



Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia

PERATURAN KETUA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 4 TAHUN 2022
TENTANG
PENENTUAN PASAR BERSANGKUTAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

KETUA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa untuk menentukan pasar bersangkutan sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, diperlukan pedoman penentuan pasar bersangkutan;

b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 10 ayat (3) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, perlu menetapkan Peraturan Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Penentuan Pasar Bersangkutan;

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 Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha;

3. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 589);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN KETUA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA TENTANG PENENTUAN PASAR BERSANGKUTAN.

Pasal 1

Dalam Peraturan Ketua Komisi ini yang dimaksud dengan:

1. Undang-Undang adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2. Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
3. 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.
4. 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.

Pasal 2

- (1) Peraturan Ketua Komisi ini bertujuan untuk:
 - a. menjabarkan prinsip dasar dan batasan pelaksanaan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang; dan
 - b. menjadi pedoman dalam penentuan Pasar Bersangkutan.
- (2) Penentuan Pasar Bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b dilakukan dalam rangka:
 - a. kajian ekonomi;
 - b. penelitian inisiatif;
 - c. penilaian penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan saham dan aset perusahaan;
 - d. penanganan perkara; dan/atau
 - e. penjatuhan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 3

- (1) Pasar Bersangkutan meliputi:
 - a. pasar produk; dan
 - b. pasar geografis.
- (2) Pasar produk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
 - a. produk yang sejenis; atau
 - b. produk substitusi,
dari produk yang menjadi menjadi objek penentuan Pasar Bersangkutan.
- (3) Pasar geografis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. jangkauan wilayah distribusi produk;
 - b. jangkauan wilayah penjualan produk;
 - c. jangkauan wilayah pemasaran produk; atau
 - d. jangkauan wilayah produk ditemukan.

- (4) Pasar Bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mencakup dimensi temporal atau periode yang berkaitan dengan waktu.
- (5) Ketentuan mengenai teknis penentuan Pasar Bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai ayat (4) tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Ketua Komisi ini.

Pasal 4

Komisi dalam menentukan Pasar Bersangkutan dapat meminta data dan/atau informasi dari:

- a. Pelaku Usaha;
- b. instansi pemerintah;
- c. lembaga publik selain instansi pemerintah;
- d. asosiasi Pelaku Usaha;
- e. konsumen;
- f. ahli; dan/atau;
- g. pihak lain yang diperlukan.

Pasal 5

Data dan/atau informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dilakukan pengolahan dan analisis untuk menentukan:

- a. pasar produk;
- b. pasar geografis;
- c. dimensi temporal atau periode; dan/atau
- d. pasar yang terkait dengan Pasar Bersangkutan yang sedang ditentukan.

Pasal 6

Peraturan Ketua Komisi ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 28 Desember 2022
KETUA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

MUHAMMAD AFIF HASBULLAH

Salinan sesuai dengan aslinya
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
REPUBLIK INDONESIA
Kepala Biro Hukum,

LAMPIRAN
PERATURAN KETUA KOMISI PENGAWAS
PERSAINGAN USAHA REPUBLIK
INDONESIA
NOMOR 4 TAHUN 2022
TENTANG PENENTUAN PASAR
BERSANGKUTAN

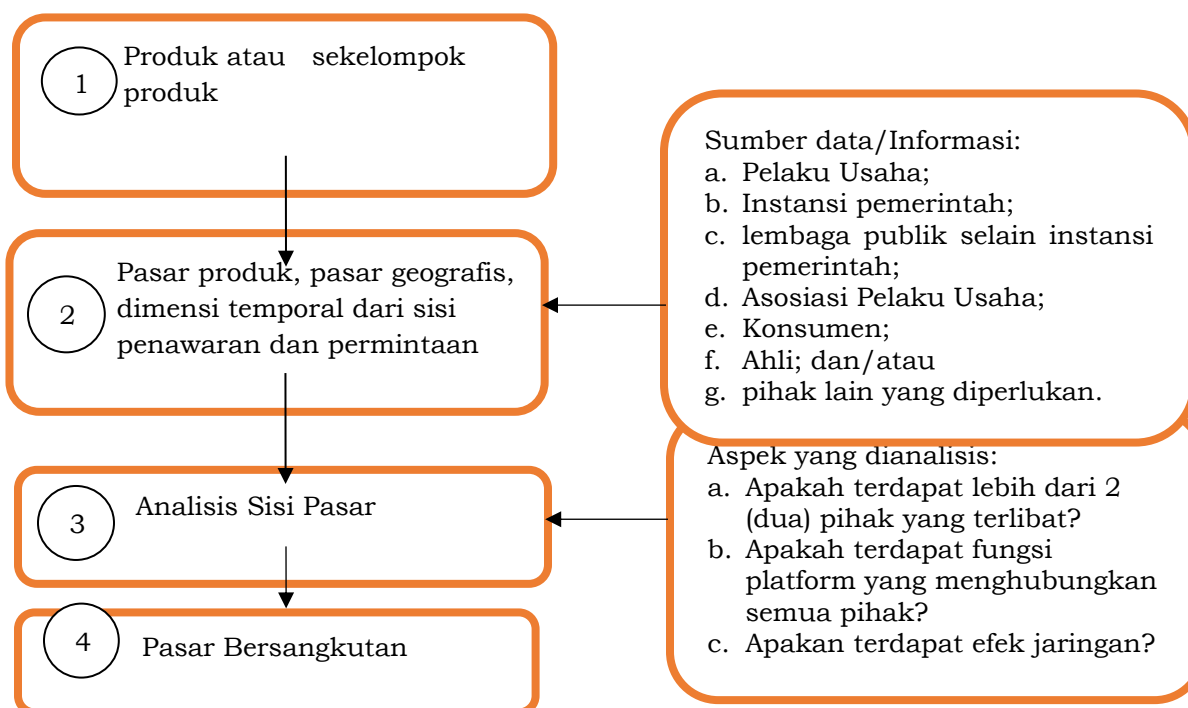
TEKNIS PENENTUAN PASAR BERSANGKUTAN

I. Definisi Pasar Bersangkutan

- I.1 Penentuan Pasar Bersangkutan dilakukan untuk mendefinisikan tentang ukuran pasar dari sebuah produk (barang dan/ atau jasa). Pendefinisian Pasar Bersangkutan berguna untuk mengidentifikasi Pelaku Usaha dengan pesaingnya, serta sebagai batasan dalam mengukur luasnya dampak dari tindakan anti persaingan yang terjadi.
- I.2 Penentuan Pasar Bersangkutan merupakan hasil analisis pasar produk dan pasar geografis, serta dapat mencakup analisis dimensi temporal.
- I.3 Analisis digunakan tidak hanya dalam Pasar Satu-sisi saja, tetapi juga dalam Pasar Multi-sisi dan Pasar Bersangkutan dalam Ekonomi Digital.
- I.4 Ekonomi Digital adalah seluruh kegiatan ekonomi dan bisnis yang menggunakan internet dan dapat ditunjang oleh kecerdasan buatan.
- I.5 Komisi dapat mendefinisikan Pasar Bersangkutan dengan mempertimbangkan peraturan perundang-undangan, dan/atau penelitian terdahulu.

II. Alur Kerja

Berikut alur penentuan Pasar Bersangkutan:



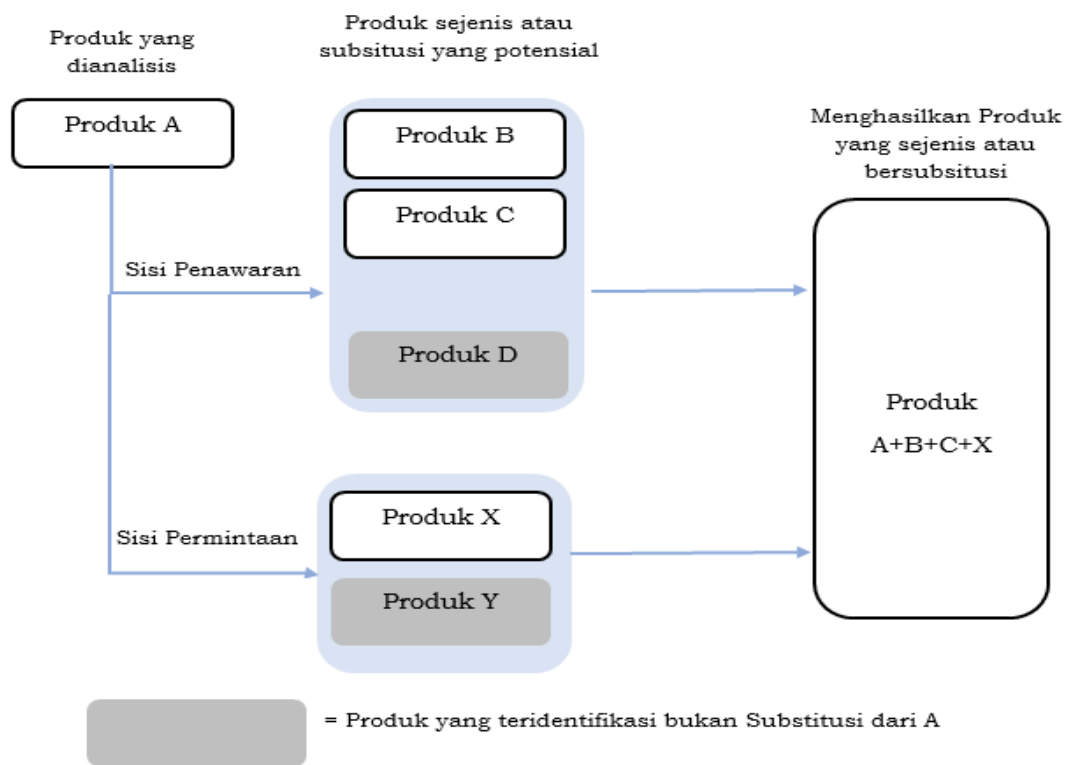
Gambar 1. Alur Pendefinisian Pasar Bersangkutan

Penjelasan atas alur tersebut adalah sebagai berikut:

1. Komisi menentukan produk atau sekumpulan produk yang akan dilakukan analisis pasar bersangkutan.
2. Komisi melakukan analisis pasar produk yang telah ditentukan (penjelasan lebih lanjut pada poin III).
3. melakukan analisis pasar geografis atas produk yang telah ditentukan (penjelasan lebih lanjut pada poin IV).
4. melakukan analisis dimensi temporal jika diperlukan (penjelasan lebih lanjut pada poin V) dan pasar yang terkait (penjelasan lebih lanjut pada poin III.6.c.).

III. Pasar Produk

III.1 Pasar produk mencakup produk yang sejenis atau merupakan substitusi dari produk tersebut. Komisi dapat menganalisis sisi penawaran terlebih dahulu, kemudian sisi permintaan. Analisis Pasar Produk dapat diilustrasikan dalam gambar berikut:



Gambar 2. Skema Pasar Produk

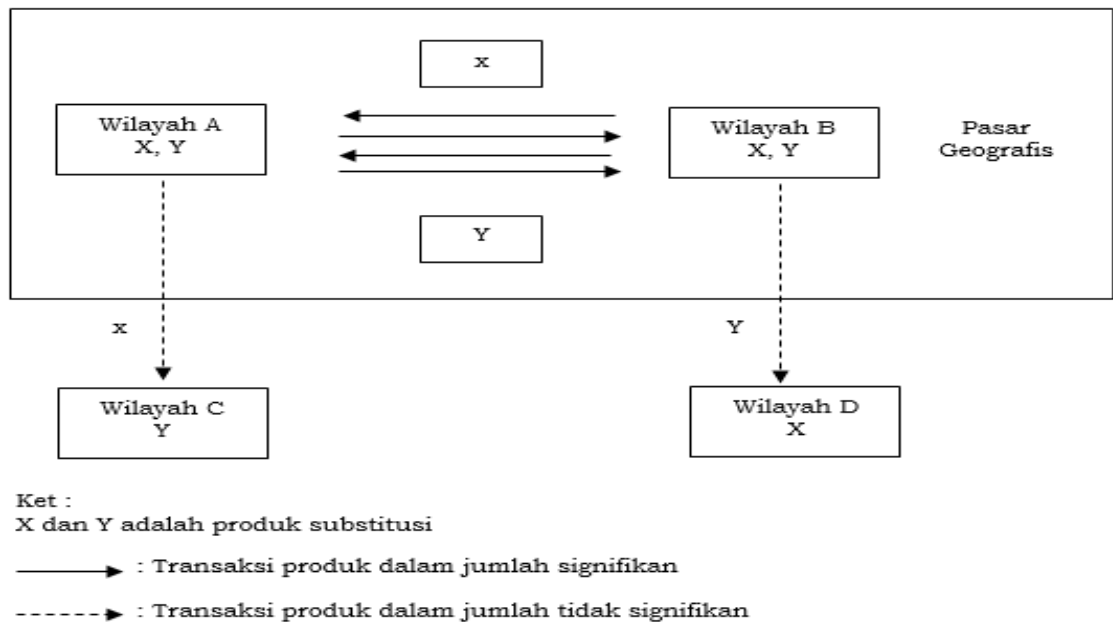
III.2 Penjelasan atas gambar alur di atas adalah sebagai berikut:

- a. Gambar di atas memperlihatkan produk A adalah produk yang dianalisis. Sementara produk B, C, dan D sebagai produk yang sejenis atau berpotensi menjadi substitusi A dari sisi penawaran untuk mengidentifikasi Pelaku Usaha yang berpotensi untuk masuk ke pasar produk tersebut.
- b. Gambar memperlihatkan terdapat Pelaku Usaha yang dapat masuk ke pasar apabila memproduksi produk B, C dan D. Hasil analisis memperlihatkan bahwa hanya produk B dan C yang sejenis atau berpotensi menjadi substitusi produk A. Hasil analisis dari sisi penawaran menunjukkan bahwa kenaikan harga barang A hanya mempengaruhi produsen potensial untuk mengalihkan kapasitas produksinya dan memproduksi B dan C.

- c. Kemudian dari sisi permintaan, akibat perubahan harga dari produk A, B, dan C mempengaruhi jumlah permintaan produk X, tetapi tidak memiliki dampak terhadap jumlah permintaan produk Y, sehingga dapat disimpulkan bahwa Pasar Bersangkutan dari sisi permintaan meliputi produk A, B, C, dan X. Maka dapat disimpulkan, pasar produk dari produk tersebut mencakup A, B, C, dan X.
- III.3 Dalam menganalisis pasar produk, Komisi dapat mempertimbangkan penggunaan analisis preferensi konsumen dengan menggunakan pendekatan analisis elastisitas permintaan. Komisi dapat mengkombinasikan dengan analisis elastisitas penawaran.
- III.4 Analisis terhadap elastisitas permintaan dan penawaran dapat menggunakan dua parameter utama (*proxy*), yaitu (1) kegunaan dan karakteristik produk, serta (2) harga produk.
- III.5 Dalam penentuan Pasar Bersangkutan pada kasus tender, Komisi dapat menganalisis maksud dan tujuan tender, regulasi terkait tender, cakupan wilayah, dan waktu tender dilakukan. Maka dalam kasus tender, Pasar Bersangkutan adalah proyek tender itu sendiri.
- III.6 Penjelasan mengenai parameter non harga yaitu kegunaan dan karakteristik produk adalah sebagai berikut:
 - a. produk yang dalam suatu pasar dapat berupa produk yang sejenis.
 - b. produk dalam suatu pasar tidak harus bersifat substitusi sempurna. Produk substitusi merupakan produk yang pada dasarnya sama atau cukup mirip dengan produk lain.
 - c. produk dalam suatu pasar tidak harus memiliki kualitas yang sama. Produk tertentu dapat memiliki jenjang variasi (*range*) yang sangat lebar, baik dari spesifikasi teknis, harga merk (*brand*), maupun kemasan (*packaging*). Sepanjang produk terkait memiliki karakteristik dan kegunaan yang sama, maka produk tersebut dapat dikatakan sebagai substitusi satu sama lain terlepas dari spesifikasi teknis, merek, atau kemasan tertentu yang melekat di produk tersebut.
 - d. Komisi dalam menentukan pasar produk, dapat menganalisis keterkaitan pasar produk dengan industri penunjangnya dan pertimbangan waktu suatu produk berada di pasar.
- III.7 Penjelasan faktor harga yang akan dipertimbangkan adalah sebagai berikut:
 - a. harga produk yang menjadi dasar analisis merupakan harga pasar yang ditemukan di pasar atau harga pasar yang wajar;
 - b. produk yang dianalisis tidak harus memiliki besaran nominal (harga) yang sama, parameternya adalah reaksi konsumen akibat perubahan harga yang terjadi;
 - c. Komisi dapat menganalisis respon konsumen atas kenaikan harga yang sedikit, berkesinambungan namun signifikan dengan menggunakan simulasi kuantitatif kenaikan harga sebesar 5%-10%;
 - d. Dalam kasus tertentu seperti pada pasar Ekonomi Digital, analisis dapat dilakukan dengan mempertimbangkan aspek kualitas; dan atau
 - e. Komisi dapat metode analisis lainnya seperti korelasi harga, elastisitas harga silang, *diversion ratio*, dan analisis lainnya yang relevan dapat menjadi alternatif.

IV. Pasar Geografis

IV.1 Pasar geografis mencakup jangkauan wilayah pemasaran atau penjualan produk. Gambar di bawah ini mengilustrasikan produk X dan Y yang memiliki kegunaan, karakteristik, dan harga yang sama dengan area penjualan di wilayah A, B, C, dan D. Jika produk X dan Y ditransaksikan secara signifikan di wilayah A dan B, namun hanya sedikit atau salah satu tidak ada di wilayah C dan D, maka dapat disimpulkan bahwa pasar geografis bagi X dan Y adalah wilayah A dan B.



Gambar 3. Skema Pasar Geografis

IV.2 Penetapan pasar geografis sangat ditentukan oleh ketersediaan produk yang menjadi obyek analisis. Beberapa faktor yang mempengaruhi luas dan cakupan wilayah geografis diantaranya adalah kebijakan perusahaan, biaya transportasi, lamanya perjalanan, tarif, cara bertransaksi, dan peraturan-peraturan yang membatasi lalu-lintas perdagangan antar wilayah.

V. Dimensi Temporal

V.1 Dimensi temporal atau periode berkaitan dengan waktu yang menandai kondisi persaingan di pasar tertentu, yang dapat berubah selama periode waktu tertentu.

V.2 Dimensi waktu dapat digunakan ketika mendefinisikan pasar bersangkutan, ketika fluktuasi permintaan dan penawaran dalam pasar terjadi sebagai akibat dari variasi waktu tertentu, misalnya dalam satuan hari, bulan, atau tahun. Pasar Bersangkutan juga dapat memiliki dimensi temporal jika terdapat inovasi antar generasi produk. Dimensi waktu juga dapat berkaitan dengan jarak geografis dan waktu pengiriman produk.

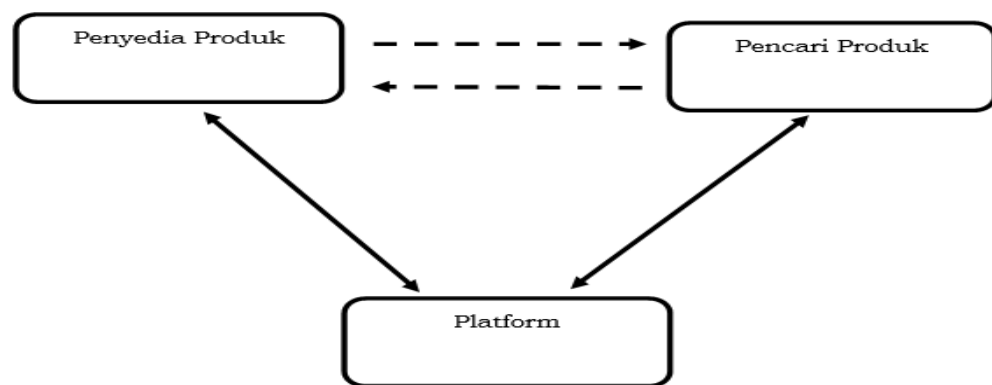
V.3 Dimensi temporal dari Pasar Bersangkutan dipertimbangkan dari sudut pandang konsumen dan/atau pemasok.

VI. Pasar Satu-Sisi, Pasar Dua-sisi, dan Pasar Multi-sisi

VI.1 Pasar dapat dilihat dari cakupan sisi pasar yang dapat dilayani, sehingga terdapat istilah Pasar Satu-sisi dan Pasar Multi-sisi (termasuk di dalamnya Pasar Dua-sisi).

VI.2 Dalam Pasar Satu-sisi, perusahaan melayani berbagai jenis konsumen, tetapi tidak terdapat saling ketergantungan.

- VI.3 Dalam Pasar Dua-sisi, terdapat Pelaku Usaha yang melayani dua kelompok konsumen atau pengguna berbeda pada suatu sarana/media untuk menghasilkan nilai bagi Pelaku Usaha.
- VI.4 Dalam Pasar Multi-sisi terdapat Pelaku Usaha yang bertindak sebagai pengelola transaksi pada suatu sarana/media, dan melayani lebih dari dua kelompok konsumen atau pengguna berbeda untuk memberikan nilai tambah bagi para pihak yang terlibat dipasar.
- VI.5 Dalam Pasar Dua-sisi dan Multi-sisi, para pengguna terhubung melalui efek eksternal lintas kelompok, dengan hubungan saling ketergantungan, yang mencerminkan keberadaan efek jaringan (*network effect*). Sarana/media ini disebut sebagai Platform atau Platform Dua-sisi atau Platform Multi-sisi. Ilustrasi berikut menunjukkan gambaran Pasar Multi-sisi dengan penggunaan Platform:



Catatan:
Garis putus-putus: menunjukkan network effect/efek jaringan
Garis lurus: menunjukkan layanan yang diberikan

Gambar 5. Skema Pasar Multi-sisi
Sumber: Tim Penyusun (diolah)

Gambar diatas menunjukkan model Pasar Multi-sisi, di mana terdapat dua pihak atau lebih yang melakukan transaksi melalui *intermediary* atau perantara pasar yang disebut sebagai jaringan atau Platform Multi-sisi. Platform Multi-sisi adalah model bisnis yang menghubungkan 2 (dua) belah pihak atau lebih.

- VI.6 Dalam Pasar Multi-sisi, terdapat dua/atau lebih pihak yang saling membutuhkan keberadaan Platform Multi-sisi untuk menjembatani para pihak. Platform Multi-sisi menyediakan jasa kepada pihak-pihak tersebut.
- VI.7 Hal-hal yang diperhatikan dalam mengidentifikasi Pasar Multi-sisi adalah:
 - a. Adanya dua/atau lebih pasar yang saling berkaitan.
 - b. Adanya dua atau lebih kelompok pengguna, dimana permintaan dari satu kelompok pengguna tergantung pada permintaan dari kelompok lain.
 - c. Peran perantara (*intermediary*), keberadaan Platform Multi-sisi berperan sebagai perantara (*intermediary*) yang menghubungkan dua/atau lebih kelompok pengguna.
 - d. Adanya kontrol Platform terhadap harga relatif yang dibebankan kepada kelompok pengguna yang dilayani.
 - e. Adanya Efek Jaringan (*network effect*), dimana pengguna menilai satu produk memiliki nilai tambah (*value added*) lebih tinggi saat

produk tersebut atau substitusinya digunakan oleh banyak pengguna yang lain.

VII. Analisis Pasar Bersangkutan dalam Ekonomi Digital

- VII.1 Dalam analisis pasar bersangkutan dalam Ekonomi Digital Komisi memperhatikan keberadaan Platform Digital atau model bisnis lainnya yang menggunakan media teknologi seperti perdagangan via internet atau penjualan daring (*online trading*).
- VII.2 Platform digital merupakan media berbasis teknologi informatika yang dapat memfasilitasi penyampaian jasa atau penggabungan jasa/konten, pertukaran informasi antara pengguna Platform, dan/atau memfasilitasi interaksi sosial di antara pengguna.
- VII.3 Dalam hal terdapat keberadaan Platform Digital maka Komisi akan menggunakan analisis pasar multi sisi.
- VII.4 Beberapa analisis tambahan yang dapat digunakan adalah:
 - a. Analisis substitusi permintaan (*demand substitution*) dapat dilakukan dengan memperhatikan fungsi Platform, model bisnis, kelompok pengguna, keberadaan penjualan daring dan transaksi luring;
 - b. Analisis substitusi penawaran (*supply substitution*) dapat dilakukan dengan memperhatikan hambatan masuk pasar, hambatan teknis, efek jaringan (*network effects*), efek pengikatan (*lock-in effects*), atau biaya perpindahan yang harus dibayar konsumen (*switching cost*);
 - c. Penentuan pasar produk dalam Platform Digital juga dapat mempertimbangkan persaingan antar Platform, tingkat diferensiasi, skala ekonomi, inovasi, dan perkembangan teknologi;
 - d. Analisis pasar geografis dalam Ekonomi Digital dapat menggunakan sifat barang atau jasa yang dipasarkan dalam platform (*durable* atau *non-durable* atau memiliki jangka waktu pengiriman atau jasa), informasi pengguna Platform, ketentuan Undang-Undang dan peraturan yang relevan, dan integrasi *online* dan *offline*; dan atau
 - e. Dalam hal dugaan kasus persaingan menyangkut Pelaku Usaha global yang beroperasi di Indonesia namun tidak memiliki kantor perwakilan di Indonesia, maka penentuan pasar geografis ditentukan secara kasuistis.

VIII. Data dan/atau Informasi

- VIII.1 Untuk melakukan analisis Pasar Bersangkutan, sumber data dapat berasal dari Pelaku Usaha, instansi pemerintah, lembaga publik selain instansi pemerintah, asosiasi Pelaku Usaha, konsumen, ahli, dan/atau pihak lain yang diperlukan.
- VIII.2 Data dan informasi dapat diperoleh dengan melakukan wawancara mendalam pihak-pihak yang dianggap mengetahui substitusi suatu produk, analisis terhadap peraturan perundang-undangan, dan/atau penelitian terdahulu, baik kajian internal maupun eksternal. Hasil kajian atau penelitian atau jurnal yang dirujuk dapat berasal diantaranya dari lembaga survey konsumen, lembaga penelitian, lembaga otoritas persaingan di luar negeri, atau lembaga lain yang dinilai berkompeten.
- VIII.3 Data dan informasi dapat diperoleh melalui survei atau analisis data sekunder meliputi data penjualan, data pergerakan harga, data input, dan biaya serta data lainnya yang relevan.

- VIII.4 Pemilihan metode penelitian dan penilaian dilakukan dengan memperhatikan ketersediaan data dan potensi keterbatasan data, karakter produk atau pasar yang sedang dianalisis, dan/atau pertimbangan lainnya. Komisi akan mengambil pendekatan alternatif dalam hal terdapat keterbatasan data dan informasi serta waktu untuk melakukan analisis.
- VIII.5 Data dan informasi yang diperoleh akan diolah dan dianalisis untuk menentukan pasar produk, pasar geografis, dimensi temporal, serta para pihak yang memiliki keterkaitan usaha dengan produk Pelaku Usaha dimaksud.

KETUA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

MUHAMMAD AFIF HASBULLAH