggi daripada yang diperlukan untuk memastikan keselamatan konsumen. Demikian pula halnya, pembatasan-pembatasan tentang ukuran pemasok (contohnya, tidak lebih dari satu bagian depan toko per profesional) seharusnya tidak ditetapkan pada tingkatan yang menciptakan dampak-dampak atau ketidakefisienan anti persaingan usaha yang berarti.

Demikian pula halnya, pada saat mempertimbangkan kebutuhan untuk persyaratan asuransi yang diwajibkan, jaminan pelaksanaan, dan sebagainya, harus dipertimbangkan sifat dan cakupan kerugian pelanggan yang dapat ditimbulkan sebagai akibat dari praktik yang tidak baik atau dari kelalaian oleh penyedia layanan. Salah satu pertimbangan penting adalah sejauh manakah para konsumen dapat memperoleh informasi tentang potensi kerugian bagi diri mereka dan melindungi diri mereka dengan menentukan pilihan-pilihan tentang para penyedia berdasarkan informasi, dan demikian pula halnya dengan layak atau tidaknya pendekatan-pendekatan alternatif yang akan meningkatkan pengetahuan konsumen di bidang tersebut.

4.1.3. Pembatasan kemampuan jenis pemasok tertentu untuk menyediakan barang atau jasa tertentu

Kebijakan-kebijakan yang membatasi kemampuan jenis pemasok tertentu untuk ikut serta dalam pengadaan publik sering kali menentukan persyaratan agar diberikan tingkat preferensi tertentu (yang dapat dinyatakan atau tidak dinyatakan secara eksplisit) kepada para pemasok yang didirikan di daerah, negara bagian atau negara tertentu. Secara alternatif, mereka dapat memberikan preferensi kepada para pemasok yang memiliki ciri-ciri lain yang dianggap diperlukan, contohnya penetapan kuota untuk ikut serta dalam pengadaan bagi para pemasok kecil, atau bagi pemasok yang menerapkan kebijakan-kebijakan pekerjaan tertentu.

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Tujuan-tujuan yang hendak dicapai dengan membatasi jenis pemasok yang dapat ikut serta dalam pengadaan untuk pemerintah dapat berbeda-beda. Jenis yang paling umum terjadi mungkin adalah skema preferensi nasional dan/atau Negara, yang berupaya untuk mendorong kegiatan ekonomi di bidang yang diistimewakan, sering kali terkait dengan industri-industri tertentu yang dianggap memiliki arti penting yang bersifat “strategis”.

Sifat dan cakupan dari dampak anti persaingan usaha

Pembatasan keikutsertaan dalam pengadaan cenderung meningkatkan biaya-biaya pembelian pemerintah karena membatasi persaingan usaha. Dengan mempertimbangkan seluruh besaran anggaran pengadaan pemerintah, dapat diperkirakan bahwa pembatasan-pembatasan tersebut membawa dampak yang relatif tinggi.

Selain itu, terdapat potensi pertentangan yang signifikan antara pengaturan-pengaturan preferensi tersebut dan area kebijakan lainnya. Contohnya, preferensi yang diberikan kepada para pemasok dari daerah tertentu dapat bertentangan dengan kebijakan-kebijakan lain yang mengistimewakan usaha kecil.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Skema-skema preferensi dapat membawa dampak berlawanan yang signifikan terhadap persaingan usaha yang disebabkan oleh posisi kuat pemerintah sebagai pembeli. Hal tersebut adalah signifikan terutama karena terdapat cara alternatif dalam mengupayakan pencapaian tujuan pokok yang dikehendaki melalui skema-skema preferensi di sejumlah bidang. Contohnya, apabila terdapat keinginan untuk mendorong pencapaian tujuan-tujuan kebijakan daerah, alternatif-alternatif yang ada termasuk berbagai subsidi-subsidi langsung dan/atau pengeluaran pajak, ketentuan tentang lingkungan peraturan yang lebih menguntungkan di bidang-bidang utama, atau pelaksanaan kampanye publisitas/pendidikan. Apabila tujuannya adalah untuk mendorong usaha-usaha kecil, pilihan-pilihan pajak/subsidi sementara dan pendekatan peraturan yang lebih fleksibel dapat juga merupakan alternatif-alternatif yang sesuai.

4.1.4. Menaikkan biaya masuk atau keluar secara signifikan

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, peraturan-peraturan yang secara signifikan menaikkan biaya-biaya masuk dan keluar sering kali dirancang untuk

mengupayakan pencapaian tujuan-tujuan peraturan yang berbeda-beda. Contohnya, peraturan-peraturan yang menetapkan persyaratan pembersihan yang sangat ketat terkait dengan bekas lokasi industri tidak hanya mendahulukan tujuan-tujuan perlindungan lingkungan, namun juga pada dasarnya menaikkan biaya-biaya keluar (dan, sesungguhnya, biaya masuk). Dalam keadaan-keadaan tertentu, mungkin terdapat cara-cara alternatif yang layak dalam mengupayakan pencapaian tujuan-tujuan kebijakan non persaingan usaha tersebut. Oleh karena itu, pemerintah terkadang melakukan tindakan untuk meminimalisir dampak persaingan usaha dari ketentuan-ketentuan tersebut dengan memberikan pengecualian-kecualian yang ditujukan pada sasaran tertentu atau bantuan bagi para pemasok untuk membantu mereka mematuhi ketentuan tersebut. Contohnya, pabrik kendaraan bervolume kecil sering kali dikecualikan dari aspek-aspek peraturan pengujian kendaraan atau tunduk pada tata cara pengujian yang tidak terlalu sulit.

Sifat dan cakupan dari dampak persaingan usaha

Peraturan-peraturan yang menaikkan biaya-biaya untuk memasuki atau keluar dari suatu pasar cenderung mengurangi jumlah peserta dalam pasar tersebut. Dalam keadaan yang bersangkutan diperlukan pendapatan kotor yang lebih tinggi untuk mencapai tingkat pengembalian yang ditentukan dalam memasuki pasar. Selain itu, biaya keluar yang lebih tinggi akan meningkatkan risiko-risiko yang terdapat dalam *entry*. Dengan demikian, terdapat risiko tambahan yaitu bahwa akan terjadi persaingan usaha yang tidak terlalu aktif dan kuat di pasar yang bersangkutan.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Peraturan yang menetapkan standar pengujian produk yang ketat kemungkinan besar dibenarkan apabila terdapat risiko yang berarti atas kerugian berat yang dialami oleh para konsumen terkait dengan penggunaan produk yang bersangkutan. Demikian pula halnya dengan peraturan lain yang menaikkan biaya masuk dengan mewajibkan asuransi atau pembuktian kemampuan keuangan kemungkinan besar akan dibenarkan apabila terdapat risiko keuangan yang berarti bagi para konsumen yang dapat ditimbulkan oleh kelalaian usaha, ketidakmampuan atau penipuan.

Dalam keadaan-keadaan tertentu, alternatif-alternatif seperti ketentuan tentang informasi yang lebih banyak atau persyaratan tentang pengungkapan produk dapat dipertimbangkan untuk mendorong pilihan konsumen yang lebih didasarkan atas informasi. Dalam keadaan yang lain, peraturan dapat diwajibkan meskipun hal tersebut menaikkan biaya masuk dan fokus harus diletakkan atas upaya untuk meminimalisir potensi anti persaingan usaha

dengan memastikan bahwa persyaratan yang ditentukan adalah minimum yang diperlukan untuk mencapai tingkat perlindungan konsumen yang memadai.

4.1.5. *Pembatasan-pembatasan arus geografis barang, jasa, modal, dan tenaga kerja*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Sepanjang sejarah terdapat banyak peraturan yang membatasi arus barang, jasa, modal dan/atau tenaga kerja lintas perbatasan yurisdiksi. Pembatasan-pembatasan tersebut dapat dipertimbangkan sebagai bagian spesifik dari kategori umum “pembatasan untuk memasuki pasar” yang dibahas di atas. Pembatasan-pembatasan berdasarkan peraturan terhadap arus barang dan jasa, atau modal dan tenaga kerja, telah sering kali diterapkan sebagai suatu alat kebijakan daerah atau nasional. Dengan kata lain, pemerintah telah melaksanakan pembatasan-pembatasan sebagai upaya untuk memelihara atau meningkatkan kesinambungan ekonomi daerah atau nasional. Tujuan-tujuan terkait lainnya yang dapat diupayakan melalui kebijakan-kebijakan tersebut (khususnya apabila dipertimbangkan pada tingkat nasional) adalah tujuan swadaya atau perlindungan terhadap “para kampiun nasional”, baik dengan alasan prestise atau karena alasan yang lainnya.

Konteks spesifik di mana pembatasan-pembatasan perlindungan tersebut dapat diajukan adalah konteks “industri yang baru berdiri”⁶. Dengan kata lain, pembatasan-pembatasan tersebut mungkin diterapkan sebagai cara sementara untuk memastikan bahwa industri lokal berkembang dalam konteks ketertinggalan yang relatif. Namun, risikonya adalah bahwa perlindungan-perlindungan “sementara” tersebut berkembang menjadi pengaturan tetap yang semu karena adanya lobi penting oleh para pemasok lokal yang diuntungkan oleh perlindungan-perlindungan yang berkelanjutan tersebut.

Sifat dan cakupan dari dampak anti persaingan usaha

Dampak dari pembatasan-pembatasan terhadap arus geografis barang dan jasa, yang diterapkan apabila perdagangan sebenarnya bersifat layak secara teknis dan ekonomis adalah pengurangan semu terhadap ukuran pasar yang efektif untuk barang atau jasa yang bersangkutan. Dengan mengurangi ukuran pasar, muncul sejumlah potensi dampak anti persaingan usaha. Pertama, muncul kemungkinan bahwa tingkat konsentrasi pada pasar akan meningkat hingga titik di mana kekuatan pasar dapat digunakan oleh para produsen. Kedua, pasar yang

⁶ Industri yang baru berdiri adalah industri-industri yang mungkin belum cukup kuat untuk bertahan pada persaingan usaha terbuka.

lebih kecil dan lebih terisolasi kemungkinan besar membawa tingkat inovasi, diferensiasi produk yang lebih rendah, dan lain sebagainya. Dengan demikian, dapat diperkirakan bahwa para konsumen kurang terlayani dengan baik. Tingkat *entry* juga kemungkinan besar melambat, sepanjang para calon pendatang baru di pasar menghadapi kesulitan yang lebih besar dalam memperkokoh mereka di pasar yang lebih kecil secara geografis dan ekonomi karena faktor-faktor peraturan.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Dalam beberapa tahun terakhir, terdapat peningkatan kesadaran akan potensi kerugian terhadap persaingan usaha apabila arus barang, jasa, modal, dan tenaga kerja dibatasi. Sesungguhnya, dalam konteks Eropa, perpindahan barang, jasa, modal, dan tenaga kerja secara bebas disebut sebagai “empat kebebasan” yang merupakan pilar Program Pasar Tunggal (*Single Market Program*), yang diusahakan sejak tahun 1992.

Secara umum, hanya dalam konteks yang jumlahnya relatif kecil pembatasan-pembatasan tersebut dapat lolos uji manfaat/biaya. Oleh karena itu, para pembuat kebijakan perlu mempunyai pandangan yang skeptis secara umum terhadap usulan peraturan yang mengandung pembatasan-pembatasan tersebut. Apabila pembatasan-pembatasan diterapkan, maka pembatasan tersebut harus dinilai terkait dengan sejumlah faktor, termasuk apakah (1) terdapat hubungan yang jelas antara pembatasan yang bersangkutan dan pencapaian tujuan kebijakan umum yang spesifik dan teridentifikasi, (2) pembatasan-pembatasan tersebut tidak lebih membatasi ketimbang yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang bersangkutan, (3) terdapat analisis rasional yang mendukung kemungkinan bahwa tujuan kebijakan tersebut akan dicapai melalui pembatasan tersebut, dan (4) pembatasan-pembatasan tersebut dibatasi untuk jangka waktu tertentu dan terbatas melalui ketentuan-ketentuan peraturan yang eksplisit.

4.2. *Membatasi kemampuan para pemasok dalam bersaing*

Jumlah pesaing yang banyak tidak cukup untuk menjamin perkembangan pasar yang sangat kompetitif. Selain itu, harus terdapat pula insentif yang kuat bagi persaingan usaha antara para pemasok barang dan jasa. Peraturan, dalam bentuk undang-undang persaingan usaha umum, memainkan peran penting dengan melarang berbagai perilaku anti persaingan usaha (contohnya, penetapan harga, pembagian pasar). Namun demikian, peraturan dapat juga mengurangi secara substansial kemampuan para pemasok dalam bersaing. Tidak pelak lagi, pembatasan-pembatasan tersebut dapat berbentuk pengendalian harga. Sebagai kemungkinan yang lain, peraturan dapat membatasi cara penjualan atau pemasangan iklan produk atau menetapkan

standar-standar produk yang sulit dipenuhi oleh pemasok-pemasok tertentu. Berbagai jenis peraturan lain yang membatasi kemampuan untuk bersaing juga telah diteliti, termasuk pembatasan pada laba, atau pangsa pasar, kuota produksi, dan sebagainya.

4.2.1. *Pengendalian terhadap harga jual barang atau jasa*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Sebagaimana dicatat dalam Bab 1, peraturan-peraturan harga maksimum sering kali diterapkan sebagai konsekuensi pembatasan untuk memasuki pasar yang diperlukan. Contohnya, memasuki pasar taksi merupakan hal yang sangat dibatasi di sebagian besar negara, yang menyebabkan berkembangnya permintaan substansial yang berlebihan terhadap jasa taksi dari waktu ke waktu. Permintaan tersebut secara tipikal menyebabkan kenaikan harga yang besar. Peraturan harga maksimum sering kali diterapkan dengan harapan melindungi para konsumen dari kenaikan harga tersebut. Sebaliknya, peraturan tentang harga minimum terkadang diterapkan sebagai tanggapan atas persaingan harga yang sangat aktif dan kuat serta kekhawatiran bahwa telah terjadi “penetapan harga yang mematikan”⁷. Dalam keadaan yang demikian, peraturan tentang harga minimum pada umumnya dipandang sebagai cara untuk melindungi para produsen kecil, atau para produsen lokal, dan/atau para produsen yang kurang efisien terhadap persaingan usaha yang “tidak sehat”.

Sifat dan cakupan dari dampak anti persaingan usaha

Pengendalian terhadap harga jual barang menghambat secara langsung pelaksanaan kekuatan dan disiplin pasar yang wajar. Apabila harga-harga minimum ditetapkan, para pemasok dengan biaya terendah tidak dapat memperoleh pangsa pasar dengan menawarkan nilai yang lebih baik kepada para konsumen. Serupa dengan hal tersebut, apabila terdapat harga maksimum, insentif-insentif untuk melakukan inovasi dengan menawarkan produk baru dan/atau berkualitas tinggi menjadi jauh berkurang. Bagaimana pun juga, kemampuan dinamis pasar untuk menanggapi preferensi pelanggan dibatasi secara substansial. Kekurangan yang lain dari undang-undang tentang harga minimum adalah dampak mengurangi efisiensi ekonomi secara keseluruhan dengan mendorong para produsen yang tidak efisien untuk tetap bertahan di

⁷ Penetapan harga yang mematikan terjadi apabila seorang pemasok menetapkan harga untuk sementara waktu yang berada jauh di bawah biaya dengan harapan bahwa para pemasok lain akan keluar atau mengubah perilakunya. Pemasok tersebut kemudian akan menutup kerugiannya dengan menaikkan harga pada tingkat harga sebelumnya atau bahkan lebih tinggi.

pasar, sehingga dengan demikian mencegah pemindahan sumber daya ke penggunaan alternatif yang lebih produktif.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Peraturan harga jarang merupakan cara yang paling efektif atau efisien untuk mencapai tujuan-tujuan yang dikehendaki. Contohnya, dalam kasus pasar taksi, cara yang lebih baik untuk melindungi para konsumen adalah dengan menanggapi pembatasan-pembatasan terhadap pasokan di pasar. Dalam masalah “penetapan harga yang mematikan”, penggunaan undang-undang persaingan usaha umum mungkin merupakan suatu alternatif yang paling tepat. Dengan demikian, peraturan yang ditujukan untuk pengendalian harga harus diteliti dengan seksama secara khusus.

4.2.2. *Pembatasan pemasangan iklan dan pemasaran*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Sering kali terdapat peraturan-peraturan yang membatasi kemampuan untuk mengiklankan dan memasarkan barang dan jasa untuk mencegah pemasangan iklan yang palsu atau menyesatkan, dan pada saat yang bersamaan menyadari peran positif yang dimainkan oleh iklan dan pemasaran dalam menyampaikan informasi kepada para pelanggan. Pelarangan-pelarangan tersebut menjaga kepercayaan pelanggan terhadap pasar dengan memastikan bahwa pilihan-pilihan yang diciptakan oleh pasar yang kompetitif tidak dikacaukan karena adanya penipuan. Pembatasan-pembatasan tambahan tertentu, seperti persyaratan agar para penjual dapat membuktikan pernyataan-pernyataan mereka secara kompeten dan dapat diandalkan, biasanya juga bermanfaat karena sering kali diperlukan dalam upaya mencegah penipuan secara efektif, terutama dalam kasus di mana bukti tentang kepalsuan mungkin sulit untuk diperoleh.

Dalam sejumlah kasus, di mana produk atau jasa dapat merugikan dalam keadaan tertentu, persyaratan pengungkapan secara umum bermanfaat untuk mendidik konsumen tentang potensi kerugian tersebut. Contoh-contoh umum mencakup pengungkapan tentang keterkaitan antara merokok dan kanker pada iklan-iklan rokok, dan pengungkapan terperinci yang menyertai iklan obat-obatan di kebanyakan negara yang mengizinkan pemasangan iklan yang demikian.

Sementara pihak-pihak tertentu menganjurkan pembatasan-pembatasan terhadap pemasangan iklan sebagai upaya tidak langsung untuk membatasi konsumsi atas barang atau jasa yang dianggap memiliki nilai negatif bagi

masyarakat atau yang mendorong konsumsi yang berlebihan, pembatasan-pembatasan tersebut pada umumnya ternyata tidak efektif dalam mengurangi penggunaan produk-produk tersebut. Dalam keadaan tersebut, pembatasan pemasangan iklan hanya mengurangi informasi yang tersedia bagi para konsumen, dan, dalam prosesnya, hal tersebut mengurangi persaingan usaha serta menaikkan harga.

Terkadang, peraturan-peraturan akan membatasi pemasangan iklan yang ditujukan ke pada kelompok tertentu (contohnya anak-anak), dengan menyadari bahwa anggota dari kelompok tersebut mungkin lebih mudah terpengaruh oleh iklan dibandingkan dengan masyarakat umum. Suatu pendekatan umum terhadap pemasangan iklan tersebut adalah untuk menilai kemungkinan akan terjadi penyesatan dilihat dari sudut pandang para anggota kelompok yang dituju oleh iklan tersebut.

Dalam keadaan-keadaan tertentu, seperti pemasangan iklan rokok dan alkohol yang ditujukan kepada anak-anak dalam yurisdiksi di mana terdapat pelarangan terhadap penjualan produk tersebut kepada orang di bawah umur, kerugian bagi kesehatan masyarakat mungkin melampaui setiap manfaat yang dapat diperoleh konsumen dari pemasangan iklan tersebut. Dalam keadaan yang demikian, pemasangan iklan tersebut dapat benar-benar dilarang. Pembatasan-pembatasan seperti itu, apabila diatur sedemikian rupa sehingga tidak terlalu luas, dapat membawa manfaat-manfaat sosial yang signifikan.

Sifat dan cakupan dari dampak anti persaingan usaha

Dalam banyak hal, pembatasan terhadap pemasangan iklan dan pemasaran terlalu luas dan membawa dampak pembatasan terhadap persaingan usaha secara tidak wajar. Pembatasan-pembatasan terhadap pemasangan iklan dan pemasaran dapat membawa dampak yang menyulitkan terutama bagi para calon pendatang baru di pasar, karena pada dasarnya membatasi kemampuan seorang pendatang di pasar untuk memberitahukan kepada para calon konsumen tentang keberadaan mereka di pasar dan tentang sifat serta kualitas barang-barang dan jasa-jasa yang dapat mereka tawarkan.

Pembatasan pada pemasangan iklan komparatif merupakan salah satu permasalahan yang menuntut perhatian secara khusus terutama sehubungan dengan perbandingan harga. Mengingat bahwa harga merupakan salah satu unsur penting dalam persamaan pilihan konsumen, pembatasan-pembatasan terhadap kemampuan para konsumen untuk mempelajari tentang penentuan harga relatif dengan biaya minimum secara jelas dapat mengurangi efisiensi pasar.

Banyak sektor telah berhasil melindungi diri dari persaingan usaha melalui pembatasan pemasangan iklan dan pemasaran. Hal tersebut terjadi terutama dalam profesi-profesi bebas. Mengingat bahwa pengaturan profesi biasanya dilakukan oleh anggota profesi itu sendiri, para anggota dari sektor-sektor tersebut menyatakan bahwa pemasangan iklan dapat dipandang sebagai “sesuatu yang tidak etis”, dan bahwa sebagian besar anggota profesi tersebut termotivasi oleh altruisme di mana keuntungan keuangan adalah hanya sebagai pertimbangan sekunder. Pernyataan-pernyataan tersebut ternyata tidak tahan uji. Sebagaimana yang dijelaskan dengan lebih terperinci pada jilid terlampir *Panduan Penilaian Persaingan Usaha*, hasil kajian telah menunjukkan bahwa pembatasan terhadap pemasaran dan pemasangan iklan oleh para profesional membawa perlindungan yang tidak berarti atau sama sekali tidak melindungi para konsumen, namun sebaliknya menyebabkan peningkatan harga harga dan mengurangi akses serta pilihan konsumen secara signifikan.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Undang-undang perlindungan konsumen umum hampir selalu mengandung pelarangan terhadap praktik-praktik pemasangan iklan yang menyesatkan dan bersifat menipu. Larangan-larangan tersebut mendukung pasar yang efisien dan mendukung persaingan usaha secara efektif dan pada umumnya meniadakan kebutuhan atas setiap pembatasan lebih lanjut terhadap pemasangan iklan barang atau jasa tertentu. Meskipun dalam keadaan-keadaan tertentu kadang-kadang dibenarkan adanya pembatasan tambahan atas pemasangan iklan barang atau jasa tertentu, setiap hal tersebut perlu dipertimbangkan secara hati-hati atas dasar manfaat/biaya. Pembatasan-pembatasan tersebut akan hampir selalu mengurangi efisiensi ekonomi dan merugikan para konsumen dengan memperuncing masalah asimetri informasi yang dihadapi oleh para konsumen.

Apabila terdapat kebutuhan untuk memperkecil kemungkinan konsumsi yang berlebihan, alternatif pendekatan terhadap pembatasan pemasangan iklan mencakup kampanye-kampanye informasi dan pajak atas konsumsi. Hal-hal tersebut merupakan cara langsung yang efektif dalam upaya mengatasi masalah kebijakan yang diidentifikasi.

- 4.2.3. *Menetapkan standar-standar produk yang lebih menguntungkan bagi pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan pemasok-pemasok lainnya atau yang berada di atas tingkatan yang akan dipilih oleh sejumlah pelanggan yang memiliki informasi yang cukup*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Standar-standar produk minimum pada umumnya ditetapkan untuk mencapai tujuan-tujuan perlindungan konsumen apabila terjadi kegagalan pasar yang nyata, atau yang dipersepsikan, terutama asimetri informasi. Namun demikian, standar-standar tersebut dapat mengurangi kesejahteraan konsumen apabila ditetapkan pada tingkat yang terlampau tinggi. Dalam hal yang demikian, standar-standar tersebut akan membuat para konsumen yang lebih cenderung memilih penawaran pasar yang lebih murah (namun dengan kualitas yang lebih rendah) tidak dapat memenuhi keinginan mereka. Dengan demikian, standar-standar kualitas produk seharusnya tidak ditetapkan pada tingkatan di atas tingkatan yang diperlukan untuk memastikan tingkat minimum keselamatan konsumen yang diperlukan.

Demikian pula halnya standar-standar emisi industri secara jelas bertujuan untuk mengupayakan tujuan-tujuan sosial yang luas dan patut dihargai. Namun demikian, standar-standar tersebut juga dapat membawa dampak anti persaingan usaha yang telah dicatat di atas. Oleh karena itu, standar-standar tersebut juga perlu dipertimbangkan secara berhati-hati berdasarkan perbandingan antara biaya dan manfaatnya.

Sifat dan cakupan dari dampak anti persaingan usaha

Peraturan yang menetapkan standar yang secara signifikan berbeda dari praktik-praktik yang ada, pada dasarnya dapat membatasi kemampuan para pemasok di pasar untuk bersaing. Contoh umumnya adalah peraturan lingkungan hidup yang menetapkan batas-batas tentang tingkat emisi berbagai jenis bahan beracun yang dapat diizinkan. Meskipun peraturan-peraturan tersebut sering kali sepenuhnya sesuai dan diperlukan sebagai cara untuk memberikan perlindungan yang sangat dihargai terhadap kesehatan masyarakat dan fasilitas umum, peraturan tersebut dapat ditetapkan pada tingkatan yang menguntungkan bagi sejumlah kecil pemasok lama yang memiliki akses sebagai pemilik ke jenis teknologi tertentu.

Penetapan standar dapat memiliki dampak anti persaingan usaha yang signifikan dalam hal penetapan standar-standar kualitas minimum bagi jenis-jenis produk tertentu. Sekali lagi, mungkin terdapat tujuan-tujuan kebijakan kuat yang mendasari penetapan standar tersebut, biasanya perlindungan para konsumen terhadap risiko-risiko yang terkait dengan penggunaan produk tersebut. Namun, apabila standar tersebut ditetapkan pada tingkat yang jauh lebih tinggi daripada praktik pasar yang ada, mungkin menjadi sulit atau tidak mungkin bagi pemain pasar tertentu untuk memenuhi standar tersebut. Hal ini dapat terjadi, contohnya, apabila hanya teknologi-teknologi produktif tertentu (yang mungkin tunduk pada perlindungan paten) yang mampu memenuhi standar-standar kualitas minimum yang baru.

Ketika para pemasok lain tidak dapat memenuhi standar yang baru tersebut secara teknologi, pelaku usaha yang meninggalkan industri yang bersangkutan dalam jumlah besar sering kali dapat menyebabkan kerugian yang berarti terhadap proses persaingan usaha. Apabila satu-satunya cara yang layak untuk mencapai standar-standar tersebut dilindungi dengan paten, para pemilik paten mungkin memiliki insentif untuk menolak memberikan lisensi kepada para calon pesaing, agar dapat memperoleh keuntungan-keuntungan kompetitif di pasar. Sebagai kemungkinan yang lain, bahkan apabila perlindungan paten tidak merupakan suatu masalah, para pemasok kecil, atau pemasok yang tidak memiliki sumber daya yang memadai mungkin tidak dapat melakukan investasi modal besar yang mungkin diperlukan untuk memasang teknologi baru agar para pemasok kecil dapat memenuhi standar-standar produk yang baru. Bagaimana pun juga, penurunan jumlah pemasok dapat menyebabkan situasi di mana pemasok yang tetap bertahan dapat menaikkan harga atau menggunakan kekuatan pasar.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Standar-standar peraturan yang terkait dengan produk-produk atau proses produksi cenderung mengalami perubahan secara bertahap dari waktu ke waktu, yang mencerminkan perubahan progresif dalam preferensi sosial dan tingkat kemakmuran masyarakat. Perubahan-perubahan “*on-off*” yang sangat mendasar pada standar-standar tersebut lebih cenderung untuk membawa dampak-dampak anti persaingan usaha ketimbang perubahan-perubahan yang bersifat lebih moderat.

Instrumen-instrumen alternatif sering kali dapat mencapai manfaat-manfaat yang diupayakan melalui penerapan standar-standar minimum. Contohnya, ketika standar-standar minimum ditentukan dengan alasan perlindungan konsumen, justru tindakan yang lebih tepat mungkin adalah memberikan informasi secara langsung kepada para konsumen tentang risiko-risiko produk, atau mewajibkan pengungkapan tentang ciri-ciri produk tertentu. Serupa dengan hal tersebut, pada saat dipertimbangkan perubahan-perubahan besar dalam standar-standar emisi, pemerintah terkadang mencoba meminimalisir dampak anti persaingan usaha yang dapat terjadi dengan cara memberikan bantuan keuangan, bantuan teknik atau bantuan lainnya kepada para pemasok kecil sehingga mereka lebih mampu untuk memenuhi persyaratan baru yang diusulkan tersebut.

4.2.4. *Menaikkan biaya-biaya bagi pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan pemasok lain*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Bentuk peraturan paling umum yang menaikkan biaya-biaya bagi pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan pemasok lainnya adalah bentuk peraturan yang mencakup “*grandfather clauses*”. *Grandfather clause* tersebut adalah pengaturan-pengaturan preferensi yang mewajibkan pendatang baru di pasar dalam industri tertentu untuk memenuhi standar-standar baru yang lebih tinggi, sementara terhadap pelaku pasar yang lama tetap dikenakan standar-standar lebih rendah yang telah ada sebelumnya.

Terdapat sejumlah argumen yang mendukung penerapan *grandfather clauses* dalam keadaan-keadaan tertentu. Terkait dengan kualifikasi-kualifikasi yang berhubungan dengan pekerjaan, sering kali terjadi perdebatan bahwa pengalaman praktik yang luas dari para praktisi yang berpengalaman dapat secara memadai menggantikan tingkat kualifikasi formal yang lebih tinggi. Terkait dengan teknologi-teknologi produktif, terkadang terjadi perdebatan bahwa harus diberikan waktu yang cukup untuk memungkinkan kepada para pelaku pasar yang lama untuk mengamortisasi biaya modal investasi mereka dalam pabriknya sehingga memenuhi standar-standar lingkungan terkait dan standar-standar lainnya yang berlaku pada saat pabrik tersebut mulai dijalankan.

Sifat dan cakupan dari dampak anti persaingan usaha

“*Grandfather clauses*” memiliki potensi besar untuk menyebabkan distorsi dalam hubungan-hubungan kompetitif dalam industri dengan menaikkan biaya-biaya bagi pemasok tertentu (contohnya, pendatang baru di pasar tersebut, atau para pemasok yang menjalankan proses yang baru) sehingga jauh lebih tinggi daripada pemasok yang lain. Hal tersebut dapat diperkirakan akan menghambat jalan masuk dan dengan demikian mengurangi baik inovasi maupun intensitas tekanan persaingan usaha di pasar tersebut.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Dampak anti persaingan usaha dari *grandfather clauses* dapat diminimalisir dengan memastikan bahwa klausul tersebut memiliki jangka waktu tertentu, ketimbang berlaku tetap, dan bahwa jangka waktu pengecualian yang ditentukan secara tegas sebanding dengan alasan dasar mengapa klausul tersebut ditetapkan. Namun, secara lebih umum perlu diambil pendekatan yang lebih skeptis terhadap argumen yang mendukung adanya *grandfather clauses*, karena sering kali klausul-klausul tersebut merupakan cerminan dari upaya untuk melindungi kepentingan pribadi terhadap kemungkinan terjadinya persaingan usaha.

4.3. *Pengurangan-pengurangan insentif bagi para pemasok dalam bersaing*

Bagian sebelumnya telah menyoroti tentang aspek peraturan yang dapat mengurangi *peluang-peluang* bagi para pemasok dalam bersaing. Peraturan dapat juga mengurangi *insentif-insentif* bagi persaingan usaha.

Pada umumnya, para pemasok produk atau jasa yang dapat melakukan koordinasi di antara mereka untuk membagi suatu pasar yang ditentukan memiliki kemampuan untuk secara kolektif memaksimalkan kemungkinan diperolehnya keuntungan monopoli. Dengan demikian, peraturan yang mempermudah atau mendorong kerja sama antara para produsen akan mengurangi insentif-insentif bagi persaingan usaha yang kuat.

Hal tersebut sangat mungkin terjadi apabila peraturan memudahkan atau mewajibkan pembagian informasi sensitif tentang variabel-variabel pasar seperti harga, biaya, dan keluaran. Selain itu, peraturan yang mengurangi kemampuan efektif para pelanggan untuk berganti antara para pemasok yang bersaing juga mengurangi tekanan-tekanan persaingan usaha. Risiko terbesar dari dampak tersebut timbul ketika kelompok produsen memainkan peran yang signifikan dalam pengembangan dan pelaksanaan peraturan tersebut.

4.3.1. *Pengaturan sendiri (Self-regulation) dan Pengaturan bersama (Co-regulation)*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Pemerintah dapat memilih untuk bertanggung jawab penuh atas perancangan dan pelaksanaan suatu struktur peraturan atau, sebagai alternatifnya, pemerintah dapat memilih untuk melibatkan industri atau asosiasi profesi dalam aspek-aspek perancangan atau pelaksanaan struktur peraturan tersebut. Apabila suatu asosiasi industri bertanggung jawab penuh untuk mengatur perilaku anggotanya, tanpa sokongan legislatif pemerintah (seringkali atas desakan pemerintah), maka istilah yang digunakan adalah “pengaturan sendiri (*self-regulation*)”. Namun, apabila pemerintah memberikan sokongan legislatif terhadap aturan-aturan yang dikembangkan baik oleh asosiasi industri/profesi tersebut, atau yang dikembangkan bersama-sama dengan pemerintah, istilah yang digunakan adalah “pengaturan bersama (*co-regulation*).”

Struktur pengaturan bersama (*co-regulation*) dapat memberikan manfaat yang berarti bagi pemerintah, khususnya dalam konteks suatu industri atau profesi yang sebelumnya belum diatur. Keterlibatan asosiasi industri atau

profesi sering kali memberikan kredibilitas pada struktur peraturan dalam pandangan asosiasi industri atau profesi yang akan diatur. Sebagaimana dari kredibilitas tersebut berasal dari kenyataan bahwa pemerintah dipandang menggunakan keahlian dan pemahaman spesifik tingkat tinggi tentang industri yang bersangkutan yang tentunya dimiliki oleh para praktisi.

Keterlibatan asosiasi industri dan profesi tersebut juga berarti bahwa pemerintah sering kali tidak perlu mengembangkan keahlian khusus tingkat tinggi secara internal tentang masalah-masalah yang terkait dengan pasar yang bersangkutan serta kualifikasi-kualifikasi dan tugas-tugas dari praktisi-praktisi terkait. Oleh karena itu, pemerintah sering kali dapat mengembangkan struktur-struktur pengaturan bersama (*co-regulatory*) dengan biaya yang jauh lebih rendah daripada yang diperlukan untuk mengembangkan solusi yang sepenuhnya berbasis pemerintah. Hal tersebut terjadi terutama apabila para anggota profesi yang bersangkutan dapat diajak untuk membentuk badan pengaturan dan badan disipliner yang melaksanakan aspek-aspek penting dari fungsi peraturan tersebut namun menerima pendanaan yang terbatas, apabila ada, dari pemerintah.

Sifat dan cakupan dari dampak anti-persaingan usaha

Peraturan yang ditetapkan oleh mereka yang diatur dapat membawa manfaat-manfaat yang berarti dengan cara memastikan bahwa standar-standar teknis telah sesuai dan maju seiring dengan perkembangan teknologi. Kendati demikian, terdapat suatu risiko besar bahwa aturan-aturan yang dikembangkan oleh asosiasi industri atau profesi akan membawa dampak-dampak anti-persaingan usaha. Contohnya, suatu asosiasi profesi dapat menentukan persyaratan kualifikasi ketat yang bertujuan untuk melindungi konsumen, tetapi asosiasi profesi menetapkan kualifikasi-kualifikasi tersebut dengan standar yang tinggi (khususnya apabila para praktisi lama dikecualikan) di mana pasokan pasar dibatasi sedemikian rupa sehingga harga-harga dapat dinaikkan. Serupa dengan hal tersebut, aturan “berbasis etika” tertentu, seperti pembatasan terhadap harga pemasangan iklan, nampaknya lebih cenderung mengurangi kemampuan produsen untuk bersaing ketimbang meningkatkan kesempatan perlindungan konsumen itu sendiri dari penipuan. Dengan demikian, dengan pengaturan bersama (*co-regulation*) setidaknya lebih sering kali terdapat setidaknya potensi keinginan untuk memberikan keuntungan bagi para anggota profesi atau industri, dengan menggunakan dalil-dalil kepentingan umum untuk menutupi tujuan dasar dari peraturan.

Dalam kondisi yang demikian, syarat dasar dalam melaksanakan penilaian persaingan usaha adalah penilaian terhadap peraturan sesuai dengan dampak-dampaknya yang diharapkan terjadi, ketimbang semata-mata berfokus pada

tujuan yang telah ditetapkan atau pada penilaian tentang motif-motif dari para pendukungnya. Dengan demikian, pada saat melakukan evaluasi terhadap hambatan-hambatan persaingan usaha seperti yang sering ditemukan dalam skema pengaturan bersama (*co-regulation*), tiga pertanyaan berikut ini dapat diajukan untuk membantu proses tersebut: (1) Apakah kerugian spesifik bagi para konsumen yang hendak diatasi dengan hambatan yang dirancang tersebut? (2) Apakah pembatasan yang diusulkan tersebut disesuaikan secara tepat untuk mengatasi kerugian tersebut?, dan (3) Apakah kerugian konsumen yang ingin dicegah dengan pembatasan tersebut melebihi kerugian yang dialami oleh konsumen karena pembatasan terhadap persaingan usaha?

Masalah-masalah tentang pengembangan peraturan anti persaingan usaha dapat menjadi sangat signifikan apabila asosiasi industri/profesi yang bersangkutan memiliki peran dominan dalam mengembangkan peraturan tata tertib yang harus diikuti. Contohnya, aturan-aturan yang mengatur tentang kegiatan operasional profesi hukum telah sering kali melarang “pemotongan harga (*price cutting*)”, “mengintai usaha (*touting for business*)”, atau penggabungan oleh para pengacara, serta sebagian besar bentuk pemasangan iklan. Acapkali, pembatasan tersebut telah dihapuskan dalam rangka reformasi dimana pemerintah mengambil peran yang lebih besar dalam peraturan profesi.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Struktur pengaturan bersama (*co-regulatory*) yang berhasil membutuhkan keberadaan asosiasi industri/profesi dengan keanggotaan luas dari kelompok yang diatur. Asosiasi tersebut harus dipandang oleh para anggotanya sebagai asosiasi yang cukup prestisius sehingga dapat mengenakan sanksi-sanksi yang efektif (termasuk dikeluarkan dari asosiasi) terhadap anggota yang tidak mematuhi ketentuan dari peraturan. Adanya sanksi-sanksi yang efektif, pada gilirannya diperlukan untuk meyakinkan para konsumen tentang kredibilitas struktur pengaturan.

Pemerintah harus mengambil tindakan untuk mencegah usaha-usaha yang dilakukan oleh asosiasi industri/profesi untuk menggunakan wewenang pengaturan bersama (*co-regulatory*) dengan cara yang bersifat anti-persaingan usaha. Hal tersebut dapat mencakup upaya untuk memastikan bahwa Menteri terkait memiliki hak untuk menyetujui, atau menolak untuk menyetujui kode etik dan, sebagaimana diperlukan, untuk mengganti peraturan-peraturan pemerintah apabila badan industri secara terus menerus mengusulkan versi yang tidak dapat diterima.

4.3.2. *Persyaratan untuk mempublikasikan informasi tentang harga, keluaran atau penjualan perusahaan*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Pengaturan-pengaturan yang mewajibkan publikasi informasi seperti tingkat harga dan keluaran biasanya dibuat untuk mengurangi biaya pencarian konsumen dengan menyediakan informasi tersebut dengan lebih mudah dan cepat. Dalam keadaan-keadaan tertentu, pengurangan biaya-biaya transaksi dengan cara tersebut dapat memperbaiki efisiensi pasar dengan meningkatkan pemahaman konsumen tentang penawaran-penawaran di pasar.

Sifat dan cakupan dari dampak anti-persaingan usaha

Peraturan-peraturan yang mewajibkan para peserta pasar untuk mempublikasikan informasi tentang tingkat harga atau keluaran mereka dapat membantu secara signifikan dalam pembentukan kartel, karena salah satu syarat utama bagi kegiatan operasional kartel adalah pemantauan perilaku pasar dari pesaing usahanya (atau konspirator bersama-nya) secara efektif oleh para peserta kartel. Kemungkinan-kemungkinan dampak anti-persaingan usaha tersebut kemungkinan besar akan timbul apabila jumlah peserta di pasar lebih sedikit, apabila hambatan untuk masuk pasar tinggi dan apabila produk-produk relatif tidak beragam.

Publikasi informasi tentang harga kemungkinan besar juga membawa dampak-dampak anti persaingan usaha pada industri di mana merupakan hal yang lazim untuk menawarkan atau melakukan negosiasi terhadap diskon pribadi atas harga yang diiklankan, atau harga yang “direkomendasikan.” Hal tersebut terjadi karena dalam keadaan yang berbeda akan menjadi sulit bagi para pesaing untuk memperoleh informasi tentang harga sebenarnya yang dibayarkan kepada pemasok pesaing lainnya. Dalam konteks di mana informasi tentang harga yang sebenarnya wajib dipublikasikan, anggota-anggota kartel dapat mengidentifikasi keadaan-keadaan di mana anggota-anggota yang lainnya tidak mempertahankan harga atau kuantitas “yang telah disepakati.”

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Sebagaimana yang dikemukakan di atas, masalah terkait kemungkinan terjadinya perilaku kartel tidak menjadi relevan dalam situasi di mana terdapat sejumlah besar pesaing dan/atau hambatan yang relatif rendah untuk memasuki pasar. Dalam keadaan yang demikian, dampak positif dari persyaratan untuk mempublikasikan harga dalam rangka mengurangi biaya pencarian pelanggan dapat dibenarkan. Namun, dalam pasar-pasar yang lebih terkonsentrasi,

persyaratan tersebut kemungkinan besar membawa dampak negatif neto. Di pasar dengan jumlah pemasok yang sedikit dan produk yang telah distandarisasikan, usaha yang harus dilakukan para konsumen dalam melakukan pencarian di antara berbagai pemasok terdapat mungkin lebih kecil ketimbang pada saat terdapat banyak pemasok, sementara terdapat risiko perjanjian kartel yang lebih tinggi. Dengan demikian, manfaat potensial dari persyaratan publikasi tersebut lebih rendah secara sepadan.

Apabila publikasi informasi tentang harga atau keluaran dipandang sebagai hal yang mendukung pembentukan kartel, terdapat beberapa alternatif yang tingkat resikonya lebih rendah. Apabila informasi pada pokoknya dikumpulkan untuk pembuatan kebijakan pemerintah, mungkin tidak perlu mempublikasikannya sama sekali. Apabila tujuannya adalah untuk membantu konsumen atau menyediakan data statistik umum, data statistik agregat memiliki potensi yang lebih kecil untuk mendukung kartel ketimbang data statistik spesifik perusahaan, dan data statistik historis memiliki potensi yang lebih kecil untuk mendukung kartel ketimbang informasi mutakhir yang dibuat pada waktu yang bersamaan. Data statistik yang dikumpulkan dari berbagai perusahaan tidak akan membantu anggota kartel untuk mengidentifikasi pemasok yang melanggar perjanjian kartel, sementara data statistik spesifik perusahaan dapat mengidentifikasi dengan jelas perusahaan yang menyimpang dari perjanjian kartel atas penetapan harga dan kuantitas. Data statistik historis memberikan informasi yang kurang bermanfaat bagi kartel karena kartel sering kali perlu membagi informasi yang mutakhir dalam memutuskan tentang cara pengalokasian keluaran dan penentuan target harga, dan dalam hal ini informasi historis tidak akan banyak membantu kartel.

4.3.3. *Pengecualian dari undang-undang persaingan usaha umum*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Di banyak negara, sektor ekonomi tertentu diuntungkan oleh pengecualian-pengecualian dari undang-undang persaingan usaha umum. Dalam beberapa kasus, sektor-sektor tersebut tunduk pada undang-undang persaingan usaha sektor khusus milik mereka sendiri. Dalam kasus lain yang, mungkin tidak terdapat pembatasan terhadap perilaku anti-persaingan usaha yang terjadi di sektor-sektor tersebut.

Telah diajukan berbagai dasar rasionil untuk pengecualian tersebut. Pada beberapa kasus, para pemasok diizinkan untuk melakukan kerjasama dengan tujuan meningkatkan kemampuan mereka untuk memperkuat posisinya dan bersaing di pasar ekspor. Dalam kasus lain, pasar yang bercirikan produsen yang terpecah mungkin diizinkan untuk melakukan kerjasama karena adanya

kekuatan monopsonistik di antara pembeli produk-produk mereka dan keinginan logis pemerintah untuk menciptakan kekuatan penyeimbang (contohnya termasuk sejumlah komoditi pertanian). Banyak perusahaan yang diatur secara relatif ketat juga pernah dikecualikan dari hukum persaingan usaha umum. Dalam keadaan tersebut, nampaknya muncul pendapat bahwa struktur peraturan spesifik untuk sektor tertentu merupakan pengganti yang sesuai bagi hukum persaingan usaha umum.

Sifat dan cakupan dari dampak anti-persaingan usaha

Dalam hal terjadi penyimpangan besar dari pemberlakuan umum undang-undang persaingan usaha, secara jelas timbul risiko kartel, penyimpangan harga, dan hasil merger yang bersifat anti persaingan usaha. Selain itu, jelas terdapat potensi munculnya distorsi ekonomi yang signifikan, karena sektor yang berbeda tunduk pada lingkungan peraturan yang mungkin pada dasarnya berbeda. Distorsi tersebut dapat membawa dampak negatif yang besar terhadap kesejahteraan ekonomi dengan mendistorsikan keputusan konsumen tentang produk dan jasa yang mereka beli.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

OECD secara umum telah mengemukakan bahwa pengecualian-pengecualian dari hukum persaingan usaha umum harus diminimalisir atau dihapuskan:

*Sebagai suatu strategi reformasi umum, pemerintah harus **memperluas lingkup dan efektivitas kebijakan persaingan usaha**. Lingkup dan efektivitas hukum persaingan usaha dan otoritas persaingan usaha harus ditinjau dan diperkuat apabila diperlukan. Pengecualian terhadap hukum persaingan usaha harus dihapus, kecuali apa bila ada bukti yang secara meyakinkan mendukung kepentingan umum yang tidak dapat dipenuhi dengan cara yang lebih baik. (OECD Report on Regulatory Reform, 1997, h.271)*

Apabila terdapat dasar rasionil spesifik untuk pengecualian yang berlanjut yang telah diidentifikasi, harus dipertimbangkan cara untuk meminimalisir lingkup pengecualian tersebut. Contohnya, monopoli berdasarkan undang-undang yang mewajibkan semua produsen komoditas tertentu untuk menjual komoditas mereka kepada pemasar ekspor tertentu mungkin dapat menjadi pengganti yang kurang memadai dari sistem yang memungkinkan kepada, namun tidak memaksa para produsen untuk terlibat dalam pengaturan penjualan ekspor yang bersifat kooperatif.

4.4. *Pembatasan pilihan dan informasi yang tersedia bagi para konsumen*

Fokus dalam bagian-bagian sebelumnya diletakkan pada usaha-usaha untuk memastikan bahwa sisi pemasok di pasar berfungsi tanpa pembatasan yang tidak wajar. Sebaliknya, fokus di bagian ini diletakkan pada pentingnya pasar sisi permintaan yang berfungsi dengan baik agar hasil dari persaingan usaha di pasar meningkatkan kesejahteraan konsumen.

4.4.1. *Pembatasan kemampuan para konsumen untuk memutuskan dari siapa mereka membeli barang atau jasa*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

Sementara pasar biasanya berfungsi dengan lebih baik ketika pilihan para konsumen tidak dibatasi, hal tersebut tidak selalu benar. Khususnya apabila para pembuat keputusan yakin bahwa konsumen kemungkinan besar membuat keputusan yang kurang baik, dengan potensi kerugian jangka panjang, mereka mungkin membatasi pilihan yang tersedia bagi konsumen. Contohnya, pemerintah mungkin membatasi ketersediaan produk obat-obatan penghilang rasa sakit tertentu sehingga, untuk memperoleh penghilang rasa sakit yang lebih kuat dan yang berpotensi membahayakan diperlukan resep dokter, sementara penghilang rasa sakit yang tidak terlalu kuat tersedia tanpa membutuhkan resep dokter. Secara lebih umum, pemerintah dapat membatasi pilihan yang tersedia bagi konsumen untuk meningkatkan hasil ketika konsumen dihadapkan dengan pilihan yang tidak lengkap, membingungkan, menyesatkan atau sulit untuk ditafsirkan.

Pembatasan pribadi terhadap pilihan adalah lazim. Contohnya, fungsi dan menu restoran adalah untuk membatasi dan menyalurkan pilihan konsumen. Rancangan mobil hanya menawarkan pilihan-pilihan terbatas yang tersedia bagi pembeli. Dalam transaksi pribadi, pembatasan tersebut sering kali menguntungkan karena pembatasan tersebut memungkinkan adanya spesialisasi dan pengurangan biaya sementara memelihara hubungan yang jelas dengan preferensi konsumen. Para konsumen dapat juga mengalami kesulitan dalam membuat keputusan ketika dihadapkan dengan banyak pilihan.

Sifat dan cakupan dari dampak anti-persaingan usaha

Pembatasan pemerintah atas pilihan konsumen mengandung resiko bahwa pilihan yang tersedia bagi konsumen akan dibatasi secara tidak wajar. Persyaratan pemerintah untuk resep lensa kontak dapat disalahgunakan oleh spesialis perawatan mata yang mengeluarkan resep lensa kontak yang diberi

logo atas nama dokter pembuat resep, sehingga dengan demikian membatasi kemampuan konsumen untuk membeli lensa-lensa kontak dari pemasok yang menawarkan biaya terendah.

Dengan membatasi pilihan konsumen, pembatasan-pembatasan tersebut juga dapat menyebabkan persaingan usaha dalam hal harga dan kualitas menjadi tidak seintensif yang diinginkan.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Ketika pemerintah membatasi pilihan, ada sejumlah alternatif yang perlu dipertimbangkan. Mungkin alternatif yang paling alami adalah informasi yang lebih baik. Namun demikian, seringkali keberadaan suatu upaya pelarangan informasi sama sekali tidaklah cukup. Seperti halnya dalam contoh resep lensa kontak, aturan resep diubah sedemikian rupa sehingga pembuat resep yang mengeluarkan resep untuk lensa kontak berlabel swasta harus menyediakan informasi yang cukup sehingga alternatif yang dekat di pasar dapat diidentifikasi dan diganti secara sah oleh para penjual lensa kontak. (Untuk rincian lebih lanjut, lihat Bagian 4.4.1 pada Pedoman Penilaian Persaingan Usaha, volume II dari *Toolkit Penilaian Persaingan Usaha*.)

4.4.2. *Mengurangi mobilitas pelanggan dengan meningkatkan biaya-biaya untuk berganti pemasok*

Manfaat-manfaat yang diharapkan dari ketentuan-ketentuan ini

“Biaya-biaya untuk berganti pemasok” dapat didefinisikan sebagai biaya yang ditanggung oleh konsumen untuk berganti pemasok barang atau jasa.

Contoh biaya-biaya untuk berganti pemasok termasuk hal-hal sebagai berikut:

- Penggunaan kontrak jangka panjang yang “mengunci” konsumen untuk jangka waktu yang panjang dan mengenakan denda keuangan yang signifikan apabila mereka memilih untuk berganti pemasok sebelum berakhirnya jangka waktu tersebut; dan
- Tidak dapat dipindahkannya nomor telepon, sehingga menjadi relatif kurang menarik bagi penyedia jasa untuk berganti pemasok dengan membebaskan biaya-biaya kemudahan/administratif kepada konsumen.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang memungkinkan pengenaan biaya-biaya untuk berganti pemasok dapat membantu mengurangi biaya-biaya transaksi dengan mengakui adanya biaya-biaya yang nyata dan besar yang sering kali harus ditanggung oleh pemasok apabila konsumen berganti pemasok. Pada taraf ini, ketentuan-ketentuan yang memungkinkan pengenaan biaya-biaya tertentu untuk berganti pemasok dapat meningkatkan kesejahteraan konsumen dan sesuai dengan penerapan prinsip-prinsip kontrak yang adil. Contohnya, denda yang berkaitan dengan pengakhiran dini atas kontrak dengan jangka waktu tetap mungkin hanya merupakan “*bundling*” produk dan kebutuhan pemasok untuk memperoleh kembali biaya barang-barang modal (contohnya perangkat genggam (*handset*) ponsel) yang hanya dibayar sebagian.

Sifat dan cakupan dari dampak anti-persaingan usaha

Dengan menaikkan biaya penggantian pemasok, biaya-biaya untuk berganti pemasok pada pokoknya dapat mengurangi daya saing pemasok. Biaya-biaya untuk berganti pemasok kemungkinan besar dianggap penting dalam konteks industri yang menjadi kompetitif baru-baru ini, di mana biaya tersebut sering kali menghalangi secara signifikan pengurangan posisi kuat pemasok lama di pasar.

Pasar alat elektronik Skandinavia merupakan salah satu contoh yang baik. Di sana, negara-negara yang berbeda pada dasarnya memiliki tingkat kegiatan konsumen untuk berganti pemasok yang berbeda. Peninjauan terhadap peraturan telah mengindikasikan bahwa tingkat kegiatan untuk berganti pemasok berkaitan erat dengan sifat dan cakupan biaya-biaya untuk berganti pemasok yang dikenakan di masing-masing negara.

Apabila biaya-biaya nyata yang signifikan bagi pemasok dihubungkan dengan pergantian pemasok, tidak dapat dihindari kemungkinan untuk mengizinkan pemasok untuk meneruskan biaya-biaya tersebut kepada para konsumen. Namun, dalam hal biaya-biaya untuk berganti pemasok dibebankan dalam rangka upaya untuk mengurangi biaya-biaya transaksi, harus dipertimbangkan apakah pengurangan biaya transaksi tersebut dengan dimasukkannya biaya-biaya untuk berganti pemasok membenarkan dampak anti-persaingan usaha yang dapat ditimbulkan dalam upaya mengurangi pergantian pemasok yang sesungguhnya.

Sementara contoh-contoh di atas menggambarkan kasus di mana peraturan secara eksplisit dihadapkan pada masalah pengenaan biaya untuk berganti pemasok, peraturan-peraturan lain tidak menyebutkan apa pun tentang hal tersebut. Pada dasarnya, pencapaian tujuan untuk meningkatkan persaingan usaha dapat terhambat secara signifikan apabila peraturan tidak mengatur

tentang hal tersebut sehingga memberikan keleluasaan tanpa batas kepada para pemasok untuk membebaskan biaya untuk berganti pemasok yang baru atau yang dinaikkan dari waktu ke waktu.

Indikasi-indikasi penggunaan dan kemungkinan alternatif-alternatif kebijakan

Secara khusus dalam hal industri yang direstrukturisasi baru-baru ini, yang dicirikan oleh industri lama yang dominan yang menghadapi persaingan usaha untuk pertama kalinya dari pendatang baru di pasar, yang memastikan bahwa biaya-biaya untuk berganti pemasok tetap rendah, merupakan kondisi yang diperlukan untuk pengembangan persaingan usaha yang efektif. Sementara terdapat kondisi lain yang juga harus dipenuhi (misalnya akses secara nyata ke jaringan monopoli), masalah terkait biaya-biaya untuk berganti pemasok tetap merupakan hal yang penting bagi hasil persaingan usaha.

Oleh karena itu, dalam meninjau peraturan yang diusulkan yang bertujuan untuk melaksanakan reformasi pro-persaingan usaha dalam industri tertentu, setiap ketentuan yang secara eksplisit memungkinkan pengenaan biaya-biaya untuk berganti pemasok harus diteliti dengan seksama dan harus baru dianggap dapat diterima apabila terdapat argumen yang kuat untuk penggunaannya. Pembeneran tersebut mungkin ada apabila dapat ditunjukkan bahwa terdapat biaya signifikan yang terkait dengan kegiatan tertentu yang wajib dilakukan oleh pemasok sebagai bagian dari proses pergantian pemasok.

Namun demikian, tidak dapat dianggap bahwa hal tersebut lazim terjadi. Selain itu, bahkan apabila pemasok diwajibkan untuk mengeluarkan biaya yang besar sebagai akibat dari proses pergantian pemasok, masih terdapat kemungkinan bahwa dampak pro-persaingan usaha dari pengurangan atau penghapusan biaya-biaya untuk berganti pemasok cukup besar sehingga regulator ingin mencegah pemasok untuk secara eksplisit membebaskan biaya-biaya tersebut kepada konsumen. Persaingan usaha antara pelaku usaha sebelum seorang pelanggan membuat keputusan untuk membeli dapat membantu dalam upaya menurunkan dampak negatif dari biaya-biaya untuk berganti pemasok.

Dalam hal tersebut, kemungkinan yang sangat mengganggu adalah bahwa pemain lama dapat mengenakan biaya-biaya untuk berganti pemasok yang baru atau yang telah ditingkatkan sebagai tanggapan terhadap tekanan persaingan usaha yang baru. Apabila terdapat risiko yang jelas dari pengenaan biaya-biaya untuk berganti pemasok, mungkin perlu mencantumkan dalam struktur pengaturan ketentuan-ketentuan yang akan membatasi atau melarang penggunaan pranata tersebut.

4.4.3. *Secara mendasar mengubah informasi yang dibutuhkan oleh pembeli untuk berbelanja secara efektif*

Ketika pemerintah melakukan deregulasi, kadangkala deregulasi disertai dengan memperkenalkan pilihan-pilihan konsumen yang belum pernah ada sebelumnya. Konsumen mungkin akan diminta untuk membuat pilihan antara produk yang belum pernah mereka beli sebelumnya. Contohnya, hal tersebut biasanya terjadi pada sektor swasta, dengan produk-produk berteknologi tinggi baru yang inovatif. Pilihan konsumen memilih tanpa adanya pengalaman sebelumnya merupakan hal yang biasa.

Kendati demikian, semua konsumen kadang-kadang diminta untuk membuat pilihan, seperti yang dapat terjadi dengan produk yang dianggap sebagai kebutuhan. Di banyak negara, listrik dikonsumsi secara luas. Deregulasi listrik terkadang dapat memberikan pilihan pemasok tidak hanya kepada konsumen industri, tetapi juga dapat memberikan pilihan kepada konsumen biasa untuk memilih pemasok. Sementara pelanggan industri biasanya akan dengan cepat memperoleh semua pengetahuan yang tepat untuk membuat keputusan pembelian yang baik, tidak semua konsumen ritel akan melakukan hal yang sama. Pada saat rumah tangga diberi hak untuk memilih pemasok mereka di pasar yang baru, perusahaan dapat melakukan upaya untuk mempersulit mereka dalam melakukan evaluasi terhadap penawaran, misalnya dengan menawarkan produk yang rumit dengan penawaran pengenalan yang dijual dengan taktik penjualan dari pintu-ke-pintu yang bertujuan untuk mencegah adanya kesempatan untuk melakukan perbandingan.

Risiko yang ditimbulkan oleh praktik-praktik penjualan tersebut, apabila tidak ada persyaratan tentang informasi karena sifat "baru" produk tersebut, adalah bahwa reformasi akan terhambat karena keluhan konsumen. Risiko tersebut meningkat lebih lanjut ketika deregulasi pada umumnya diharapkan dapat menghasilkan harga yang lebih rendah, namun banyak konsumen akhirnya harus membayar harga yang lebih tinggi pada saat mereka berpindah dari penyedia tradisional ke penyedia baru.

Untuk memastikan bahwa deregulasi bertahan dan dianggap berhasil, ada baiknya untuk menyertai penyediaan pilihan baru dengan persyaratan untuk memberikan informasi dengan titik acuan kepada konsumen sebagai bahan perbandingan antara berbagai penawaran.

Beberapa alternatif dari persyaratan informasi tersebut termasuk program, informasi dan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Program tersebut dapat mendistribusikan selebaran atau menayangkan iklan televisi

layanan masyarakat untuk membantu mendidik konsumen tentang pilihan yang akan mereka buat setelah deregulasi.

5. Melakukan penilaian dampak persaingan usaha secara proporsional

Daftar Periksa persaingan Usaha pada Bab 1 memberikan dasar yang dapat diandalkan dalam mengidentifikasi peraturan yang dapat diperkirakan akan menimbulkan dampak anti-persaingan usaha. Namun, kepentingan relatif dari berbagai dampak anti-persaingan usaha pada pokoknya bervariasi. Cakupan penilaian persaingan usaha yang akan dilakukan harus sepadan dengan perkiraan awal dari cakupan dampak anti persaingan usaha pada ketentuan yang dapat terjadi. Penilaian persaingan usaha yang terperinci dan komprehensif hanya dapat dilakukan apabila estimasi awal menunjukkan bahwa biaya potensial dari aspek anti-persaingan usaha pada usulan-usulan peraturan cukup besar sehingga membenarkan pengeluaran sumber daya yang akan diperlukan untuk melakukan penilaian persaingan usaha yang mendalam.

Salah satu faktor kontekstual utama dalam menentukan hal tersebut adalah sifat dari lingkungan persaingan usaha saat ini di industri yang sedang diatur. Pada umumnya, dalam industri di mana terdapat persaingan usaha yang aktif dan kuat, yang ditandai dengan banyaknya jumlah pemasok yang saling bersaing, tingkat masuk dan keluar yang signifikan, dan tingkat inovasi produk serta layanan yang tinggi, pada umumnya tidak ada timbul kekhawatiran yang mendasar tentang persaingan usaha. Sebaliknya, di pasar yang relatif statis, yang ditandai dengan tingkat konsentrasi yang signifikan dan kemampuan untuk memasuki pasar yang terbatas, potensi dampak peraturan anti-persaingan usaha jauh lebih memungkinkan.

Dalam penilaian persaingan usaha yang lebih komprehensif, fokusnya kemungkinan besar akan berada pada cakupan dampak usulan peraturan terhadap fakta-fakta yang menentukan tekanan persaingan usaha di pasar yang bersangkutan. Secara khusus:

- Apakah terdapat kemungkinan bahwa dampak usulan terhadap jumlah pemasok di pasar akan cukup besar sehingga mengurangi jumlah peserta pasar hingga tingkat di mana koordinasi, atau perilaku yang menyerupai kartel yang lebih luas, dimungkinkan?
- Apakah usulan tersebut dapat membawa dampak yang signifikan terhadap aspek dinamis dari perilaku persaingan usaha di pasar, contohnya, dengan cara mengurangi *entry* secara signifikan atau insentif untuk inovasi?

- Apakah terdapat kemungkinan bahwa usulan tersebut akan membatasi kemampuan dari, atau insentif bagi, pemasok untuk bersaing secara aktif dan kuat?

Dalam rangka menghasilkan satu penilaian persaingan usaha yang akurat, para pengkaji harus mendapatkan pemahaman yang jelas tentang sifat dan cakupan pasar yang sedang dipertimbangkan. Hal tersebut dikenal sebagai "definisi pasar." Masalah utamanya adalah menentukan produk apa yang merupakan pasar? Sejauh manakah terdapat substitusi antara produk atau jasa yang akan diatur dan produk dan jasa lainnya? Apakah pasar merupakan pasar yang relatif statis, atau apakah pasar ditandai dengan tingkat perubahan teknologi yang tinggi dan seringnya pengenalan jenis produk baru? Apakah yang menjadi dimensi geografis dari pasar? Apakah lokal, regional, nasional, atau internasional?

6. Suatu Prosedur yang Disederhanakan untuk Melengkapi RIA dengan Penilaian Persaingan Usaha yang Lengkap

Langkah pertama dalam melakukan penilaian persaingan usaha yang lengkap dalam rangka RIA adalah mengidentifikasi berdasarkan proses RIA yang lebih luas tujuan dasar dari peraturan yang baru. Kedua, pembatasan yang ada pada persaingan usaha harus diidentifikasi dan dianalisis. Kemudian, harus dilakukan analisis tentang apakah dan sejauh manakah usulan yang bersangkutan membawa dampak negative terhadap persaingan usaha. Dalam keadaan tertentu pertimbangan tentang cakupan tekanan persaingan usaha yang ada dapat menjadi hal yang bermanfaat, contohnya dengan mendefinisikan pasar yang bersangkutan meskipun tidak perlu melalui proses yang formal atau rumit. Definisi pasar merupakan alat yang digunakan pada saat hal tersebut dapat menjadi hal yang bermanfaat, bukan sebagai suatu persyaratan. Hal yang terutama adalah untuk memastikan bahwa para penilai mempertimbangkan secara realistis persaingan usaha yang ada, dan persaingan usaha yang mungkin terjadi. Akhirnya, dilakukan penilaian dan perbandingan terhadap dampak-dampak persaingan usaha dari berbagai pilihan kebijakan alternatif.

Pedoman yang lebih lengkap tentang cara melakukan penilaian persaingan usaha yang lengkap dapat dilihat dalam bagian 5 dan 6 dari Pedoman Penilaian Persaingan Usaha.

7. Memperpadukan hasil ke dalam RIA

Sebagian besar usulan tidak akan merugikan persaingan usaha secara signifikan. Namun, apabila penilaian persaingan usaha mengidentifikasi potensi melemahkan persaingan usaha secara signifikan dalam industri yang

terpengaruh atau industri yang terkait, unsur utama dari rancangan usulan harus dipertimbangkan kembali dalam konteks komparatif dengan mengidentifikasi dan menilai cara-cara alternatif untuk mencapai tujuan peraturan yang bersangkutan yang tidak terlalu membatasi persaingan usaha.

Apabila alternatif yang demikian ternyata tidak dapat diidentifikasi, harus dilakukan perbandingan yang ketat terhadap manfaat-manfaat dari usulan yang bersangkutan. Usulan yang bersangkutan dapat diterima hanya apabila perbandingan tersebut menunjukkan bahwa, setelah memperhitungkan biaya dampak anti-persaingan yang diidentifikasi dalam rangka penilaian tersebut, pemberlakuan usulan akan menghasilkan keuntungan bersih⁸.

⁸ Pendekatan ini telah digunakan secara eksplisit di Australia. "*Guiding Legislative Principle*", yang dibuat berdasarkan kesepakatan Kebijakan Persaingan Usaha Nasional (*National Competition Policy*) menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang membatasi persaingan usaha tidak boleh diundangkan kecuali apabila dapat ditunjukkan bahwa manfaat dari pembatasan tersebut bagi masyarakat secara keseluruhan lebih besar daripada biaya **dan** bahwa tujuan peraturan tidak dapat dicapai dengan cara lain yang tidak terlalu membatasi persaingan usaha. Lihat Kesepakatan Prinsip Persaingan Usaha (*Competition Principles Agreement*), ayat 5 (1).

LAMPIRAN

Pada tanggal 22 Oktober 2009, Dewan OECD membuat rekomendasi tentang penilaian persaingan usaha. Naskah rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut:

REKOMENDASI DEWAN TENTANG PENILAIAN PERSAINGAN USAHA

DEWAN,

Mempertimbangkan Pasal 5 b) dari Konvensi Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi tertanggal 14 Desember 1960;

Mempertimbangkan kesepakatan yang dicapai pada Rapat Dewan tingkat Menteri pada tahun 1997 bahwa pembatasan persaingan usaha sering kali merugikan dan tidak efektif dalam mendorong kepentingan umum dan harus dihindari [C/MIN(97)10];

Mempertimbangkan Prinsip-Prinsip Pedoman OECD tentang Peraturan Kualitas dan Kinerja [C(2005)52], yang menyerukan kepada pemerintah untuk meninjau ulang usulan peraturan baru, serta peraturan yang telah ada, dengan mengacu pada persaingan usaha;

Menyadari bahwa persaingan usaha mendukung efisiensi, membantu dalam upaya memastikan bahwa barang dan jasa yang ditawarkan kepada konsumen semakin sesuai dengan pilihan konsumen, yang menghasilkan keuntungan seperti harga yang lebih rendah, kualitas yang meningkat, inovasi yang meningkat, dan produktivitas yang lebih tinggi;

Menyadari bahwa produktivitas yang lebih tinggi merupakan hal yang sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi dan peningkatan lapangan kerja;

Menyadari bahwa kebijakan-kebijakan umum memiliki tujuan komersial, sosial, kesehatan, keselamatan, keamanan lingkungan dan tujuan-tujuan lainnya;

Menyadari bahwa, terkadang, kebijakan-kebijakan umum membatasi persaingan secara tidak wajar;

Menyadari bahwa pembatasan yang tidak semestinya dapat terjadi dengan tidak disengaja bahkan ketika tujuan utama dari kebijakan-kebijakan umum yang bersangkutan tidak tertuju pada peraturan ekonomi dan tidak dimaksudkan untuk mempengaruhi persaingan usaha dengan cara apa pun;

Menyadari bahwa kebijakan-kebijakan umum yang membatasi persaingan usaha secara tidak wajar sering kali direformasi dengan cara yang mendukung persaingan pasar sementara mencapai tujuan kebijakan-kebijakan umum;

Menyadari bahwa untuk pengaturan dan reformasi terhadap industri yang diatur biasanya diperlukan penilaian persaingan usaha yang terperinci terhadap dampak yang diperkirakan dapat terjadi;

Menyadari bahwa, dengan hal-hal lain yang setara, kebijakan-kebijakan umum dengan kerugian yang lebih sedikit bagi persaingan usaha harus lebih dipilih daripada kebijakan-kebijakan dengan kerugian yang lebih besar terhadap persaingan usaha, dengan ketentuan bahwa kebijakan tersebut mencapai tujuan-tujuan kebijakan umum yang diidentifikasi;

Mencatat bahwa sejumlah negara telah melakukan penilaian persaingan usaha;

Mencatat bahwa OECD dan sejumlah negara Anggota OECD telah mengembangkan *toolkit* penilaian persaingan usaha;

I. MEREKOMENDASIKAN hal-hal sebagai berikut kepada pemerintah negara-negara Anggota;

A. Identifikasi kebijakan publik yang ada atau yang diajukan yang membatasi persaingan usaha secara tidak wajar

1. Pemerintah perlu memperkenalkan proses yang tepat untuk mengidentifikasi kebijakan publik yang ada atau yang sedang diajukan yang membatasi persaingan usaha secara tidak wajar, serta perlu mengembangkan kriteria khusus dan transparan untuk melakukan penilaian penilaian usaha, termasuk mempersiapkan perangkat penyaringan (*screening*).

2. Dalam melakukan penilaian persaingan usaha, pemerintah perlu memberikan perhatian khusus kepada kebijakan yang membatasi:
 - i) Jumlah atau cakupan peserta pasar;
 - ii) Tindakan yang dapat diambil pelaku pasar;
 - iii) Insentif bagi peserta pasar untuk berperilaku dengan cara yang kompetitif;
 - iv) Pilihan-pilihan dan informasi yang tersedia bagi konsumen.

3. Terhadap kebijakan umum perlu dilakukan penilaian persaingan usaha bahkan apabila kebijakan tersebut mengupayakan pencapaian tujuan untuk mendukung hasil persaingan usaha, dan terutama ketika mereka:
 - i) Mengatur atau merevisi badan pengawas atau rezim (contohnya, penilaian tersebut dapat memastikan bahwa, antara lain, regulator dipisahkan(dengan sebagaimana mestinya dari industri yang diatur);
 - ii) Memperkenalkan harga atau skema peraturan untuk memasuki pasar (misalnya, penilaian tersebut dapat memastikan bahwa tidak terdapat hal yang tidak masuk akal, adanya cara intervensi yang tidak terlalu anti persaingan usaha);
 - iii) Menata ulang monopoli lama (misalnya, penilaian dapat memastikan bahwa tindakan penataan ulang sungguh-sungguh (mencapai tujuan pro-persaingan usaha mereka);
 - iv) Memperkenalkan proses persaingan-usaha-untuk-pasar (misalnya, penilaian dapat memastikan bahwa proses penawaran memberikan insentif untuk beroperasi secara efisien demi manfaat konsumen).

B. Revisi terhadap kebijakan publik yang membatasi persaingan usaha secara tidak wajar

1. Pemerintah perlu memperkenalkan suatu proses yang tepat untuk melakukan revisi terhadap kebijakan publik yang ada atau yang sedang diajukan yang membatasi persaingan usaha secara tidak wajar dan perlu mengembangkan kriteria khusus dan transparan untuk mengevaluasi berbagai alternatif yang sesuai.

2. Pemerintah perlu mengadopsi alternatif yang lebih pro-persaingan usaha sesuai dengan tujuan kepentingan publik yang diupayakan dan dengan memperhitungkan manfaat serta biaya pelaksanaan.

C. Pengaturan Kelembagaan

1. Penilaian persaingan usaha harus dimasukkan ke dalam peninjauan kebijakan publik dengan cara yang paling efisien dan efektif secara konsisten dengan keterbatasan kelembagaan dan sumber daya.
2. Badan persaingan usaha atau pejabat-pejabat dengan keahlian di bidang persaingan usaha perlu dilibatkan dalam proses penilaian persaingan usaha.
3. Penilaian persaingan usaha terhadap kebijakan publik yang diusulkan harus perlu diperpadukan ke dalam proses pembuatan kebijakan sejak tahap awal.

D. Definisi-Definisi

Untuk tujuan Rekomendasi ini:

"kebijakan umum" adalah peraturan-peraturan, aturan-aturan atau undang-undang.

"membatasi persaingan usaha secara tidak wajar" adalah pengertian bahwa pembatasan persaingan usaha yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan kepentingan umum adalah lebih besar daripada yang diperlukan, ketika mempertimbangkan alternatif-alternatif dan biaya mereka yang layak.

"peserta pasar" adalah pelaku usaha, individu atau perusahaan pemerintah yang terlibat dalam usaha memasok atau membeli barang atau jasa.

"badan-badan persaingan usaha" adalah lembaga-lembaga publik, termasuk otoritas persaingan usaha nasional, yang diberi tanggung jawab untuk melakukan advokasi, mempromosikan dan meningkatkan persaingan pasar dan dalam peran tersebut tidak dibatasi pada sektor tertentu.

"proses persaingan-usaha-untuk-pasar" mengacu pada proses penawaran yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk mengalokasikan hak untuk memasok ke suatu pasar tertentu atau untuk menggunakan sumber daya pemerintah yang terbatas selama jangka waktu yang tertentu.

"penilaian persaingan usaha" adalah suatu peninjauan terhadap dampak-dampak persaingan usaha dari kebijakan publik termasuk pertimbangan alternatif dan kurangnya kebijakan-kebijakan anti-persaingan usaha. Prinsip-prinsip penilaian persaingan adalah relevan pada semua tingkat pemerintahan.

II. MENGAJAK perekonomian-perekonomian non-anggota untuk menggabungkan dirinya dengan Rekomendasi ini dan untuk menerapkannya.

III. MENGINSTRUKSIKAN kepada Komite Persaingan Usaha:

Untuk bertindak sebagai forum untuk berbagi pengalaman berdasarkan Rekomendasi ini bagi negara-negara Anggota dan perekonomian non-Anggota yang telah menggabungkan diri dengan Rekomendasi ini;

Untuk mendukung Rekomendasi ini kepada Komite dan Badan OECD terkait lainnya;

Untuk melaporkan kepada Dewan dalam jangka waktu tiga tahun pengalaman yang terkait dengan Rekomendasi ini.



Hubungi:

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

atau

comp.toolkit@oecd.org // www.oecd.org/competition/toolkit