



**PERATURAN  
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN  
USAHA REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 3 TAHUN 2009**

**TENTANG**

**PEDOMAN PENERAPAN PASAL 1 ANGKA 10 TENTANG PASAR  
BERSANGKUTAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5  
TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN  
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**



## Kata Pengantar

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 35 huruf (f) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai tugas untuk menyusun suatu pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Dalam kesempatan ini, KPPU menyusun Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pedoman tersebut disusun agar KPPU dapat melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 secara tepat. Selain itu, pedoman tersebut diharapkan mampu memberikan penjelasan yang lengkap namun mudah dimengerti kepada berbagai pihak yang secara tidak langsung ikut berperan dalam upaya pewujudan iklim usaha yang sehat, yakni antara lain pelaku usaha, pemerintah, penegak hukum maupun masyarakat pada umumnya.

Sehubungan dengan kegiatan dunia usaha yang sangat dinamis dan selalu berkembang, tidak tertutup kemungkinan bahwa Pedoman ini akan terus disempurnakan.

Ketua KPPU



**PERATURAN**  
**KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA**  
**REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 3 TAHUN 2009**

**TENTANG**

**PEDOMAN PENERAPAN PASAL 1 ANGKA 10**  
**TENTANG PASAR BERSANGKUTAN BERDASARKAN**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999**  
**TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI**  
**DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

**KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA**

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 1 Angka 10 tentang Pasar Bersangkutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dipandang perlu menetapkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;

- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817);
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 59/P Tahun 2006;
- Memperhatikan : Hasil Rapat Komisi tanggal 10 Maret 2009;

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan : PERATURAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA TENTANG PEDOMAN PENERAPAN PASAL 1 ANGKA 10 TENTANG PASAR BERSANGKUTAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

Pasal 1

Dalam Peraturan Komisi ini yang dimaksud dengan :

- (1) Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang selanjutnya disebut Pedoman, adalah dokumen pedoman pelaksanaan Pasal 1 Angka 10 tentang Pasar Bersangkutan.

- (2) Komisi adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

## Pasal 2

- (1) Pedoman merupakan penjabaran prinsip dasar, batasan, dan contoh-contoh pelaksanaan ketentuan Pasal 1 Angka 10.
- (2) Pedoman merupakan pedoman bagi :
  - a. Pelaku usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam memahami ketentuan Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
  - b. Komisi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 jo. Pasal 4 dan Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

## Pasal 3

- (1) Pedoman adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan ini.

- (2) Pedoman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan standar minimal bagi Komisi dalam melaksanakan tugasnya, yang menjadi satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan ini, serta mengikat semua pihak.

#### Pasal 4

- (1) Putusan dan kebijakan berkaitan dengan Pasal 1 Angka 10 tentang Pasar Bersangkutan yang diputuskan dan ditetapkan oleh Komisi sebelum dikeluarkannya Peraturan ini, dinyatakan tetap berlaku.
- (2) Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta  
pada tanggal : 1 Juli 2009

KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA  
KETUA,

BENNY PASARIBU, Ph.D.



## **BAB I**

# **LATAR BELAKANG**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah lembaga independen yang memiliki tugas utama melakukan penegakan hukum persaingan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam melaksanakan tugas tersebut, KPPU diberi wewenang untuk menyusun pedoman yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1999, sebagaimana tercantum dalam pasal 35 huruf f.

Sebagai bagian dari pelaksanaan pasal 35 huruf f tersebut, KPPU menyusun pedoman pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai definisi pasar bersangkutan. Pendefinisian pasar bersangkutan merupakan sebuah bagian yang sangat penting dalam proses pembuktian penegakan hukum persaingan, terutama menyangkut beberapa potensi penyalahgunaan penguasaan pasar oleh pelaku usaha tertentu. Upaya menguraikan pasar bersangkutan memiliki kompleksitas yang tersendiri, yang terkait dengan konsep dan metodologi ekonomi, sehingga untuk memahaminya diperlukan pedoman yang bisa menjelaskan bagaimana sebuah pasar bersangkutan ditetapkan dalam sebuah kasus persaingan.

Dalam kaitan dengan itulah pedoman pasar bersangkutan ini disusun dan diharapkan dapat memberikan penjelasan kepada seluruh *stakeholder* hukum persaingan mengenai pendefinisian pasar bersangkutan serta metode pendekatan yang digunakan oleh KPPU melaksanakan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat.



## **BAB II**

### **TUJUAN DAN CAKUPAN PEDOMAN**

#### **2.1. Tujuan Pembuatan Pedoman**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Salah satu tugas yang diamanatkan kepada KPPU berdasarkan Pasal 35 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah menyiapkan Pedoman atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pedoman dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai hal-hal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, khususnya dalam pasal tertentu agar mudah dipahami oleh *stakeholder* hukum persaingan.

Sebagaimana tujuan penyusunan pedoman oleh KPPU, maka tujuan dari penyusunan Pedoman Pasar Bersangkutan adalah untuk :

- a. Memberikan pengertian yang jelas, benar dan tepat tentang apa yang dimaksud dengan pasar bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- b. Memberikan dasar pemahaman dan arah yang jelas dalam pendefinisian pasar bersangkutan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sehingga tidak menimbulkan kemungkinan adanya penafsiran lain selain yang diuraikan dalam Pedoman ini; dan
- c. Digunakan oleh semua pihak sebagai landasan informasi agar dapat menciptakan adanya kondisi persaingan usaha yang dapat tumbuh secara sehat.

- d. Pedoman tentang pasar bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak dimaksudkan untuk menjelaskan bagaimana KPPU melakukan pemeriksaan dalam melaksanakan penegakan hukum atau memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah, namun lebih diarahkan kepada upaya memberikan pengertian, cakupan serta batasan-batasan yang jelas tentang hal-hal yang berkaitan dengan Pasar Bersangkutan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Walaupun telah ada uraian Pedoman Pasar Bersangkutan, namun demikian pandangan dan putusan Komisi dalam proses pelaksanaan penegakan hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 akan tetap didahulukan.

## **2.2. Cakupan Pedoman**

Pedoman ini menjelaskan langkah-langkah yang harus dilakukan untuk menentukan pasar bersangkutan, sebagai bagian dari upaya pembuktian dalam hukum persaingan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Untuk mempermudah pemahaman, maka struktur Pedoman Pasar Bersangkutan ditetapkan sebagai berikut :

Bab I : Latar Belakang

Bab II : Tujuan dan Cakupan Pedoman

Bab ini menjelaskan tentang tujuan pembuatan pedoman dan hal-hal yang tercakup dalam pedoman.

Bab III : Pengaturan Pasar Bersangkutan

Bab ini menjelaskan tentang pengertian dan ruang lingkup Pasar Bersangkutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta penjabaran unsur-unsur yang terkandung dalam definisi Pasar Bersangkutan.

Bab IV : Pasar Bersangkutan dan Contoh Kasus

Bab ini menjelaskan tentang konsep dan definisi, bentuk dan dampak Pasar Bersangkutan hingga hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menganalisis Pasar Bersangkutan yang diduga melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Bab ini juga menjabarkan beberapa contoh kasus yang berhubungan dengan Pasar Bersangkutan.

Bab V : Penutup.

Sistematika dan bahasa yang dipergunakan dalam Pedoman ini disusun dengan sesederhana dan sejelas mungkin, sehingga dengan demikian akan memungkinkan semua pihak yang berkepentingan dengan mudah membaca dan mengerti/memahami ketentuan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Pasar Bersangkutan, dan hal ini akan bermanfaat untuk mendapatkan kepastian hukum dalam pelaksanaan penegakkan hukum dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.



## **BAB III**

### **PENGATURAN PASAR BERSANGKUTAN**

Ketentuan mengenai pasar bersangkutan dapat dijumpai di pasal 1 angka 10 mengenai ketentuan umum. Secara lengkap, bunyi pasal tersebut adalah:

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

Pengertian pasar bersangkutan berdasarkan pasal 1 angka 10 tersebut diatas menekankan pada konteks horizontal yang menjelaskan posisi pelaku usaha beserta pesaingnya. Berdasarkan pasal tersebut, cakupan pengertian pasar bersangkutan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat dikategorikan dalam dua perspektif, yaitu pasar berdasarkan geografis dan pasar berdasarkan produk. Pasar berdasarkan cakupan geografis terkait dengan jangkauan dan/atau daerah pemasaran. Sementara, pasar berdasarkan produk terkait dengan kesamaan, atau kesejenan dan/atau tingkat substitusinya.

Beberapa unsur penting dalam pasal mengenai pasar bersangkutan tersebut adalah:

#### **Pasar**

Pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa.

#### **Jangkauan atau daerah pemasaran**

Mengacu pada penetapan pasar bersangkutan berdasarkan aspek geografis atau daerah/teritori yang merupakan lokasi pelaku usaha

melakukan kegiatan usahanya, dan/atau lokasi ketersediaan atau peredaran produk dan jasa dan/atau dimana beberapa daerah memiliki kondisi persaingan relatif seragam dan berbeda dibanding kondisi persaingan dengan daerah lainnya.

### **Pelaku usaha**

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

### **Sama atau sejenis atau substitusi**

Mengacu pada pengertian pasar bersangkutan berdasarkan produk. Produk akan dikategorikan dalam pasar bersangkutan atau dapat digantikan satu sama lain apabila menurut konsumen terdapat kesamaan dalam hal fungsi/peruntukan/ penggunaan, karakter spesifik, serta perbandingan tingkat harga produk tersebut dengan harga barang lainnya. Dari sisi penawaran, barang substitusi merupakan produk yang potensial dihasilkan oleh pelaku usaha yang berpotensi masuk ke dalam pasar tersebut.

Definisi pasar bersangkutan merupakan tahapan awal dari analisis persaingan usaha yang penerapannya dilakukan secara kasus per kasus. Proses pembuktian dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pada umumnya diawali dengan penetapan definisi produk dan pasar bersangkutannya. Melalui penetapan pasar bersangkutan, dapat diperoleh informasi serta ukuran yang jelas mengenai pasar, pelaku usaha yang terlibat serta dampak anti persaingan dari setiap dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pendefinisian pasar bersangkutan merupakan bagian penting dari upaya pembuktian dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Dalam beberapa pasal yang diatur



dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, terdapat pasar bersangkutan yang merupakan unsur pasal sehingga pendefinisian diperlukan sebagai bagian dari proses pemenuhan unsur. Tetapi dalam pasal lainnya, pasar bersangkutan bukanlah unsur dari pasal, namun demikian pendefinisian sangat membantu KPPU dalam upaya memahami produk dan pasar serta dinamikanya yang akan memudahkan upaya pembuktian dalam proses penegakan hukum oleh KPPU. Hubungan antara pasar bersangkutan sebagai unsur dari suatu pasal atau bukan akan dijelaskan secara terperinci dalam pedoman setiap pasal dalam Bab Perjanjian yang Dilarang, Bab Kegiatan yang Dilarang dan Bab Posisi Dominan.

Beberapa pasal yang memiliki keterkaitan dengan pendefinisian pasar bersangkutan antara lain :

### **Hubungan Penggunaan Pasar Bersangkutan dengan Pasal**

<b>Pasal</b>	<b>Substansi Pengaturan</b>	<b>Keterkaitan pasar bersangkutan dengan Unsur Pasal</b>
4	Praktek Oligopoly	Pangsa pasar
5	Perjanjian Penetapan harga	Pelaku usaha pesaing
7	Penetapan harga di bawah harga pasar	Pelaku usaha pesaing
8	Harga jual kembali (Resale Price Maintenance)	Pelaku usaha lain
9	Pembagian wilayah	Pelaku usaha pesaing
10	Pemboikotan	Pelaku usaha pesaing
11	Kartel	Pelaku usaha pesaing
12	Trust	Pelaku usaha lain
13	Praktek Oligopsoni	Pangsa pasar
14	Integrasi Vertikal	Pelaku usaha lain
15	Perjanjian tertutup	Pelaku usaha (Pihak) lain
16	Perjanjian dengan pihak luar negeri	Pelaku usaha lain

<b>Pasal</b>	<b>Substansi Pengaturan</b>	<b>Keterkaitan pasar bersangkutan dengan Unsur Pasal</b>
17	Praktek Monopoli	Pangsa pasar
18	Praktek Monopsoni	Pangsa pasar
19a	Hambatan masuk oleh pelaku usaha	Pasar bersangkutan
19b	Menghalangi konsumen/ pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaing tersebut	Pesaing di pasar bersangkutan
19c	Pembatasan peredaran produk	Pasar bersangkutan
19d	Diskriminasi	Pelaku usaha tertentu
20	Jual rugi	Pasar bersangkutan
22	Persekongkolan tender	Pihak lain (bentuk persekongkolan horizontal)
23	Persekongkolan informasi	Pihak lain dan Pesaing
24	Persekongkolan untuk menghambat produksi/ pemasaran	Pelaku usaha pesaing
25	Posisi dominan	Pangsa pasar
26a	Jabatan Rangkap	Pasar bersangkutan
26b	Jabatan Rangkap	Keterkaitan erat dalam bidang atau jenis usaha
26c	Jabatan Rangkap	Pangsa pasar
27	Kepemilikan saham	Pangsa pasar
28	Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan	Penggabungan horizontal dan vertikal
29	Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan	Penggabungan horizontal dan vertikal

## **BAB IV**

# **PASAR BERSANGKUTAN DAN CONTOH KASUS**

### **4.1 Pendahuluan**

Pasar bersangkutan adalah sebuah konsep yang dilakukan untuk mendefinisikan tentang ukuran pasar dari sebuah produk. Ukuran pasar ini menjadi penting, karena dapat mengidentifikasi seberapa besar penguasaan produk tertentu dalam pasar tersebut oleh suatu pelaku usaha. Dalam pasar bersangkutan yang cakupan terlalu sempit, maka sangat mungkin pelaku usaha yang menguasai produk tertentu dinilai menjadi pemegang posisi dominan. Sebaliknya apabila definisi pasar produk tersebut cakupannya terlalu luas, maka bisa jadi pelaku usaha tersebut tidak dinilai sebagai pemegang posisi dominan.

Dalam hal inilah, maka pendefinisian pasar menjadi sangat strategis keberadaannya karena melalui pendefinisian inilah berbagai kondisi faktual di pasar bisa dianalisis dalam perspektif persaingan.

Di sisi lain, pendefinisian pasar bersangkutan dapat berguna untuk mengidentifikasi pelaku usaha dengan pesaingnya, serta sebagai batasan dalam mengukur luasnya dampak dari tindakan anti persaingan yang terjadi. Perlu diingat bahwa eksistensi dampak dari tindakan anti persaingan dapat terjadi di pasar bersangkutan dimana tindakan anti persaingan berada. Umumnya hal tersebut terjadi pada kasus dimana tindakan anti persaingan berdampak secara horisontal dan/atau terhadap pesaing. Pada peristiwa lain, eksistensi dampak dapat terjadi pada pasar bersangkutan yang berbeda dengan pasar bersangkutan dimana tindakan anti persaingan terjadi. Hal tersebut umumnya dapat terjadi pada tindakan anti persaingan yang berdampak secara vertikal dan/atau bukan terhadap pesaing

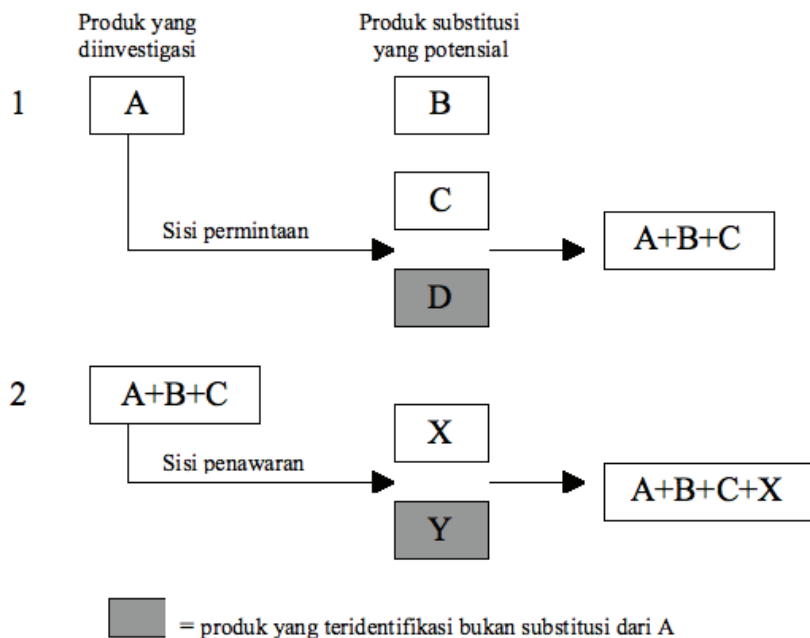
## 4.2 Konsep Pasar Bersangkutan

Secara umum, berdasarkan pendekatan universal pasar bersangkutan memiliki dua aspek utama yakni produk dan geografis (lokasi). Atas dasar dua aspek inilah kemudian pasar bersangkutan ditetapkan dalam kasus-kasus persaingan.

### 4.2.1 Pasar Produk

Pasar produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang bisa menjadi substitusi dari produk tersebut. Produk lain menjadi substitusi sebuah produk jika keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut.

Pasar produk dapat diidentifikasi dari sisi permintaan terlebih dahulu, untuk kemudian diikuti dengan penelaahan sisi penawaran. Secara sederhana pasar produk dapat diilustrasikan dalam gambar di bawah ini.



Gambar di atas memperlihatkan, bahwa produk A adalah produk yang diinvestigasi. Sementara produk B, C, dan D sebagai produk yang berpotensi menjadi substitusi dari A. Hasil investigasi dari sisi permintaan menunjukkan bahwa perpindahan konsumen dari produk A hanya terjadi ke produk B dan C. Hal tersebut dapat terjadi akibat perubahan harga dari produk A mempengaruhi jumlah permintaan produk B dan produk C tapi tidak memiliki dampak terhadap jumlah permintaan produk D, sehingga dapat disimpulkan bahwa pasar bersangkutan dari sisi permintaan meliputi produk A, B, dan C.

Setelah itu, produk A, B, dan C diinvestigasi dari sisi penawaran untuk mengidentifikasi pelaku usaha yang berpotensi untuk masuk ke pasar produk tersebut. Gambar memperlihatkan terdapat dua pelaku usaha yang dapat masuk ke pasar apabila memproduksi produk X dan Y. Hasil investigasi memperlihatkan bahwa hanya produk X yang berpotensi menjadi substitusi produk A, B dan C. Hal tersebut dapat terjadi akibat kenaikan harga produk A, B dan C mempengaruhi produsen potensial untuk mengalihkan kapasitas produksinya dan memproduksi X agar dapat masuk ke pasar tersebut. Dalam hal inilah maka akhirnya kemudian disimpulkan, maka pasar bersangkutan dari produk tersebut mencakup A, B, C, dan X.

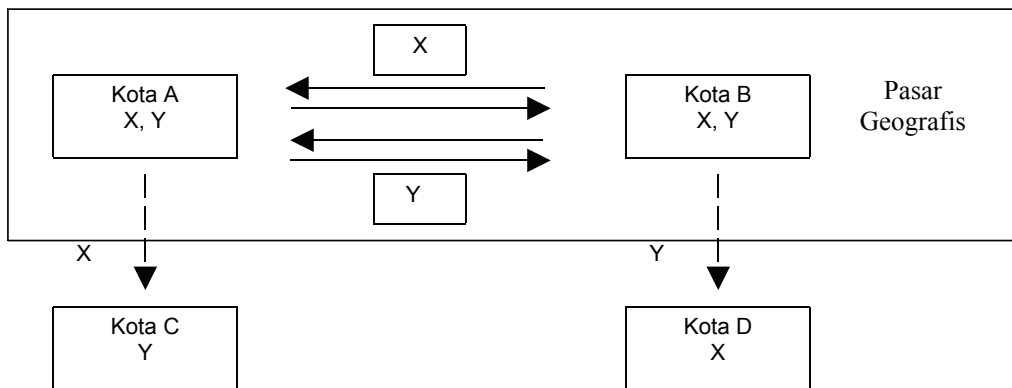
#### **4.2.2 Pasar Geografis**

Pasar geografis adalah wilayah dimana suatu pelaku usaha dapat meningkatkan harganya tanpa menarik masuknya pelaku usaha baru atau tanpa kehilangan konsumen yang signifikan, yang berpindah ke pelaku usaha lain di luar wilayah tersebut. Hal ini antara lain terjadi karena biaya transportasi yang harus dikeluarkan konsumen tidak signifikan, sehingga tidak mampu mendorong terjadinya perpindahan konsumsi produk tersebut.

Apabila dalam sebuah negara dijual sebuah produk dengan biaya transportasi yang tidak signifikan, maka pasar geografis produk tersebut adalah seluruh wilayah negara tersebut. Di

sisi lain, jika pelaku usaha menjual produk dalam satu wilayah tertentu dan konsumen tidak memiliki akses terhadap produk dari luar wilayah tersebut, maka juga dapat disimpulkan bahwa pasar geografis produk tersebut adalah wilayah tersebut.

Gambar di bawah mengilustrasikan produk X dan Y yang memiliki fungsi, karakteristik, dan harga yang sama, dengan area penjualan di kota A, B, C, dan D. Jika produk X dan Y ditransaksikan secara signifikan di kota A dan B, namun hanya sedikit di kota C dan D, maka dapat disimpulkan bahwa pasar geografis bagi X dan Y adalah kota A dan B.



Ket :

X dan Y adalah produk substitusi

—————▶ : Transaksi produk dalam jumlah signifikan

- - - - -▶ : Transaksi produk dalam jumlah tidak signifikan

Dalam perkembangannya, jika batas wilayah pasar geografis suatu produk tidak dapat ditentukan dengan mudah, maka penentuan batasan pasar geografis dapat dilakukan dengan mengidentifikasi apakah kenaikan harga di suatu daerah secara substansial mampu mempengaruhi suatu daerah yang lain. Bila demikian, maka kedua lokasi tersebut berada pada pasar

yang sama. Perlu diperhatikan bahwa penggunaan konsep ini memungkinkan untuk mendefinisikan pasar geografis tanpa memperhatikan ketersediaan aktual barang substitusi di lokasi tersebut pada saat investigasi dilakukan.

Hal tersebut dapat digunakan beberapa indikator. Salah satu di antaranya adalah indikator hubungan pergerakan harga di antara wilayah yang diteliti. Hubungan pergerakan harga yang searah di antara wilayah yang diteliti, dapat menjadi indikasi bahwa keduanya berada dalam pasar geografis yang sama. Sebaliknya, jika terdapat perbedaan harga yang signifikan dan terdapat fluktuasi harga antar wilayah yang tidak berkorelasi, maka hal tersebut menjadi indikasi bahwa wilayah-wilayah tersebut berada dalam pasar geografis yang berbeda.

### **4.3 Penentuan Definisi Pasar Bersangkutan**

Penentuan definisi pasar bersangkutan menjadi hal paling mendasar dalam upaya pembuktian beberapa pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Terdapat beberapa pendekatan yang dilakukan, di antaranya dilakukan melalui pendekatan yang menggunakan elastisitas permintaan dan penawaran. Dalam prakteknya, relatif sulit untuk melakukan pengukuran terhadap elastisitas permintaan dan penawaran. Hal tersebut dikarenakan pengukuran elastisitas membutuhkan data serta informasi yang dapat mencerminkan daya beli (*ability to pay*) serta keinginan untuk membeli (*willingness to buy*) dari konsumen. Sampai saat ini ketersediaan data dimaksud masih sulit untuk dipastikan. Padahal proses penanganan perkara di KPPU sendiri sudah memiliki tahapan dan batasan waktu yang sangat ketat dan mengikat. Fenomena tersebut sesungguhnya merupakan hal yang umum terjadi, yang dihadapi oleh banyak otoritas pengawas persaingan di berbagai negara.

Dalam perkembangan yang terjadi, pendekatan terhadap elastisitas permintaan dan penawaran dapat dilakukan melalui analisis preferensi konsumen, dengan menggunakan tiga parameter utama sebagai alat pendekatan (*proxy*) yaitu harga, karakter dan kegunaan (fungsi) produk.

Penggunaan tiga parameter tersebut dapat memberikan informasi yang *valid* dan komprehensif mengenai sifat substitusi suatu produk dengan produk lain, dengan metodologi serta proses analisis yang lebih sesuai dengan keterbatasan data serta waktu yang dimiliki oleh KPPU. Berikut adalah penjelasan ringkas dari penggunaan tiga parameter tersebut untuk definisi pasar produk dan geografis.

#### **4.3.1 Pasar Produk: Faktor yang dipertimbangkan**

Sebagaimana telah dijelaskan di awal, preferensi atau selera konsumen merupakan faktor penentu dalam pendefinisian pasar produk. Preferensi tersebut paling tidak diwakili oleh indikator utama yaitu harga, karakter atau ciri dari produk yang bersangkutan dan kegunaan (fungsi).

##### **4.3.1.1 Indikator Harga**

Berikut adalah beberapa faktor harga yang akan dipertimbangkan dalam menentukan pasar bersangkutan:

- ▶ Harga produk yang mencerminkan harga pasar yang wajar atau kompetitif. Proses analisis terhadap harga yang tidak wajar atau non kompetitif cenderung menghasilkan estimasi pasar bersangkutan yang terlalu luas;
- ▶ Produk-produk yang dianalisis tidak harus memiliki kesamaan harga, karena variasi harga dari produk-produk yang dianalisis sangat mungkin terjadi. Inti analisis terhadap parameter harga bukan pada besaran nominal, tapi pada reaksi konsumen terhadap perubahan harga yang terjadi pada produk yang dimaksud;
- ▶ Peningkatan harga (secara hipotetis) harus hanya terjadi di produk A sementara harga produk substitusi tidak berubah. Dengan kata lain,



peningkatan harga A tidak boleh memiliki dampak inflasi;

- ▶ Peningkatan harga harus diasumsikan berkesinambungan, yaitu berlangsung lama (*non transitory*). Fluktuasi harga jangka pendek dan (*cyclical*) sebisa mungkin dikeluarkan (*exclude*) untuk menghindari ketidakakuratan dalam pengolahan dan analisis perubahan harga;
- ▶ Peningkatan harga hipotetis harus sedikit saja, namun signifikan. Sedikit kenaikan agar respon pembeli hanya berpindah ke produk yang merupakan substitusi dekat dari produk A. Peningkatan harga yang besar dapat menyebabkan konsumen berpindah ke produk yang merupakan substitusi jauh dari produk A. Kenaikan harga harus cukup signifikan sehingga dapat menimbulkan reaksi pembeli. Kenaikan harga yang terlalu kecil tidak akan mengubah perilaku pembeli karena ada biaya yang dikeluarkan pembeli untuk mengetahui produk-produk alternatif, sebelum kemudian beralih.

Sebagai informasi, otoritas pengawas persaingan di beberapa negara menggunakan batasan kuantitatif kenaikan harga yang disimulasikan antara 5%-10%. Metode yang sama dapat diterapkan di Indonesia dengan batasan kuantitatif yang disesuaikan dengan kondisi lokal.

#### **4.3.1.2 Faktor Karakter dan Kegunaan Produk**

Berikut adalah penjelasan mengenai parameter non harga yaitu karakter (ciri) produk dan kegunaan (fungsi):

- ▶ Produk dalam suatu pasar tidak harus *perfect*

*substitutes*. Dalam beberapa kondisi tertentu, relatif sulit untuk menemukan produk yang bersifat substitusi sempurna. Dengan demikian, pendefinisian produk cukup didasarkan pada konsep *close substitutes*.

- ▶ Produk dalam suatu pasar tidak harus memiliki kualitas yang sama. Sebagaimana diketahui bersama, saat ini tingkat diferensiasi produk sudah sangat tinggi, dimana produk tertentu memiliki jenjang variasi (*range*) yang sangat lebar, baik dari spesifikasi teknis, harga merk (*brand*) maupun kemasan (*packaging*). Sepanjang konsumen menentukan bahwa produk terkait memiliki karakter dan fungsi yang sama, maka produk-produk tersebut dapat dikatakan sebagai substitusi satu sama lain terlepas dari spesifikasi teknis, merk atau kemasan tertentu yang melekat di produk produk tersebut. Sebaliknya, apabila konsumen menentukan bahwa produk-produk dimaksud tidak memiliki kesamaan fungsi dan karakter yang diperlukan, maka produk tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai substitusi, walaupun terdapat kemiripan atau kesamaan dalam spesifikasi teknis, merk maupun kemasan.

#### **4.3.2 Pasar Geografis**

Penetapan pasar berdasarkan aspek geografis sangat ditentukan oleh ketersediaan produk yang menjadi obyek analisa. Beberapa faktor yang menentukan dalam ketersediaan produk tersebut adalah kebijakan perusahaan, biaya transportasi, lamanya perjalanan, tarif dan peraturan-peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar kota/wilayah. Berbagai faktor tersebut akan menentukan luas dan cakupan wilayah dari produk yang dijadikan obyek analisa. Dalam hal ini, perdagangan via

internet (*on line trading*) serta mekanisme transaksi *paperless* cenderung mengaburkan hambatan dan batasan antar wilayah. Dengan kata lain, berbagai perkembangan signifikan dalam transaksi *on line* akan cenderung memperluas cakupan pasar geografis dari suatu produk. Hal tersebut menjadi faktor lain yang akan diantisipasi dalam penentuan pasar bersangkutan terkait dengan geografis.

Berkaitan dengan kebijakan perusahaan, faktor tersebut merupakan salah satu indikasi langsung mengenai cakupan pasar geografis. Dalam hal ini, keputusan pimpinan perusahaan akan sangat menentukan logistik produk terutama untuk daerah atau wilayah yang dijadikan target pemasaran. Penentuan daerah atau wilayah yang dijadikan target pemasaran tentunya merupakan bagian dari strategi yang disesuaikan dengan program dan rencana strategis perusahaan. Dengan demikian, strategi wilayah pemasaran yang telah atau akan ditetapkan oleh manajemen perusahaan akan memberikan informasi mengenai luas atau cakupan geografis dari produk yang dijadikan obyek analisa.

Selain kebijakan perusahaan, indikator mengenai biaya serta waktu transportasi, tarif dan regulasi secara langsung mempengaruhi ketersediaan produk di wilayah tertentu. Dengan kata lain, keempat parameter tersebut dapat menjadi indikasi mengenai luas dan cakupan geografis dari produk yang dijadikan obyek analisa. Secara sederhana, biaya transportasi yang tinggi serta waktu transportasi yang lama akan menyulitkan pelaku usaha untuk memperluas wilayah penjualan produknya. Dengan demikian, cakupan pasar dalam kondisi tersebut akan relatif terbatas untuk wilayah produksi atau pemasaran yang sudah ada (*existing*). Sebaliknya, apabila biaya serta waktu transportasi relatif tidak signifikan, maka ada insentif bagi pelaku usaha untuk melakukan ekspansi pasar mengarah ke wilayah pemasaran yang lebih luas.

Hambatan perdagangan berupa tarif dan non-tarif menjadi batasan bagi penentuan pasar bersangkutan berdasarkan aspek geografis. Tarif perdagangan mengakibatkan peningkatan harga produk impor sehingga menurunkan minat beli konsumen atas produk tersebut. Akibatnya adalah lalu lintas produk yang masuk dalam satu wilayah (negara) tertentu menjadi berkurang atau tidak signifikan. Dengan makin berkurangnya pasokan produk dalam satu wilayah cenderung mempersempit cakupan geografis dari produk yang dijadikan obyek analisa.

Sementara, adanya peraturan-peraturan untuk melindungi kesehatan dan keamanan seperti lisensi dan sertifikasi produk juga dapat menentukan batasan pasar geografis. Kondisi yang serupa juga dijumpai untuk regulasi atau kebijakan yang cenderung membatasi peredaran atau perdagangan produk lintas wilayah administratif/propinsi secara domestik. Hampir serupa dengan hambatan tarif, hambatan regulasi cenderung mempersempit cakupan geografis dari produk yang dijadikan obyek analisa.

### 4.3.3 Contoh Kasus

#### 4.3.3.1 Penetapan Pasar Bersangkutan Dalam Perkara Kepemilikan Silang Telekomunikasi Seluler (Perkara No: 07/KPPU-L/2007)

##### **Pasar Produk**

Dalam perkara ini Majelis Komisi menetapkan bahwa pasar produk dalam perkara ini adalah layanan seluler yang di dalamnya tidak termasuk FWA (*fixed wireless access*) dan PSTN (*Public Switch Telephone Network*) (Putusan Perkara No: 07/KPPU-L/2007 Para. 3.1.4 Halaman 591).

Hal tersebut didasarkan pada analisis dalam aspek kegunaan, karakteristik dan tingkat harga Seluler, FWA, dan PSTN.

Berdasarkan aspek kegunaan, Seluler, FWA dan PSTN memiliki kesamaan yaitu berguna dalam kegiatan komunikasi data dan suara. Namun berdasarkan aspek karakteristik yakni mobilitas, FWA dan PSTN memiliki keterbatasan mobilitas yang signifikan berbeda dengan seluler yang memiliki mobilitas penuh pada saat perkara tersebut diinvestigasi. Berdasarkan aspek tingkat harga, tingkat harga FWA dan PSTN berdekatan dan berbeda jauh dengan tingkat harga yang ditawarkan oleh jasa seluler (Putusan Perkara No: 07/KPPU-L/2007 Para. 3.1.4 Halaman 5 s.d. 7).

Hasil survey konsumen yang dilakukan oleh tim pemeriksa untuk menguji hipotesis kemungkinan adanya saling substitusi jasa layanan telekomunikasi seluler dengan jasa layanan FWA dan PSTN menunjukkan bahwa peralihan pengguna jasa layanan telekomunikasi seluler ke jasa layanan telekomunikasi FWA dan jasa layanan telekomunikasi PSTN dalam kondisi inelastis sehingga dapat disimpulkan bahwa PSTN dan FWA bukan merupakan produk substitusi bagi Seluler (Putusan Perkara No: 07/KPPU-L/2007; Halaman 6 dan halaman 592-593).

### **Pasar Geografis**

Majelis Komisi menilai bahwa pasar geografis dalam kasus ini adalah meliputi jasa layanan telekomunikasi selular di seluruh wilayah Indonesia meskipun tidak semua operator telepon selular memiliki jangkauan layanan (*coverage*) yang sama luasnya. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa terdapat persaingan antar pelaku usaha jasa telekomunikasi selular di seluruh wilayah Indonesia.

Majelis Komisi berpendapat bahwa dalam mendefinisikan pasar geografis dapat didasarkan pada tekanan kompetisi dan harga pada satu lokasi yang dipengaruhi oleh kompetisi dan harga di lokasi lain. Adanya pengaruh tersebut menjadikan kedua wilayah menjadi satu pasar geografis yang tidak dipisahkan. Pengaruh tersebut dapat dilihat dari pola perubahan harga di kedua wilayah (Putusan Perkara No: 07/KPPU-L/2007 Halaman 7-8 dan 593-594).

Majelis mendapatkan fakta bahwa semua operator telepon selular menetapkan tarif yang sama di mana pun pelanggan selular tersebut berada atau memberlakukan tarif secara nasional. Sebagai ilustrasi, Telkomsel tidak pernah menerapkan tarif yang lebih tinggi di wilayah yang tidak terjangkau oleh jasa layanan operator telepon lain dibanding dengan tarif di wilayah yang dilayani oleh seluruh operator selular yang ada di Indonesia. Artinya ada atau tidak ada operator lain di suatu wilayah, Telkomsel akan menerapkan model pentarifan yang sama dengan wilayah lain yang terjangkau oleh seluruh operator. Hal ini menunjukkan bahwa di seluruh wilayah yang terjangkau layanan Telkomsel, terjadi persaingan dengan operator telepon selular lainnya, meskipun operator telepon selular lain tersebut belum tentu beroperasi di seluruh wilayah yang terjangkau oleh layanan Telkomsel. Hal tersebut menunjukkan adanya pengaruh tekanan persaingan yang berdampak pada setiap daerah walaupun ketersediaan jasa seluler sama.

Di sisi lain Majelis juga mendapatkan fakta bahwa tidak ditemukan adanya hambatan baik dari sisi teknologi maupun regulasi bagi operator selular untuk memasarkan produknya di seluruh wilayah Indonesia.

Berdasarkan analisis pasar produk dan pasar geografis tersebut Majelis Komisi menyatakan bahwa **definisi pasar produk dalam perkara ini adalah industri layanan telekomunikasi seluler sedangkan pasar geografisnya adalah seluruh wilayah Indonesia.**

#### **4.3.3.2 Penetapan Pasar Bersangkutan dalam perkara "Program Geser Kompetitor" (Perkara Nomor 06/KPPU-L/2004)**

Dalam kasus ini, majelis komisi menggunakan dua dimensi pasar bersangkutan yaitu pasar produk dan geografis. Berdasarkan kriteria pasar produk, bahwa batu baterai merk C yang didistribusikan oleh Terlapor (PT. X) maupun baterai lain yang didistribusikan oleh pesaing dapat diklasifikasikan berdasarkan jenis, tipe, maupun kualitasnya. Dilihat dari jenisnya, baterai dapat dibedakan atas baterai Alkaline dan baterai *Carbon Zinc* atau *Manganese* (selanjutnya disebut "**baterai Manganese**"). Masing-masing baterai tersebut memiliki karakteristik dan harga yang berbeda antara satu dengan yang lainnya sehingga masing-masing memiliki segmentasi pasar yang berbeda pula (Putusan Perkara Nomor 06/KPPU-L/2004 halaman 8).

Bahwa untuk jenis Manganese, baik baterai merk C dan batu baterai pesaing dapat dibedakan atas tipe, kualitas dan atau warna. Bahwa berdasarkan dokumen Terlapor tentang perbandingan harga batu baterai merk C terhadap kompetitor periode Juni 2003, Terlapor mengklasifikasikan produk baterai dan baterai pesaingnya berdasarkan jenis, tipe dan kualitas atau warna sebagaimana ditunjukkan dalam tabel berikut ini

Tabel Klasifikasi Produk Baterai Manganese

<b>Merk C</b>	<b>Merk lain</b>	<b>Merk lain</b>
R-20 SPW	R-20 HITAM	R-20 NEO HITOP
R-20 SPC	-	R-20 HITOP
R-20 BIRU	R-20 MERAH	R-20 PRIMA
R-20 HIJAU	R-20 PERAK	R-20 HIJAU
R-20 KUNING	-	R-20 KUNING
R-14 SPW	R-14 HITAM	R-14 NEO HITOP
R-14 BIRU	R-14 MERAH	R-14 PRIMA
R-6 SPW	R-6 HITAM	R-6 NEO HITOP
R-6 SPC	-	R-6 HITOP
R-6 BIRU	R-6 MERAH	R-6 PRIMA
R-6 HIJAU	R-6 PERAK	R-6 PELITA

Berdasarkan data tersebut, Terlapor telah mengklasifikasikan produk baterai yang dipasarkannya sedemikian rupa sehingga masing-masing tipe dan kualitas atau warna baterai memiliki pesaingnya masing-masing dan antara tipe atau kualitas baterai yang satu tidak bersaing dengan tipe atau kualitas baterai yang lain.

Apabila dilihat dari sisi permintaan, konsumen memandang setiap jenis dari produk baterai memiliki karakteristik atau fungsi dan harga yang berbeda. Dengan demikian, setiap jenis baterai tersebut memiliki pasarnya masing-masing dimana antara satu jenis baterai dengan jenis baterai yang lain tidak dapat saling menggantikan (*substitutable*) atau saling dipertukarkan (*interchangeable*). Bahwa berdasarkan keterangan dari para saksi, pembeli baterai biru tidak akan beralih ke baterai yang lain jika baterai biru tidak tersedia. Dalam kasus ini, pelapor menyampaikan dugaan tentang adanya PGK yang dilakukan oleh



Terlapor yang ditujukan terhadap baterai Panasonic, khususnya untuk *item single pack* AA. Dengan demikian, berdasarkan fakta-fakta tersebut di atas, Majelis Komisi berpendapat bahwa pasar produk yang bersangkutan dalam perkara ini adalah “baterai manganese UM-3 atau R6 biru atau AA blue atau produk yang memiliki kualitas, fungsi dan harga yang setara dengannya”

Dalam perspektif Pasar Geografis, berdasarkan dokumen dan hasil pemeriksaan terhadap Pelapor, Pelapor menyampaikan dugaan bahwa telah terjadi program diskon batu baterai sejenis di seluruh Indonesia kecuali di wilayah Sumatera. Bahwa Majelis Komisi berpendapat bahwa beberapa faktor dapat digunakan untuk menentukan sebuah pasar geografis. Salah satu dari faktor tersebut adalah *actual sales pattern* (pola penjualan yang nyata) yang mengacu pada *Antitrust Law Development, ABA Section of Antitrust Law, Fifth Edition 2002 Volume I, page 577-578*).

Mengacu pada *actual sales pattern* Terlapor, dapat dipetakan pola pemasaran batu baterai, yang membagi wilayah pemasarannya yang terdiri dari Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Sulawesi dan Kalimantan. Untuk mendukung pola pemasaran tersebut, Terlapor menggunakan lebih kurang 80 agen untuk wilayah di luar Pulau Jawa. Sebagai informasi tambahan, berdasarkan hasil penyelidikan lapangan yang dilakukan tim KPPU, program sejenis tidak ditemukan di wilayah Kalimantan dan Sulawesi. Bahwa berdasarkan hasil penyelidikan lapangan dan pemeriksaan, PGK ditemukan di sejumlah grosir dan semi grosir tradisional di wilayah Jawa dan Bali wilayah

mana pemasaran atau distribusi produk baterai merk C dikontrol langsung oleh Terlapor. Dengan demikian, berdasarkan fakta-fakta tersebut, Majelis Komisi berpendapat bahwa pasar geografis yang bersangkutan dalam perkara ini adalah sejumlah grosir dan semi grosir tradisional di wilayah Jawa dan Bali.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

Definisi tentang “Pasar Bersangkutan” sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 10 merupakan tahap awal analisis persaingan usaha yang penerapannya dilakukan secara kasus per kasus. Melalui penetapan pasar bersangkutan, dapat diperoleh informasi serta ukuran yang jelas mengenai luas serta kedalaman pasar, pelaku usaha yang terlibat serta dampak anti persaingan dari setiap dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pedoman tentang pasar bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 lebih diarahkan kepada upaya memberikan pengertian, cakupan serta batasan-batasan yang jelas tentang hal-hal yang berkaitan dengan Pasar Bersangkutan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pedoman Pelaksanaan tentang Pasar Bersangkutan ini diharapkan dapat memberikan penjelasan kepada pelaku usaha, praktisi hukum dan ekonomi, pemerintah dan masyarakat umum mengenai pasar bersangkutan serta metode pendekatan yang digunakan oleh KPPU.

Tidak tertutup kemungkinan bahwa Pedoman Pelaksanaan ini belum mengakomodir sepenuhnya teori dan praktek yang berlaku, oleh karenanya akan dilakukan penyempurnaan seiring dengan teori dan praktek yang terus mengalami perkembangan.

====

