



CENTRE FOR  
STRATEGIC AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

Economics Working Paper 03 – 2017

# Kondisi Persaingan Usaha di Indonesia 1997-2012: Analisis Konsentrasi Industri dan Iklim Regulasi

Yose Rizal Damuri  
Haryo Aswicahyono  
David Christian  
Adinova Fauri

September 2017

The CSIS Working Paper Series is a means by which members of the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) research community can quickly disseminate their research findings and encourage exchanges of ideas. The author(s) welcome comments on the present form of this Working Paper. The views expressed here are those of the author(s) and should not be attributed to CSIS Jakarta.

## Abstract

Kami melakukan analisis kondisi persaingan usaha di Indonesia sejak krisis 1997 menggunakan dua pendekatan: analisis kuantitatif dengan beberapa indikator konsentrasi industri pada tingkatan agregat, serta analisis regulasi yang terkait persaingan usaha pada tingkat sektoral secara spesifik, terutama pada industri yang dipengaruhi dengan regulasi yang menghambat persaingan usaha yang kondusif. Secara umum, kami menemukan bahwa struktur industri manufaktur kembali mengalami peningkatan konsentrasi sejak 1997 hingga 2012, sebagaimana ditunjukkan oleh seluruh indikator yang digunakan dalam studi ini. Dari aspek regulasi, kami menemukan sejumlah regulasi yang dikeluarkan oleh berbagai Kementerian/Lembaga, yang tidak konsisten dengan prinsip persaingan usaha yang dimandatkan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1999, karena melakukan diskriminasi yang membatasi ruang gerak usaha serta merugikan kelompok pelaku usaha tertentu, atau membuka kesempatan bagi berbagai praktik usaha tidak sehat. Hal ini turut memengaruhi memburuknya situasi persaingan usaha di Indonesia dalam 15 tahun terakhir.

**Keywords:** Competition policy, concentration ratio, manufacturing industry, regulatory climate

# KONDISI PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA 1997-2012: ANALISIS KONSENTRASI USAHA DAN IKLIM REGULASI

## 1. Pendahuluan

Perekonomian global pada era modern menjadi semakin terintegrasi, di mana masing-masing negara, termasuk Indonesia, tidak dapat lagi menutup diri dalam aktivitas ekonomi dengan negara lain. Agar dapat mengalami pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, Indonesia memerlukan sumber daya, baik dalam bentuk produksi barang dan jasa, maupun investasi dari negara lain. Hal ini disadari oleh pemerintah Indonesia, terutama setelah berakhirnya era *boom* harga minyak pada awal 1980-an dan diwujudkan dengan usaha deregulasi serta mengurangi sejumlah hambatan untuk melakukan investasi di Indonesia. Kebijakan keterbukaan seperti ini tidak dapat dihindarkan ikut mempengaruhi kondisi persaingan usaha dalam negeri, di mana produsen domestik kini tidak hanya bersaing dengan produsen domestik lainnya, melainkan juga dengan produsen dari negara lain.

Sayangnya, situasi perekonomian dan sektor produktif Indonesia sebelum reformasi kurang bersahabat terhadap persaingan usaha. Rezim perekonomian saat itu secara umum menghasilkan struktur industri dengan tingkat konsentrasi tinggi, yang dimanjakan dengan berbagai kebijakan proteksi bagi beberapa industri tertentu. Selain itu, beberapa perilaku anti persaingan, seperti monopoli, kartel, dan penyalahgunaan posisi dominan juga seringkali terjadi pada periode ini<sup>1</sup>. Struktur industri seperti ini menjadi salah satu penyebab rentannya perekonomian Indonesia terhadap guncangan dari luar, yang akhirnya memang terjadi pada 1997.

Beberapa usaha deregulasi sejak pertengahan 1980-an mulai sedikit demi sedikit memangkas perlakuan istimewa yang anti-kompetitif bagi beberapa industri. Krisis finansial Asia pada tahun 1997 akhirnya menjadi pemicu reformasi di bidang ekonomi dan persaingan usaha, yang salah satunya berbuah dengan lahirnya Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada tahun yang sama. Hal ini menjadi awal bertumbuhnya iklim persaingan usaha yang lebih sehat di Indonesia setelah krisis.

Paper ini bertujuan untuk menganalisis kondisi persaingan usaha di Indonesia, terutama sejak krisis 1997 hingga tahun 2012. Studi ini menggunakan analisis dengan beberapa indikator industri, seperti CR4, HHI, dan pangsa pasar, dalam memetakan situasi persaingan usaha di Indonesia setelah krisis. Analisis dilakukan baik pada tingkat agregat (memperhitungkan seluruh industri), maupun juga pada tingkat industri secara spesifik, terutama industri yang diwarnai dengan berbagai regulasi yang menghambat iklim persaingan usaha yang kondusif di sektor tersebut.

Penjelasan teoritis mengenai struktur pasar dan indikator rasio konsentrasi industri akan mengawali paper ini. Bagian ini akan diikuti dengan pembahasan mengenai sejarah singkat kondisi persaingan usaha Indonesia, terutama dari era sebelum krisis 1997. Selanjutnya, paper ini akan memaparkan kondisi persaingan usaha secara umum pada industri manufaktur di Indonesia dari tahun 1997-2012, menggunakan sejumlah indikator statistik industri, serta

---

<sup>1</sup> Meskipun proses deregulasi dan liberalisasi telah dijalankan sejak awal periode 1980-an, proteksi di banyak sektor, baik manufaktur maupun sektor jasa masih cukup tinggi (Thee, 2012), yang menyebabkan rendahnya tingkat persaingan usaha. Kajian komprehensif mengenai situasi persaingan usaha sebelum krisis ekonomi bisa dilihat pada Bird (1999) dan Pangestu (2002)

mendiskusikan beberapa faktor penting yang turut mempengaruhi situasi persaingan usaha pada periode tersebut. Bagian berikutnya akan mendiskusikan mengenai situasi persaingan usaha serta iklim regulasi di sektor jasa Indonesia secara umum maupun secara spesifik di empat subsektor jasa. Selanjutnya, paper ini membahas regulasi yang terkait persaingan usaha dalam lingkup sektoral manufaktur yang lebih spesifik. Akhirnya, paper ini ditutup dengan rangkuman temuan dari analisis.

## 2. Struktur Pasar dan Rasio Konsentrasi

Dalam teori ekonomi industri, kajian mengenai *structure*, *conduct* dan *performance* dilakukan untuk melihat hubungan antara market struktur terhadap performa dari *firm* di dalamnya. Struktur pasar itu sendiri terdiri atas segala sesuatu yang menjadi faktor penentu tingkat kompetisi dalam pasar. Salah satu alat ukur dalam struktur pasar adalah konsentrasi yang juga menggambarkan besarnya *market power* dalam beberapa perusahaan serta menggambarkan intensitas dari kompetisi (Bain, 1956 dalam Bird, 1999). Semakin besar *market power* yang dimiliki, terdapat kecenderungan bagi *firm* untuk menetapkan harga di atas normal.

Tingkat konsentrasi yang tinggi memang meningkatkan kemungkinan kegiatan anti-kompetitif dalam pasar. Namun tidak hanya konsentrasi, tetapi juga terdapat hal lain yang dapat mempengaruhi tingkat kompetisi dalam pasar, yang salah satunya adalah *barrier to entry*. Bahkan menurut Bird (1999) *barrier to entry* yang juga dapat dihasilkan dari kebijakan pemerintah memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap tingkat kompetisi dari pada konsentrasi. Hal ini karena ketika perusahaan yang dominan menetapkan harga di atas tingkat kompetitif, akan membuat *firm* lain masuk ke dalam industri tersebut sehingga harga kembali pada tingkatan kompetitif. Kehadiran dari *barrier to entry* terkadang yang menjadi penghalang masuknya *firm* dalam suatu industri.

Hubungan antara struktur pasar dengan performa itu sendiri tidak selamanya jelas. Demsetz (1973 dalam Bird, 1999) mengatakan bagaimana profit yang didapat karena tingkat konsentrasi yang tinggi berasal dari semakin efisiennya *firm* dengan tumbuh lebih cepat dari pada *firm* yang kurang efisien. Carlton & Perloff (2000) juga mengatakan signifikansi hubungan secara statistik antara struktur dan performa tidak menjadikan bahwa konsentrasi yang menyebabkan penetapan harga di atas harga kompetitif. Penjelasan lainnya adalah *firm* yang semakin besar (*concentration rises*) dapat memproduksi dengan lebih efisien. Dalam studi individual industri cenderung ditemukan bagaimana hampir tidak ada atau sangat kecil hubungan antara konsentrasi dan *barrier to entry* terhadap penetapan harga terutama pada tahun-tahun belakangan (Carlton & Perloff, 2000).

Tingkat kompetisi dalam suatu pasar di Indonesia tidak hanya ditentukan dari konsentrasi dan juga kebijakan *barrier to entry*. Arus globalisasi membuat ruang lingkup atau pengertian pasar menjadi lebih luas dengan hadirnya barang ekspor dan impor. Hal ini membuat perhitungan *concentration ratio* di pasar domestik menjadi bias ketika tidak memperhitungkan kehadiran barang impor (Bird, 1999). Indonesia, sebagai *small open economy country* membuat perannya dalam pasar internasional lebih condong ke arah *price taker*, yang tentunya mempengaruhi performa atau *price cost margin* *firm* dalam industri.

*Price cost margin* yang bisa dijadikan alat ukur untuk performa pasar merefleksikan *market power* dan juga efisiensi (Pangestu, et al., 2000). *Price cost margin* merupakan selisih dari harga dengan *marginal cost* dari *firm*, meskipun dalam penelitian biasanya digunakan adalah

average cost karena sulitnya melihat *marginal cost* dari firm. Namun hubungan antara konsentrasi terhadap *price cost margin* seperti yang sudah dikatakan sebelumnya tidak selamanya jelas. Domowitz, et al. (1986 dalam Carlton dan Perloff, 2000) menemukan bagaimana perbedaan antara *price cost margin* dalam *high concentration* dan *low concentration* cenderung menurun sepanjang waktu, dan bahkan lebih lanjut bisa dikatakan hubungannya lemah. Besarnya *price cost margin* bisa didapatkan karena produksi yang lebih efisien (Pangestu, et al., 2002), dan juga pertumbuhan industri itu sendiri (Kwoka dan Ravenscraft, 1985 dalam Carlton dan Perloff, 2000).

### 3. Sejarah Kebijakan Persaingan Usaha Nasional

Terdapat beberapa tahapan dalam sejarah iklim kompetisi serta kebijakan terkait kompetisi di Indonesia. Pada saat periode *oil boom* terjadi, Indonesia mendapat keuntungan pemasukan negara yang cukup tinggi sehingga dapat dipergunakan untuk menambah dan memperkuat *state-owned enterprises* (BUMN). Pemerintah Indonesia juga melakukan proteksi yang cukup besar untuk industri dalam negeri dengan menetapkan tarif yang tinggi. Perekonomian pada saat itu didominasi oleh negara serta berbagai intervensi kebijakan seperti monopoli di beberapa sektor yang membuat rendahnya tingkat kompetisi industri (Aswicahyono & Kartika, 2010).

Kebijakan terkait dengan investasi dengan membuat *barrier to entry* untuk investor asing juga mempengaruhi tingkat kompetisi dalam negeri. Adanya *anti-Japanese* dan *anti-Indonesian Chinese* di tahun 1974, membuat aturan mengenai 100% kepemilikan asing pada investasi dihapuskan. Investor asing wajib memiliki rekan domestik, serta harus melepaskan kepemilikannya saat domestik menjadi mayoritas pemilik dalam suatu jangka waktu. Beberapa restriksi untuk sektor tertentu yang diperbolehkan atau tidak untuk FDI juga dikeluarkan.

Penurunan dari harga minyak dunia di tahun 1986 membuat pemerintah melakukan deregulasi serta liberalisasi secara besar-besaran. Dari mulai penurunan bea masuk hingga tidak lagi diberlakukannya hambatan impor lainnya seperti lisensi impor dan monopoli impor. Deregulasi juga terjadi dalam sektor keuangan (Bank) dan juga FDI yang meningkatkan capital inflow. Selain itu juga restriksi pada FDI dan aturan pelepasan kepemilikan juga dihapuskan.

Namun deregulasi ataupun liberalisasi yang telah dilakukan tidak bisa dikatakan berjalan dengan baik sepenuhnya. Masih terdapat proteksi yang tidak transparan dikarenakan *vested interest*, pembentukan monopoli, restriksi untuk masuk ke dalam industri, dan kegiatan pengaturan harga (Pangestu, et al., 2002). Beberapa industri tersebut seperti, gula, tepung, kedelai, bawang putih, dan juga industri manufaktur seperti otomotif, dan semen. Contoh yang paling terlihat dalam insentif tersebut adalah proyek mobil nasional (mobnas) yang memang terdapat *vested interest* karena kepemilikan anak presiden serta adanya perbedaan perlakuan terhadap perusahaan asing KIA<sup>2</sup>.

Melihat dari tingkatan konsentrasi, Indonesia memiliki kecenderungan penurunan rasio tingkat konsentrasi (CR4) atau iklim industri secara relatif lebih kompetitif. Pangestu, et al. (2002) dalam papernya menemukan bagaimana dari tahun 1975-1996 penurunan *market share* dari para *dominant firm* dengan semakin meningkatnya kompetitor atau yang disebut *fringe firm*. Bird (1999) dalam papernya menemukan industri yang berada dalam tingkat konsentrasi tinggi

---

<sup>2</sup> Mobil nasional atau yang biasa disebut mobnas merupakan proyek nasional pada era Presiden Suharto yang dikelola oleh kerabat Presiden dan hanya melakukan *rebadging* pada mobil KIA. Lihat Pangestu, et al (2002) untuk informasi yang lebih komprehensif.

cenderung mengalami penurunan tingkat konsentrasi, sementara industri dengan tingkat konsentrasi rendah cenderung meningkat dari tahun 1975-1993. Hal ini mengkonfirmasi bagaimana tingkat konsentrasi industri mempunyai kecenderungan untuk bergerak ke arah rata-rata konsentrasi dan perbedaan antar kelas CR4 semakin kecil.

Indonesia sendiri saat ini sudah mempunyai hukum yang memuat pelarangan kegiatan monopoli serta *unfair business competition* yang tertuang dalam UU No 5 tahun 1999. Komisi perlindungan kompetisi di Indonesia biasanya memulai investigasi pada perusahaan yang dianggap memiliki dominasi pasar yang diterjemahkan dalam pangsa pasar. Lebih lanjut dalam hukum tersebut dijelaskan bagaimana dominasi pasar dan anggapan kontrol pasar yang dilakukan dua firm atau lebih yang menguasai 75% pangsa pasar dianggap contoh dari oligopoli (pasal 4), serta satu firm yang menguasai pangsa pasar 50% dianggap monopoli (pasal 17).

Berdasarkan UU No 5/1999 juga disebutkan kegiatan penetapan harga seperti, pengaturan harga oleh beberapa pemain, diskriminasi harga, serta jual rugi (*predatory pricing*) dilarang dilakukan karena dianggap tindakan anti kompetitif. Lebih lanjut, kegiatan yang dianggap bersifat anti kompetitif seperti perjanjian pembagian wilayah, kartel, integrasi vertikal untuk menguasai industri hulu, serta pemboikotan untuk mencegah pemain lain masuk dalam pasar. Dalam UU No 5/1999 menyatakan bagaimana jenis perjanjian yang dimaksud adalah perbuatan satu pelaku usaha atau lebih untuk mengikatkan diri terhadap pelaku usaha lain melalui perjanjian yang tertulis maupun tidak tertulis. Hal ini karena cukup banyak penetapan kerja sama dilakukan secara diam-diam (pengusaha tidak mau ceroboh membocorkan rahasianya) atau yang disebut *tacit collusion*.

#### 4. Tren Konsentrasi Industri Manufaktur Indonesia

Di bagian ini akan dilakukan analisis tren rasio konsentrasi empat perusahaan terbesar (CR4) dan Indeks Herfindahl-Hirschman (HHI) dari industri manufaktur Indonesia dari tahun 1985-2012. Kedua rasio ini merupakan indikator utama yang digunakan untuk menggambarkan kondisi persaingan usaha serta tingkat konsentrasi di industri manufaktur Indonesia.

**Tabel 1** di bawah menunjukkan rata-rata nilai rasio CR4 dan HHI dari industri manufaktur Indonesia pada tingkat ISIC 5 digit, pada tahun 1985-2012. Di dalamnya dilampirkan rata-rata biasa dan rata-rata tertimbang (*weighted average*). Rata-rata tertimbang digunakan untuk lebih akurat menggambarkan konsentrasi industri karena telah disesuaikan dengan output masing-masing industri.

**Tabel 1. Rasio Konsentrasi Industri Manufaktur Indonesia, 1985-2012**

	CR4 (%)		HHI	
	Simple average	Weighted average	Simple average	Weighted average
1985	52.6	46.6	1500	1200
1990	50.9	42.5	1500	1100
1996	50	43	1300	1100
2002	68.4	53.6	2491	1558
2007	66.7	55.3	2465	1845

2012 69.8 53.6 2553 1542

Sumber: Diolah dari Statistik Industri, Bird (1999), dan Pangestu et al (2002)

Periode 1985-1997 termasuk masa yang cukup baik untuk efisiensi dan persaingan usaha, karena bertepatan dengan deregulasi perdagangan serta liberalisasi kebijakan investasi. Hal ini direfleksikan oleh **Tabel 1**, yang menunjukkan penurunan konsentrasi industri manufaktur di Indonesia sebelum krisis finansial Asia 1997. Bird (1999) juga menunjukkan bahwa rata-rata tertimbang CR4 secara stabil mengalami penurunan dari 55% pada tahun 1975 menjadi 44% pada tahun 1993. Pada periode 1985-1997, rata-rata CR4 berkisar di antara 50-54%, sementara itu, rata-rata tertimbang CR4 pada periode yang sama berkisar antara 42-46%. Sebagaimana ditunjukkan **Tabel 1**, rata-rata biasa (*simple average*) yang selalu lebih tinggi daripada rata-rata tertimbang (*weighted average*) mengindikasikan bahwa terdapat korelasi negatif antara ukuran industri dengan konsentrasi, di mana industri yang terkonsentrasi secara rata-rata berukuran lebih kecil dibandingkan industri dengan tingkat konsentrasi yang rendah.

Namun demikian, tren tersebut mengalami perubahan setelah krisis finansial Asia 1997, di mana industri manufaktur di Indonesia mulai mengalami peningkatan konsentrasi. CR4 pada tahun 2002 tercatat sebesar 68%, atau sekitar 18 poin persen lebih tinggi dari tahun 1996. Rata-rata rasio konsentrasi sempat sedikit menurun pada tahun 2007 sebelum kembali meningkat menjadi 70% pada tahun 2012. Hingga kini, tingkat konsentrasi industri manufaktur Indonesia belum dapat kembali ke era sebelum krisis. Rata-rata tertimbang menunjukkan pola yang sama, yaitu konsentrasi industri yang meningkat pasca-krisis, di mana rata-rata CR4 tertimbang pasca-krisis berada 8-10 poin persen di atas rata-rata sebelum krisis. Tren yang sama juga diindikasikan oleh Indeks HHI yang ditunjukkan **Tabel 1** di atas.

**Tabel 2. Indikator Konsentrasi pada Industri Manufaktur Tertentu**

		Domestic CR4		
		2002	2012	Change
<b>Industri yang tetap tinggi konsentrasinya</b>				
1513	Pengolahan buah-buahan & sayuran	85.5	88.0	2.5
1532	Tepung	78.6	81.6	3.1
1551	Minuman keras	94.7	80.8	-13.9
1552	Anggur & sejenisnya	100.0	100.0	0.0
2310	Barang dari batu bara	93.8	78.7	-15.1
2320	Pengilangan & pengolahan minyak/gas bumi	93.4	79.7	-13.7
2412	Pupuk	96.9	93.3	-3.6
2430	Serat buatan	96.0	98.8	2.8
2611	Kaca	94.8	88.8	-5.9
2731	Pengecoran besi baja	77.7	84.4	6.7
2732	Pengecoran logam selain besi baja	78.5	89.7	11.2
2912	Pompa dan kompresor	76.2	80.7	4.6
2914	Oven & tungku	99.5	100.0	0.5
2915	Alat pengangkat & pemindah	99.5	78.7	-20.8
2921	Mesin pertanian & kehutanan	77.0	80.8	3.8
2924	Mesin pertambangan/penggalian/konstruksi	98.6	92.9	-5.7
2926	Mesin tekstil	87.1	83.3	-3.8
3000	Mesin Dan Peralatan Kantor	91.3	96.3	4.9

3190	Peralatan listrik lainnya	82.1	94.3	12.2
3220	Alat Transmisi Komunikasi	85.5	98.7	13.2
3311	Peralatan kedokteran	100.0	96.9	-3.1
3312	Peralatan presisi & navigasi	96.0	98.9	2.9
3591	Kendaraan bermotor roda dua dan tiga, serta komponen	91.6	77.4	-14.3

---

**Industri yang menjadi sangat terkonsentrasi**

1521	Susu & makanan dari susu	70.3	75.3	5.0
1721	Barang jadi tekstil, selain pakaian jadi	38.9	81.6	42.7
1729	Tekstil lainnya	63.2	77.4	14.2
2101	Pulp dan kertas	71.9	82.3	10.4
2411	Kimia dasar	72.4	77.4	4.9
2612	Barang dari gelas	73.7	86.1	12.4
2913	Transmisi mekanik	48.9	78.1	29.1
3592	Sepeda	53.5	76.4	22.9

---

**Industri dengan konsentrasi tinggi yang mengalami penurunan konsentrasi**

1511	Pemotongan hewan & daging	75.5	65.4	-10.1
1723	Tali & barang dari tali	88.6	74.7	-13.9
2631	Barang dari tanah liat/keramik	100.0	57.2	-42.8
2641	Semen, kapur, gips	98.6	63.6	-35.0
2660	Barang dari asbes	100.0	71.4	-28.6
2720	Logam dasar bukan besi	78.5	55.5	-23.0
2911	Motor penggerak mula	94.6	67.9	-26.7
2922	Mesin pengolahan logam/kayu	83.8	66.3	-17.5
2925	Mesin pengolah makanan/minuman	100.0	69.5	-30.5
2929	Mesin khusus lainnya	96.3	62.5	-33.9
3110	Motor listrik & generator	93.9	4.1	-89.8
3140	Akumulator listrik & baterai	83.5	70.5	-13.0
3150	Lampu pijar & lampu penerangan	89.0	32.6	-56.4
3330	Jam, lonceng & sejenisnya	79.0	36.2	-42.9
3691	Perhiasan	92.4	70.3	-22.2
3692	Alat musik	93.1	73.9	-19.2

Sumber: BPS, Statistik Industri

**Tabel 2** menunjukkan tiga kelompok industri, dengan membandingkan rasio konsentrasi empat perusahaan terbesar (CR4) pada tahun 2002 dan 2012. Terdapat beberapa industri yang secara persisten tetap memiliki konsentrasi yang tinggi, yaitu di atas 75%. Industri-industri tersebut antara lain adalah industri pupuk, kaca, tepung, beberapa jenis mesin, serta industri kendaraan bermotor dan komponennya. Sementara itu, juga terdapat beberapa industri yang pada tahun 2002 memiliki konsentrasi moderat (di bawah 75%), namun menjadi tinggi konsentrasinya pada tahun 2012. Industri-industri tersebut antara lain adalah industri kimia dasar, pulp dan kertas, barang dari gelas, serta produk dari susu. Sebaliknya, juga terdapat beberapa industri yang pada tahun 2002 memiliki konsentrasi yang tinggi, namun mengalami peningkatan kompetisi pada tahun 2012. Industri semen, pengolahan logam/kayu, barang dari keramik, dan lampu termasuk kategori ini.



Secara umum, tidak terlihat adanya perubahan signifikan dalam rasio konsentrasi industri manufaktur dalam 15 tahun terakhir, meskipun memang mengalami sedikit peningkatan konsentrasi. Titik balik utama dalam tren konsentrasi industri manufaktur Indonesia terjadi pada krisis finansial Asia 1997, di mana banyak industri yang tidak dapat bertahan (terutama industri kecil dan menengah). Akibatnya, industri besar, yang cenderung lebih memiliki kemampuan untuk bertahan dan melakukan konsolidasi, menjadi lebih kuat dalam mencengkram pangsa pasar setelah krisis. Hal tersebut adalah salah satu alasan meningkatnya tren konsentrasi industri manufaktur setelah krisis finansial Asia, yang berlanjut hingga saat ini.

Meskipun demikian, perlu diingat bahwa rasio konsentrasi CR4 bukanlah satu-satunya indikator persaingan usaha di Indonesia. Bahkan, Bird (1999) menemukan bahwa rasio konsentrasi bukan merupakan ukuran yang akurat untuk persaingan usaha di Indonesia, karena keterkaitan dengan pasar internasional serta tergantung pada persaingan dengan produk impor. Salah satu indikator lain yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja industri adalah *price-cost margin*, yang dapat mencerminkan baik kekuatan pasar maupun efisiensi industri tersebut.

**Tabel 3. Gambaran Pangsa Pasar Industri Manufaktur Indonesia, 1997-2012**

	1997	2002	2007	2012
Jumlah industri dengan 1 pemain menguasai >50% pangsa pasar	106	70	76	98
Jumlah industri dengan 2 pemain menguasai >75% pangsa pasar	7	9	11	7
Jumlah industri dengan 3 pemain menguasai >75% pangsa pasar	25	22	28	37
Jumlah industri dengan perusahaan berposisi dominan ( <i>dominant firms</i> )	138	101	115	142
Jumlah perusahaan berposisi dominan ( <i>dominant firms</i> )	195	154	182	223

Sumber: BPS, Statistik Industri

Tren meningkatnya rasio konsentrasi industri manufaktur yang diperlihatkan oleh indikator CR4 dan HHI ternyata juga dikonfirmasi melalui analisis pangsa pasar serta posisi dominan. **Tabel 3** memperlihatkan jumlah industri (dalam klasifikasi ISIC 5 digit) dengan setidaknya satu perusahaan berposisi dominan (*dominant firm*). Sebuah industri dapat dikatakan memiliki perusahaan berposisi dominan jika memenuhi setidaknya satu dari tiga kriteria, yaitu: (1) pemain terbesar menguasai >50% pangsa pasar, (2) dua pemain terbesar menguasai >75% pangsa pasar, atau (3) tiga pemain terbesar menguasai >75% pangsa pasar.

Salah satu akibat dari krisis finansial Asia 1997 dan jatuhnya perusahaan-perusahaan kecil dan menengah adalah peningkatan drastis jumlah industri yang memiliki pemain dominan menjadi 138 industri. Dalam 106 dari 138 industri tersebut, pemain terbesar menguasai lebih dari setengah pangsa pasar. Dalam periode lima tahun setelah krisis, Indonesia sempat mengalami iklim persaingan usaha yang membaik, seiring dengan dua inisiatif besar pada periode tersebut. Kedua inisiatif tersebut adalah: (1) program restrukturisasi ekonomi Indonesia oleh IMF, yang memangkas berbagai hambatan perdagangan dan investasi (termasuk hambatan non-tarif), serta (2) lahirnya Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada tahun yang sama. Jumlah *dominant firms* sempat menurun dari 195 menjadi 154 perusahaan pada tahun 2002.

Akan tetapi, semenjak tahun 2002, industri manufaktur menjadi semakin terkonsentrasi pada pemain-pemain besar, yang ditunjukkan dengan terus meningkatnya seluruh indikator

perusahaan berposisi dominan yang ditunjukkan dalam **Tabel 3**. Pada periode ini banyak sekali terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang No 5 Tahun 1999, salah satunya dengan keberadaan kartel di berbagai sektor. Dalam 14 tahun berdirinya, KPPU tercatat telah menyelesaikan lebih dari 240 perkara, dan masih melakukan investigasi terhadap puluhan lainnya. Selain itu, meskipun secara umum telah terjadi kemajuan dalam proses liberalisasi dan keterbukaan terhadap investasi asing, masih terdapat beberapa kebijakan di sektor tertentu yang cenderung proteksionis dan kurang bersahabat pada kompetisi, yang menyebabkan tidak ada perubahan signifikan dalam struktur monopolis atau oligopolis di pasar tersebut.

### Penyesuaian dengan Perdagangan Internasional

Dalam hasil analisis sebelumnya, tingkat konsentrasi dihitung hanya berdasarkan nilai produksi domestik dan belum memperhitungkan adanya perdagangan internasional. Untuk studi kasus Indonesia yang tergolong negara dengan *small open economy*, sangat penting untuk menyesuaikan perhitungan dengan perdagangan internasional untuk mendapat hasil konsentrasi yang lebih akurat. Bird (1999) menjelaskan penyesuaian tingkat konsentrasi dengan perdagangan internasional memerlukan asumsi industri didominasi oleh pemain domestik, dan keempat pemain dominan tidak ada yang melakukan impor untuk dijual kembali, sehingga terkadang mengandung nilai eror. Nilai konsentrasi setelah penyesuaian bisa didapatkan dengan cara mengalikan CR4 dengan output domestik yang sudah disesuaikan dengan ekspor-impor.

**Tabel 4. Perbandingan Unadjusted CR4 – Adjusted CR4 (Perdagangan Internasional) 1985-2012**

Tahun	Unadjusted CR4	Adjusted CR4
1985	53.6	42.9
1990	53	41.5
1993	53.3	41.1
1997	35.2	20.1
2002	68.4	44.5
2007	66.7	44.7
<b>% perubahan 1985-2007</b>	13.1	1.8

Sumber: Diolah dari Statistik Industri, Bird (1999)

Tabel 4 memperlihatkan bagaimana tingkat konsentrasi secara rata-rata mengalami penurunan yang signifikan setelah dilakukan penyesuaian terhadap perdagangan luar negeri. Hal ini mengindikasikan bagaimana perdagangan internasional masih berperan sangat penting dalam pasar domestik Indonesia sehingga tingkat konsentrasi di Indonesia lebih rendah dari pada tingkat konsentrasi domestik. Jika melihat dari trend pergerakan konsentrasi, CR4 setelah dilakukan penyesuaian jauh lebih kecil/stabil dibandingkan dengan CR4 domestik. Hasil tersebut memperlihatkan volatilitas tingkat kompetisi dalam pasar Indonesia secara relatif lebih ditentukan oleh pemain domestik, sementara penetrasi impor cenderung stabil sepanjang waktu.

### 5. Persaingan Usaha di Sektor Jasa

Sektor jasa merupakan salah satu sektor penting dalam perekonomian yang sering kali tidak mendapat perhatian lebih dari banyak kalangan. Memiliki kontribusi hingga 65% GDP

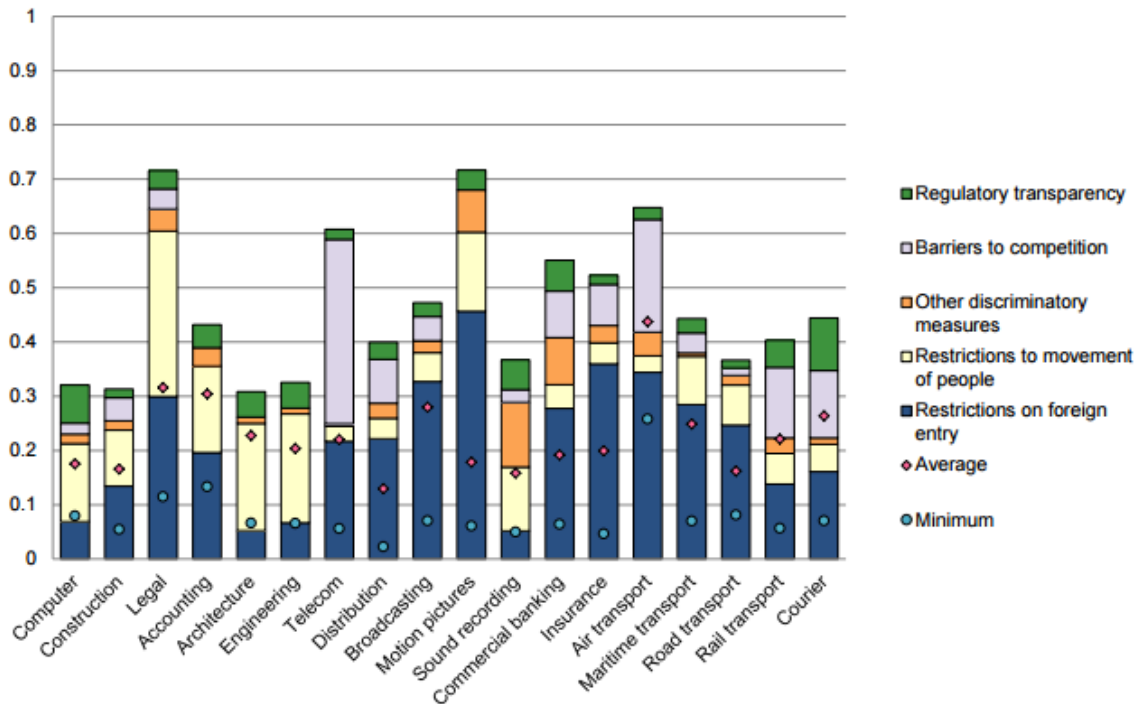
dunia di tahun 2011, sektor jasa juga memiliki kontribusi yang signifikan terhadap input dari sektor lainnya untuk memproduksi lebih efisien. Dalam era globalisasi saat ini, peran dari sektor jasa seperti telekomunikasi dan transportasi semakin dibutuhkan sebagai penyambung dalam proses produksi di berbagai regional bahkan beberapa sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses produksi itu sendiri seperti listrik dan perbankan. Hingga tahun 2012 sendiri, ekspor jasa Indonesia telah mencapai USD 23 milyar dan nilai impor jasa mencapai USD 1,8 milyar, di mana jasa transportasi merupakan sektor jasa dengan ekspor terbesar, dan jasa pariwisata merupakan sektor jasa dengan impor terbesar. Peran sektor jasa di Indonesia krusial, karena sektor jasa menyumbangkan 11% dari total ekspor bruto, dan 19% dari total ekspor dalam nilai tambah (OECD, 2014).

Namun dalam sektor jasa di Indonesia, kegiatan yang mengarah pada anti-kompetitif masih sangat sering ditemukan yang tentunya akan berakibat pada lebih tingginya biaya secara relatif yang akan ditanggung untuk produksi di sektor lainnya maupun yang langsung diterima konsumen. Pertama-tama, bagian ini akan menjelaskan kondisi persaingan usaha di sektor jasa Indonesia secara umum. Sementara itu, bagian selanjutnya akan memberikan beberapa contoh kasus yang berkaitan dengan iklim kompetisi dalam sektor jasa.

OECD mencatat bahwa kontribusi sektor jasa Indonesia terhadap ekspor berada di bawah rata-rata dunia. Salah satu alasan terciptanya kondisi demikian adalah kurang kondusifnya iklim regulasi sektor jasa di Indonesia. Berdasarkan indeks Pembatasan Perdagangan Jasa (*Services Trade Restrictiveness Index / STRI*) yang diterbitkan OECD, hingga tahun 2014 Indonesia memiliki nilai STRI yang berada di atas rata-rata dunia pada masing-masing dari sektor jasa yang diamati (terdapat 18 sektor jasa dalam observasi). Indeks ini menentukan STRI dalam skala 0-1, di mana nilai 0 berarti tanpa restriksi, dan 1 berarti restriksi penuh. Termasuk dalam sektor-sektor jasa dengan tingkat pembatasan tertinggi di Indonesia (lebih dari 0,5), antara lain adalah sektor jasa legal, telekomunikasi, transportasi udara, dan bank komersial, dan asuransi. Hal ini menunjukkan bahwa secara umum iklim regulasi pada sektor jasa di Indonesia masih cukup restriktif dan kurang bersahabat bagi persaingan usaha, terutama untuk investasi dari pelaku usaha asing.

Indeks STRI OECD tersebut melakukan penelusuran lebih lanjut mengenai sumber dari restriksi tersebut (**Gambar 1**). Meskipun sebagian besar restriksi berasal dari persyaratan pembatasan kepemilikan asing, namun beberapa aspek regulasi lain seperti pembatasan tenaga kerja serta hambatan terhadap persaingan usaha kerap kali menjadi faktor penghambat bagi investasi di sektor jasa. Regulasi yang menghalangi kompetisi menjadi faktor restriksi utama dalam sektor telekomunikasi. Sementara itu, pada sektor jasa perbankan komersial, asuransi, dan beberapa jasa transportasi, regulasi yang anti-kompetitif (*barriers to competition*) menjadi faktor restriksi terbesar kedua setelah restriksi kepemilikan modal dari investor asing (*restrictions on foreign entry*), yang secara natur sebenarnya juga merupakan salah satu bentuk pembatasan kompetisi dengan pelaku usaha asing. Contoh konkrit dari bentuk pembatasan persaingan usaha di beberapa sektor secara spesifik akan dibahas pada bagian berikutnya.

### **Gambar 1. Indeks Restriksi Perdagangan Jasa OECD untuk Indonesia, 2014**



Sumber: OECD, 2014

### 5.1. Sektor Telekomunikasi

Sektor telekomunikasi di Indonesia telah berkembang pesat dewasa ini. Sebelumnya, pemerintah memberlakukan monopoli atas layanan telekomunikasi di Indonesia yang diselenggarakan oleh BUMN. Namun pemerintah melakukan liberalisasi sektor monopoli dengan meniadakan monopoli dan membuka peluang untuk melakukan kerja sama pada mitra asing yang tertuang dalam Undang-Undang No. 36/1999. Pemerintah juga membentuk Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) untuk mengatur kinerja dan standar, memantau kinerja dan persaingan usaha, serta mengontrol penyelesaian perselisihan antar penyelenggara telekomunikasi.

Meskipun demikian masih terdapat beberapa kasus yang diduga mengarah kepada perlakuan anti-kompetitif dalam sektor telekomunikasi. Pada tahun 2007, KPPU menemukan adanya pengaturan harga yang dilakukan oleh operator seluler Telkomsel dan Indosat<sup>3</sup>. Ini salah satunya disebabkan karena Temasek merupakan pemilik saham dari kedua perusahaan tersebut. Hal ini membuat Temasek diharuskan melepaskan salah satu kepemilikannya, dan kedua pemain harus menurunkan tarifnya.

Kasus serupa dalam sektor ini adalah adanya indikasi penetapan tariff sms oleh beberapa pemain setidaknya dari tahun 2004-2008. Dalam kasus tersebut KPPU pun memutuskan untuk memberikan denda kepada pemain yang terlibat karena dianggap telah merugikan konsumen.

Kasus lainnya dalam sektor telekomunikasi adalah permasalahan pembangunan dan penggunaan menara bersama pada Permenkominfo No 2 tahun 2008. Peraturan

<sup>3</sup> Temasek diputuskan bersalah oleh KPPU atas dasar kepemilikan silang dalam kegiatan usaha dan pasar yang sama, dengan pangsa pasar lebih dari 75%. Dominasi Temasek dalam industri seluler ini menyebabkan adanya *excessive price* yang merugikan konsumen. Kasus ini diterangkan lebih jauh pada Majalah berkala KPPU edisi 10 tahun 2008.

pembangunan menara bersama diberlakukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas infrastruktur. Nantinya pihak yang akan bertanggung jawab mengelola menara tersebut adalah, pemerintah daerah, BUMN, ataupun kontraktor. Dalam laporan KPPU sering sekali di beberapa daerah terdapat perbedaan perlakuan dalam perizinan antara perusahaan BUMN dengan swasta. Pemerintah daerah terkait diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan dengan membangun sistem yang baik dalam pengelolaan menara sehingga nantinya tidak ada lagi perbedaan perlakuan yang mengarah pada tindakan anti kompetitif.

Permasalahan lainnya dalam sektor telekomunikasi adalah tidak adanya kepastian hukum dalam kasus IM2. Dalam kasus ini IM2 sebagai jasa penyedia internet disalahpahami sebagai pengusaha jaringan seluler sehingga wajib membayar biaya hak penggunaan dan kerugian negara. Padahal konsep kerja sama investasi antara penyedia jasa internet dan jaringan seluler seperti Indosat dan Im2 sudah sangat menjamur di Indonesia dan sebenarnya sudah diatur dalam pasal 9 UU No 36/1999. Sementara dari sisi investasi, dalam daftar negatif investasi Indonesia tahun 2014, batas maksimal untuk kepemilikan asing penyelenggara jaringan tetap menjadi 65% dari sebelumnya. Batas maksimal kepemilikan asing untuk penyelenggara jaringan tidak tetap dan penyedia jasa internet adalah 49%.

## **5.2. Sektor Keuangan**

Sektor perbankan di Indonesia mengalami peningkatan yang cukup signifikan setelah melakukan liberalisasi di akhir periode 1980-an. Regulasi dalam sektor perbankan, dari sisi kepemilikan, adalah pelarangan perorangan atau perusahaan memiliki lebih dari satu bank. Tentu regulasi ini cukup baik dan mendukung kompetisi dalam sektor perbankan. Meskipun demikian KPPU menyarankan agar regulasi ini diikuti oleh pemantauan aktivitas merger agar penetapan kebijakan berjalan lebih efektif. Sementara berdasarkan regulasi Bank Indonesia No. 14/2012 menetapkan bagaimana hanya maksimal 40% kapital bank yang dapat diperjual belikan dalam pasar saham. Batas maksimal tersebut dapat dinaikkan setelah mendapat perizinan dari Bank Indonesia. Dalam regulasi ini tidak ada perbedaan perlakuan (juga dalam batas maksimal kepemilikan) antara investor domestik maupun asing yang mengindikasikan iklim pro-kompetisi. Sementara batas maksimal kepemilikan asing dalam sektor non-bank seperti, asuransi 80%, leasing 85%, serta pembiayaan konsumen dan kartu kredit sebesar 85%.

KPPU menganggap pemerintah dalam hal ini adalah Bank Indonesia lebih condong ke arah prudentiality atau safety dari pada kompetisi. Pasalnya, untuk masuk ke dalam perbankan di Indonesia, BI memberlakukan mekanisme rasio kecukupan modal (*capital adequacy ratio*) yang berdasar pada risiko di tiap bank. Pemerintah juga memberikan ruang kepada pemain perbankan untuk melakukan merger atau konsolidasi dalam rangka restrukturisasi perbankan sehingga nantinya akan tercipta segelintir bank yang *too big to fail*. Segelintir bank tersebut akan memudahkan fungsi pengawasan bank dan menciptakan margin yang tinggi yang dapat menjamin kestabilan perbankan tetap terjaga. Namun dalam hal ini KPPU menyoroti betul kebijakan ini akan merugikan konsumen karena semakin tingginya margin bunga untuk pengusaha. Menjadi tantangan tersendiri bagi regulator bagaimana menyeimbangkan antara dua tujuan tersebut, yaitu menciptakan iklim perbankan yang prudent sekaligus kompetitif.

Dalam sektor asuransi, surat edaran OJK Nomor 6 tahun 2013 mengenai penetapan tarif premi pada asuransi kendaraan bermotor, harta benda, serta jenis risiko khusus, juga menjadi salah satu kebijakan yang dianggap berlawanan dengan iklim kompetisi. Tujuan dari kebijakan

tersebut dilakukan adalah untuk melindungi perusahaan asuransi kecil dari perang harga atau tariff premi sehingga dapat berkompetisi secara lebih sehat. Pemerintah khawatir penetapan harga yang tidak memadai menyebabkan perusahaan asuransi tidak mampu membayar kewajibannya saat terjadi klaim. Namun, dengan adanya penetapan batas bawah premi asuransi ini menjadi suatu penghalang (entry barrier) tersendiri bagi perusahaan yang dapat memproduksi dengan lebih efisien lagi. Penetapan batas bawah di khawatirkan juga malah menciptakan peluang kartel baru untuk beberapa pemain asuransi besar. Sektor asuransi sejatinya sudah tersegmentasi karena perusahaan asuransi yang besar sudah terafiliasi dengan perusahaan yang besar, sementara perusahaan asuransi yang kecil yang berjalan sendiri berusaha menurunkan premi-nya agar dapat bersaing dalam pasar.

### 5.3. Sektor Transportasi

Beberapa regulasi di sektor transportasi juga menimbulkan konsekuensi yang kurang mendukung bagi persaingan usaha. Salah satu contoh regulasi terbaru yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat terjadi melalui dikeluarkannya Peraturan Menteri Perhubungan No 91 Tahun 2014, yang merupakan perubahan kedua dari Permenhub No 51 Tahun 2014 tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan dan Penetapan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri. Regulasi ini dikeluarkan pemerintah tidak lama setelah tragedi jatuhnya pesawat AirAsia di perairan Kalimantan. Regulasi ini mewajibkan badan usaha angkutan udara untuk menetapkan tarif normal serendah-rendahnya 40% dari tarif batas atas sesuai kelompok pelayanan yang diberikan. Sebelum dikeluarkannya regulasi ini, pengaturan harga juga sudah dilakukan oleh pemerintah melalui penetapan tarif batas atas di dalam Permenhub No 26 Tahun 2010 serta penetapan tarif batas bawah pesawat sebesar 30% dari batas atas

Alasan yang diberikan oleh Kementerian Perhubungan untuk regulasi ini terkait dengan meningkatkan faktor keselamatan terutama dari maskapai berbiaya murah (*Low Cost Carrier*), meskipun perlu dikaji kembali apakah memang terdapat hubungan antara biaya murah tarif pesawat dengan standar keselamatan di pesawat tersebut. Namun demikian, regulasi tersebut tidak mempromosikan prinsip persaingan usaha yang sehat karena secara esensi merupakan pengaturan pemerintah terhadap harga yang ditentukan pasar untuk jasa transportasi udara. Artinya, regulasi semacam ini membatasi ruang gerak bagi pelaku usaha untuk menetapkan harga yang paling sesuai dengan struktur biaya mereka. Regulasi batas bawah ini juga akan merugikan bagi maskapai LCC domestik dengan diberlakukannya ASEAN Open Sky 2015. Hal ini disebabkan karena maskapai LCC asing tidak bisa diatur di bawah regulasi tersebut. Akibatnya, maskapai domestik dapat menjadi kalah bersaing dengan maskapai asing dengan adanya regulasi ini. Sebaliknya, maskapai *full service* domestik juga berpotensi diuntungkan dengan berkurangnya disparitas harga antara *full service* dan *low cost carrier* dengan dikeluarkannya regulasi pengaturan tarif batas bawah ini. Intervensi harga yang dilakukan pemerintah di sektor transportasi ini memang tidak menguntungkan bagi persaingan usaha yang sehat di sektor ini.

Selain regulasi yang spesifik seperti contoh di atas, sektor jasa transportasi di Indonesia juga memiliki banyak restriksi, terutama di dalam batas kepemilikan modal asing, sebagaimana ditetapkan di dalam Daftar Negatif Investasi (DNI) 2014. Sejumlah besar subsektor transportasi (angkutan laut dalam negeri, angkutan barang dengan moda darat, angkutan penyeberangan, penyediaan jasa bandar udara, angkutan udara niaga) hanya mengizinkan kepemilikan modal asing sebesar 49%. Bahkan, beberapa subsektor transportasi lainnya

seperti angkutan orang dengan moda darat dan pelayaran rakyat mewajibkan kepemilikan domestik 100%. Selain itu, penyelenggaraan asas cabotage melalui Undang-Undang No 17 Tahun 2008 (meskipun terdapat sejumlah pengecualian melalui beberapa regulasi selanjutnya), semakin membatasi sektor jasa transportasi domestik dari persaingan usaha dengan perusahaan asing.

#### **5.4. Sektor Utilitas**

Kinerja salah satu sektor utilitas, yaitu sektor tenaga listrik terus dipertanyakan dalam beberapa tahun terakhir ini. Damuri (2014) menemukan bahwa rasio elektrifikasi nasional memang mencapai 70%, namun di beberapa wilayah di Indonesia Timur, rasio elektrifikasi berada di bawah 40%. Sementara itu, dalam 10 tahun terakhir peningkatan kapasitas pembangkitan listrik, yang rata-rata kurang dari 6% per tahun, gagal untuk mengikuti pertumbuhan permintaan untuk tenaga listrik yang diestimasi sebesar 6,5% per tahun.

Struktur industri di sektor listrik juga didominasi oleh PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tunggal yang menguasai terutama pada tahap transmisi, distribusi, serta penjualan dari listrik yang dihasilkan. Salah satu subsektor jasa listrik, yaitu pembangkitan listrik (generasi), memang telah mulai diliberalisasi sejak awal 1990-an, sehingga membuka kesempatan bagi pelaku usaha swasta. Hingga 2014 tercatat terdapat 28 *Independent Power Producers* (IPP). Namun demikian, dominasi PLN dalam sektor ini terus dipertahankan dengan regulasi yang mengharuskan IPP untuk menjual tenaga listrik yang mereka hasilkan kepada PLN melalui kontrak kesepakatan pembelian energi (*purchase power agreement/PPA*). Sehingga dalam sektor ini, PLN merupakan pembeli tunggal (monopsoni) dari tenaga listrik yang dihasilkan oleh IPP, serta juga merupakan penjual tunggal (monopoli) dari listrik yang dihasilkan.

Dominasi PLN dalam pembangkitan, transmisi, serta penyaluran tenaga listrik dikokohkan dengan regulasi-regulasi yang diterbitkan pemerintah mengenai Ketenagalistrikan. Pertama, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan menyatakan bahwa PLN merupakan pemilik tunggal dari aset transmisi serta distribusi listrik nasional. Undang-Undang ini juga menutup kesempatan bagi sektor swasta untuk melakukan distribusi serta penjualan energi. Peran pelaku usaha swasta dalam jasa pembangkitan listrik sangat terbatas, dan dibutuhkan izin khusus yang memperbolehkan perusahaan swasta untuk membangkitkan tenaga listrik dan menjualnya ke jenis konsumen tertentu dengan jumlah terbatas, seperti kawasan industri. Pada era ini, PLN menjadi pemain tunggal dalam sektor listrik dan tidak dihadapkan pada persaingan usaha dari perusahaan swasta.

Usaha untuk melakukan reformasi di sektor listrik Indonesia yang monopolis dengan memperkenalkan kompetisi dengan perusahaan swasta pada setiap subsektor listrik (pembangkitan, transmisi, dan distribusi) dilakukan pemerintah melalui penerbitan Undang-Undang No 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Akan tetapi, usaha ini mengalami kegagalan setelah pada Desember 2004 Mahkamah Konstitusi membatalkan pemberlakuan UU tersebut dengan alasan bahwa menyerahkan pengelolaan jasa listrik kepada swasta bertentangan dengan konstitusi, khususnya Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33. Akibatnya, regulasi yang berlaku kembali ke UU No 15 Tahun 1985 yang kembali mengokohkan dominasi PLN di sektor listrik.

Perubahan regulasi di sektor listrik baru kembali terjadi melalui Undang-Undang No 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Secara umum, UU No 30/2009 ini terus mendorong partisipasi

aktif perusahaan/IPP swasta termasuk dalam penjualan listrik yang dihasilkan. Namun demikian, secara umum, bahkan dengan dikeluarkannya UU ini pun, sektor listrik Indonesia masih tetap didominasi pemerintah. UU ini belum mendorong persaingan usaha yang cukup dengan sektor swasta. Contohnya, UU ini mengatur bahwa investor IPP swasta hanya diizinkan untuk menjual langsung listrik yang dihasilkan kepada pengguna akhir di daerah yang tidak berada dalam jangkauan pelayanan PLN. Sementara itu, pada daerah yang berada dalam wilayah pelayanan PLN, tenaga listrik yang dihasilkan IPP swasta masih wajib dijual kepada PLN.

Regulasi terbaru dikeluarkan melalui Peraturan Pemerintah No 42 Tahun 2012, yang mengizinkan pengelola transmisi dan distribusi listrik untuk menyewakan fasilitas tersebut kepada pelaku usaha lain, termasuk swasta. Dengan demikian, investor swasta yang ingin menyalurkan listrik kepada konsumen tidak perlu membangun jalur transmisi dan distribusi sendiri, tetapi dapat menyewa dari pengelola jalur yang sudah ada, seperti PLN. Namun demikian, belum dapat dipastikan bahwa regulasi semacam ini akan mempengaruhi struktur monopoli yang didominasi oleh PLN dalam industri ini.

## **6. Iklim Kebijakan dan Regulasi dalam Sektor Industri Manufaktur**

Salah satu bentuk hambatan terhadap persaingan usaha, terutama dalam perdagangan internasional adalah kebijakan pemerintah untuk membatasi aliran impor barang dan jasa, yang diwujudkan dengan instrumen tarif maupun hambatan non-tarif. Dalam 10 tahun terakhir, Indonesia terus menurunkan tingkat tarifnya, yang ditunjukkan dari penurunan rata-rata pengenaan tarif *Most Favored Nation* (MFN) dari 9,5% pada tahun 2006, menjadi 7,8% pada tahun 2012, dan 5,2% pada tahun 2013 (WTO, 2013).

Tarif yang tinggi banyak diberlakukan dalam beberapa sektor pertanian. Hingga 2013, tercatat 1.341 pos tarif terikat pada level di atas 40%. Rata-rata pengenaan tarif MFN untuk sektor manufaktur tercatat sebesar 8,1% pada tahun 2012. Meskipun masih berada di atas rata-rata tarif MFN manufaktur tahun 2002 di 7,5%, angka ini telah mengalami penurunan dari tahun 2006 yang sempat mencapai 9,8%. Berdasarkan pembagian kode HS, sektor-sektor manufaktur dengan rata-rata tarif tertinggi adalah makanan olahan (21,1%), peralatan transportasi (16,9%), alas kaki (13,9%), serta tekstil dan pakaian jadi (10,8%). Meskipun demikian, Indonesia juga telah memiliki banyak perjanjian tarif preferensial di bawah skema ASEAN, yang membuat banyak dari pos tarif tersebut secara signifikan berada jauh di bawah tarif MFN, bahkan mencapai 0% untuk beberapa jenis barang.

Seiring dengan makin menurunnya rata-rata tarif, baik MFN maupun preferensial, pemerintah juga menggunakan instrumen hambatan non-tarif (*non-tariff measures*/NTM) sebagai bentuk proteksi industri dalam negeri dari persaingan penuh dengan produk impor. Instrumen non-tarif beragam bentuknya, antara lain mencakup pelarangan impor, hambatan masuk seperti *pre-shipment inspection*, pengenaan kuota dan pembatasan jumlah impor, *sanitary and phytosanitary measures* (SPS), pemberlakuan izin untuk mengimpor, serta penerapan standar dan sejumlah regulasi teknis yang harus dipenuhi oleh produk impor.

Pengenaan NTM memang banyak dilakukan pada produk pertanian dan pangan seperti gula, beras, garam, serta minuman beralkohol. Hingga 2013, tercatat 2.060 pos tarif (seperlima dari total pos tarif) masih mewajibkan izin impor. Namun demikian, terdapat sejumlah produk manufaktur yang impornya juga terpengaruh dengan adanya hambatan non-tarif. Hingga 2013, WTO mencatat impor untuk produk-produk seperti pupuk, sejumlah barang elektronik,



mainan, serta beberapa jenis mesin masih dibatasi dengan adanya perizinan impor (*import licensing*). Persyaratan *pre-shipment inspection* juga masih menjadi hambatan bagi impor sejumlah produk tekstil, pakaian jadi, beberapa jenis mesin, dan sejumlah barang elektronik, alas kaki, kaca, ban, serta besi dan baja. Selain itu, juga terdapat banyak hambatan non-tarif berupa *Technical Barriers to Trade* (TBT) dalam berbagai bentuk seperti persyaratan labeling, persyaratan halal, ketaatan pada standar & spesifikasi teknis, yang banyak ditemui pada produk makanan serta kosmetik dan farmasi. Meskipun sulit untuk mengukur secara pasti berapa jumlah NTM yang ada di Indonesia, keberadaan NTM dalam berbagai bentuk membuktikan bahwa dalam beberapa sektor manufaktur, pemerintah Indonesia belum benar-benar membuka produsen domestik terhadap persaingan usaha yang cukup dengan pelaku ekonomi asing.

Selain itu, setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah kadangkala menghasilkan konsekuensi tersendiri dalam menyangkut permasalahan kompetisi dalam suatu sektor. Beberapa contoh regulasi yang baik secara langsung maupun tidak mempengaruhi iklim kompetisi pada suatu industri seperti intervensi penetapan harga, pengaturan distribusi, restriksi impor, dan lainnya. Regulasi tersebut berubah dan mempunyai implikasi lain yang bersifat anti-kompetitif dikarenakan belum ada pengarusutamaan unsur kompetisi dalam setiap pembuatan kebijakan. Berikut studi ini memberikan beberapa contoh regulasi dalam industri yang cukup penting dalam perekonomian yang dianggap mempengaruhi iklim kompetisinya.

### **6.1. Industri Galangan Kapal**

Industri galangan kapal merupakan salah satu industri yang sangat penting dalam input perdagangan dalam negeri maupun luar negeri perihal distribusi barang. Namun terlepas dari pentingnya industri ini, masih sangat sedikit yang menaruh perhatian pada perkembangan industri galangan kapal. Di Indonesia sendiri kurang lebih sudah terdapat 250 pelaku usaha dalam industri galangan kapal, di mana mayoritas diantaranya berlokasi di Batam. Terkonsentrasinya pengusaha galangan kapal di Batam memang cukup beralasan mengingat daerah tersebut merupakan zona perdagangan bebas. Hal ini karena untuk bea masuk impor komponen kapal dikenakan tariff 5%-10%, seperti yang tercatat dalam buku tariff kepabeanan Indonesia tahun 2012 dan diatur dalam Permenkeu No 213 tahun 2011. Setelah kapal selesai di produksi, kembali dikenakan PPN sebesar 10% serta pajak non-final 2%. Disparitas harga terjadi antara industri galangan kapal di Batam dan non-Batam karena sejatinya untuk produksi di Batam tidak dikenakan tariff apapun. Lebih lanjut, dengan adanya restriksi berupa bea masuk dan pajak tersebut membuat perbedaan harga yang cukup signifikan antara kapal produksi dalam negeri dengan kapal impor. Banyak dan rumitnya restriksi pada industri galangan kapal ini membuat investor asing yang tidak jadi menanamkan modalnya di industri ini.

Tingkat konsentrasi dalam industri galangan kapal ini cenderung menurun dari tahun 2002-2012 dari 69.25% menjadi 45.39%. Dengan kata lain industri pembuatan kapal ini semakin tidak terkonsentrasi atau lebih kompetitif. Hal ini terjadi dikarenakan sifat dari industri galangan kapal yang tidak mempunyai pelaku dominan (karena memang kondisi natural pasar), serta di sisi lain semakin banyak pula *fringe firm* yang berkembang di Batam. Sementara melihat dari performa perusahaan, tingkat *price cost margin* tidak mengalami perubahan dari tahun 2002-2012 yaitu 0.48. Meskipun secara struktur industri semakin kompetitif, namun perusahaan tidak memiliki kemampuan untuk menetapkan harga lebih rendah karena distorsi biaya perdagangan yang masih tinggi.

Meskipun demikian, visi poros maritim pemerintahan Indonesia saat ini membuat industri galangan kapal juga mendapat perhatian lebih. Beberapa produk liberalisasi dan deregulasi pun dicanangkan untuk membuat industri pembuatan kapal ini lebih efisien. Beberapa rencana yang sedang didiskusikan lebih lanjut oleh pemerintah Indonesia adalah pencabutan PPN, diberlakukannya bea masuk impor ditanggung pemerintah (BMDTP), serta perencanaan bea masuk komponen impor kapal menjadi 0%. Khusus untuk BMDTP, seperti yang diatur dalam Permenkeu No 127 tahun 2014, yang dimaksud dengan bea masuk impor komponen kapal yang ditanggung pemerintah adalah komponen yang tidak bisa diproduksi di dalam negeri.

## 6.2. Industri Besi dan Baja

Industri baja merupakan input utama dalam sektor manufaktur dan juga konstruksi. Perannya yang cukup krusial tersebut membuat industri ini sering mendapatkan perhatian lebih dari para pengamat dan pembuat kebijakan. Industri baja Indonesia termasuk dalam kategori barang produsen. Struktur pasar industri yang oligopoli dengan beberapa *dominant firm*, seperti PT Krakatau steel, PT Bakrie & Brothers, PT Gunawan Dianjaya Steel, dan PT Jaya Pari Steel, tidak membuat para perusahaan ini dapat menetapkan harga di atas kompetitif. Pasalnya impor untuk industri baja sangatlah besar dan relatif lebih murah karena penurunan harga dunia atau berakhirnya masa *commodity boom*. Berdasarkan laporan dari Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) terjadi peningkatan nilai impor baja dari tahun 2010-2013 sebesar 175%. Selain itu hasil penyelidikan Komite Anti-Dumping Indonesia (KADI) menemukan benar adanya praktik dumping pada ekspor beberapa negara yang merugikan industri baja dalam negeri. Berdasarkan hal-hal tersebut, bea masuk impor untuk sektor baja yang 5% ditambah lagi dengan bea masuk tindakan pengamanan terhadap impor baja paduan sebesar 26% pada tahun pertama seperti yang diatur dalam Permenkeu No 12 tahun 2015.

Kebijakan yang bersifat proteksi industri baja dalam negeri lainnya adalah lisensi impor, seperti yang diatur dalam Permendag No 54 tahun 2010, baik yang secara khusus untuk produksi atau hanya sebagai distributor bagi produsen lain atau konsumen akhir. Untuk baja paduan (alloy), diperlukan kembali secara khusus lisensi untuk mengimpor baja paduan baik untuk produksi maupun sebagai importir terdaftar seperti yang diatur dalam Permendag No 28 tahun 2014. Penambahan peraturan lisensi baja paduan ini dilakukan karena banyaknya importir baja paduan dengan boron kadar rendah untuk mengalihkan tariff bea masuk. Restriksi lainnya yang juga akan diterapkan pemerintah yang bersifat anti kompetitif seperti *trade remedies*, pemeriksaan dan pemberlakuan SNI, verifikasi dan pemeriksaan penelusuran teknis impor oleh surveyor, dan peningkatan penggunaan produksi dalam negeri (P3DN).

Tingkat konsentrasi domestik industri baja dari tahun 2002-2012 mengalami penurunan dari 60.57% menjadi 55.42% yang mengindikasikan industri ini bergerak semakin kompetitif. Dari segi performa perusahaan, penetapan harga sedikit mengalami peningkatan dari 0.28 menjadi 0.33 yang mengindikasikan tidak selamanya terdapat hubungan antara struktur pasar dengan performa perusahaan. *Price cost margin* yang semakin meningkat kemungkinan disebabkan karena adanya kebijakan bea masuk anti-dumping yang diberlakukan untuk impor baja.

## 6.3. Industri Semen

Industri semen adalah salah satu industri strategis di Indonesia. Pembangunan rumah menyumbang 70% permintaan semen di Indonesia, diikuti pembangunan infrastruktur pemerintah. Tentu dengan fokus pemerintah untuk menggenjot pembangunan infrastruktur

serta perumahan rakyat, peranan industri semen akan menjadi semakin penting. Industri semen memiliki struktur pasar oligopoli, di mana beberapa pemain besar menguasai pangsa pasar. Sebelum tahun 1998, industri semen merupakan salah satu industri yang sangat terkonsentrasi, dengan dikuasai oleh sejumlah kecil BUMN dengan angka konsentrasi CR4 mencapai 95% pada tahun 1995. Struktur pasar industri semen pada saat itu hampir mendekati monopoli. Namun pada tahun 1998, pemerintah melakukan deregulasi pada sektor semen dengan menghilangkan restriksi impor dan restriksi memulai usaha, mengangkat pembatasan harga serta distribusi, serta mengurangi *effective rate of protection* (ERP).

Sejak saat itu, pembangunan beberapa pabrik semen baru, ekspansi pabrik lama, serta akuisisi kepemilikan produsen semen Indonesia oleh pihak asing kian meningkatkan persaingan usaha di industri semen. Akan tetapi, hingga tahun 2014 industri semen ini masih cukup tinggi konsentrasinya. Menurut data dari Asosiasi Semen Indonesia (ASI), pangsa pasar terbesar di industri semen Indonesia dimiliki oleh perusahaan milik negara, yaitu PT Semen Indonesia (gabungan dari seluruh anak perusahaannya) yang menguasai sekitar 40% pangsa pasar, diikuti dengan Indocement Tunggul Prakarsa dengan 32%, Holcim Corporation dengan 16%, dan Bosowa Corporation dengan 5%. Saat ini, Indonesia memiliki 15 pabrik semen yang aktif dengan kapasitas produksi yang mencapai 63,1 juta ton per tahun. Produksi semen Indonesia pun terus tumbuh secara stabil dari 39,5 juta ton pada tahun 2010 menjadi 60 juta ton pada tahun 2014. Kapasitas produksi dalam negeri semen yang terus meningkat dalam 5 tahun terakhir kini cukup untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Namun, Indonesia masih mengimpor semen, terutama dari Vietnam dan Thailand yang memang mengalami surplus produksi semen. Meskipun demikian, dengan fokus pembangunan infrastruktur dan perumahan rakyat yang ditetapkan pemerintah, dibutuhkan ekspansi kapasitas produksi semen dalam negeri, serta iklim persaingan usaha yang mendukung untuk itu, agar dapat memenuhi permintaan semen domestik.

Sayangnya, hingga kini harga semen Indonesia merupakan salah satu yang tertinggi di Asia Tenggara. Salah satu penyebabnya adalah struktur pasar yang masih terkonsentrasi pada tiga atau empat pemain besar, serta tingginya biaya transportasi untuk mengangkut semen terutama ke wilayah yang jauh dari pusat produksi. Memang sempat ada dugaan kartel yang dilakukan industri semen pada tahun 2000-an, tetapi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memutuskan bahwa tidak terdapat kartel dalam industri ini. Tidak terdapat perbedaan harga yang cukup signifikan antara harga pabrik dengan harga ritel, juga tidak terbukti ada utilisasi produksi yang rendah, harga jual dan margin keuntungan yang tidak wajar. Selain itu, industri semen sangat sensitif terhadap kenaikan biaya energi. Beberapa kali kenaikan tarif listrik industri dalam 10 tahun terakhir secara signifikan meningkatkan biaya produksi serta memotong margin keuntungan. Misalnya, kenaikan tarif listrik Mei 2014 meningkatkan biaya operasional Holcim hampir 16%.

Beberapa regulasi yang mempengaruhi industri semen terjadi misalnya pada tahun 2013, ketika pemerintah memperketat aturan impor semen melalui Permendag No 40/2013 tentang Ketentuan Impor Semen Clinker dan Semen. Peraturan ini berlaku dari 1 September 2013 hingga 1 September 2017. Regulasi ini membatasi aliran impor semen baik sebagai barang jadi maupun sebagai clinker (untuk proses produksi lebih lanjut). Nantinya hanya importir terdaftar yang mendapatkan rekomendasi Kementerian Perindustrian yang bisa mengajukan izin impor ke Kementerian Perdagangan. Impor semen clinker lebih diprioritaskan pada

produsen domestik yang bersiap melakukan ekspansi. Oleh karena itu, regulasi ini diharapkan menjadi insentif bagi produsen semen domestik agar melakukan ekspansi produksi.

Satu regulasi lain yang lebih baru, terjadi pada Januari 2015, ketika Presiden Joko Widodo mengintervensi pasar semen, dengan mewajibkan penurunan harga semen sebesar Rp 3.000,- per sak bagi perusahaan semen milik negara, PT Semen Indonesia, yang kurang lebih setara dengan 6% harga jual, sebagai respon dari penurunan harga BBM. Kebijakan ini berdampak cukup besar karena PT Semen Indonesia merupakan produsen semen terbesar di Indonesia. Marjin keuntungan produsen semen pun menjadi semakin tipis sebagai akibat kebijakan ini, meskipun dalam situasi di mana biaya listrik dan transportasi turun sebagai akibat penurunan harga minyak dunia. Selain itu, kebijakan ini cenderung lebih menguntungkan produsen tertentu yang memiliki kapasitas produksi yang paling besar, yang bisa memproduksi dengan lebih efisien. Selain kebijakan pengaturan harga ini, sebenarnya industri semen memiliki kebijakan investasi yang cukup terbuka bagi investasi asing. Industri semen tidak tercantum di dalam Daftar Negatif Investasi (DNI), serta tidak ada tarif yang dikenakan pada impor semen.

#### **6.4. Industri Gula**

Sektor gula termasuk industri komoditas pokok dan strategis di Indonesia. Namun sayangnya, industri gula dalam negeri kurang efisien, ditunjukkan dengan harga gula yang tinggi dibanding kawasan, misalnya harga gula di Indonesia secara rata-rata lebih tinggi 60% dibanding Thailand. Selain itu, belakangan ini industri gula di Indonesia juga mengalami sejumlah masalah seperti merembesnya gula rafinasi ke pasar ritel, proses penunjukkan importir gula dan pemberian kuota yang kurang transparan sehingga rawan dimanfaatkan pemburu rente, serta jalur distribusi yang dikuasai oleh sejumlah kecil importir yang diduga mengendalikan harga dan melakukan praktik persaingan usaha yang tidak sehat. Salah satu penyebab dari kondisi demikian adalah sejumlah regulasi yang kurang kondusif bagi persaingan usaha.

Dalam melakukan pengelolaan industri gula, pemerintah selalu ingin menyeimbangkan dua tujuan penting, yaitu menjaga keseimbangan antara *supply* dan *demand* gula di pasaran, serta melindungi kesejahteraan para petani tebu dalam negeri. Untuk itu, pemerintah sangat meregulasi industri ini melalui sejumlah regulasi yang mengatur Tata Niaga Impor Gula, seperti SK Menperindag No 643 Tahun 2002 tentang Tata Niaga Impor Gula, Keppres No 57 dan 58 Tahun 2004, serta SK Menperindag No 527 Tahun 2004 tentang Tata Niaga Impor Gula.

Pada umumnya melalui regulasi-regulasi tersebut, pemerintah melakukan pembedaan segmentasi antara produksi gula rafinasi dan gula kristal putih, yang berbeda dalam jalur distribusi serta ketentuan impor bahan bakunya. Akhirnya, di dalam beberapa regulasi pemerintah di sektor industri gula, terdapat beberapa perbedaan perlakuan antara produsen gula rafinasi dengan produsen gula kristal putih, yang cenderung menguntungkan salah satu pihak.

Salah satu contoh dari peraturan tersebut adalah Surat Menteri Perindustrian Nomor 691/M-IND/8/2007 yang mengharuskan produsen gula rafinasi untuk melakukan produksi yang terintegrasi, di mana mereka diwajibkan menggunakan bahan baku yang berasal dari perkebunan tebu yang harus mereka bangun sendiri. Dalam masa pengembangan perkebunan tebu tersebut hingga menuju panen, produsen gula rafinasi diizinkan untuk

mengimpor gula kristal mentah (*raw sugar*), yang merupakan bahan baku gula rafinasi, selama tiga tahun pertama. Meskipun dilatarbelakangi oleh keinginan pemerintah untuk mengurangi ketergantungan impor *raw sugar* dan melindungi kesejahteraan petani tebu domestik, regulasi ini jelas tidak sesuai dengan prinsip persaingan usaha yang seimbang karena adanya perbedaan perlakuan yang memberatkan pabrik gula rafinasi yang dipaksa untuk berinvestasi dengan mengembangkan perkebunan tebu sendiri. Padahal, biaya impor *raw sugar* jelas jauh lebih murah ketimbang harus mengembangkan kebun tebu sendiri.

Selain itu, juga terdapat beberapa intervensi pemerintah ke dalam mekanisme pasar dalam bentuk regulasi yang bertujuan untuk memproteksi serta memberdayakan industri gula domestik, antara lain berupa penetapan tarif bea masuk untuk gula impor, pembatasan impor, serta pengaturan harga dasar gula petani. Beberapa ketentuan dalam Tata Niaga Impor Gula juga menunjukkan bahwa pemerintah melindungi harga gula nasional dan kesejahteraan petani tebu domestik, misalnya dengan persyaratan bahwa impor gula tidak boleh dilakukan dalam masa satu bulan sebelum dan dua bulan setelah musim giling tebu dalam negeri.

Dari sejumlah regulasi ini, masih terdapat sejumlah regulasi yang cenderung diskriminatif bagi pelaku usaha industri gula yang berbahan baku tebu dari petani lokal, misalnya dalam Keputusan Menteri Keuangan – 240/KMK.010/2006 tentang Pembebasan Bea Masuk atas Impor Raw Sugar oleh Industri Gula Rafinasi. Fasilitas ini hanya diberikan kepada produsen gula rafinasi dan tidak diberikan kepada produsen gula kristal putih, yang akhirnya harus mendapatkan bahan baku dari petani domestik dengan biaya yang jauh lebih tinggi. Kebijakan ini membuat industri gula rafinasi dapat menjadi jauh lebih efisien dalam struktur biaya produksinya karena mendapatkan fasilitas impor yang berbiaya jauh lebih murah dari negara-negara yang memang lebih efisien dalam produksinya, seperti Thailand dan Vietnam. Regulasi ini memfasilitasi produsen gula rafinasi untuk menghasilkan gula dengan harga jauh lebih murah dibanding produsen gula berbahan baku tebu domestik (yang memang kurang efisien dengan teknologi yang sudah berumur lama). Hal ini juga merupakan salah satu regulasi yang kurang mempromosikan persaingan usaha yang seimbang, karena diskriminatif dalam pemberian fasilitas yang menguntungkan salah satu pihak, dan tidak yang lain.

## **7. Saran dan Pertimbangan KPPU**

Pemerintah sebagai regulator seharusnya menyediakan atmosfer yang mendukung untuk berkembangnya persaingan usaha yang sehat. Namun demikian, tidak semua regulasi yang dikeluarkan pemerintah telah memperhitungkan prinsip persaingan usaha yang benar, bahkan ada beberapa peraturan yang cenderung anti-kompetitif. Selain itu, banyak perilaku pelaku usaha dalam berbagai sektor di berbagai tempat yang melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat, menyebabkan kondisi persaingan usaha yang kurang baik di berbagai sektor perekonomian. Berangkat dari kondisi yang demikian, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah berulang kali menghasilkan saran dan pertimbangan yang secara formal disampaikan kepada pemerintah.

Melalui saran dan pertimbangan KPPU, diharapkan bahwa kondisi persaingan usaha dalam lingkup spesifik sektoral yang dibahas dalam saran tersebut dapat membaik. Dari tahun 2001 hingga 2015, KPPU tercatat telah menghasilkan 152 saran pertimbangan terkait persaingan usaha di berbagai sektor. Beberapa dari saran pertimbangan tersebut terkait dengan kebijakan atau regulasi yang berlaku tingkat nasional, namun beberapa yang lain secara spesifik terkait dengan regulasi di daerah tertentu.

Mencermati isi saran pertimbangan KPPU, secara umum saran pertimbangan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga jenis. Pertama, adalah saran pertimbangan sebagai respon perilaku dari pelaku usaha yang menghasilkan implikasi yang buruk terhadap persaingan usaha yang sehat di sektor tersebut. Sementara itu, kelompok kedua dan ketiga terkait dengan respon KPPU atas kebijakan atau regulasi pemerintah yang telah maupun berpotensi menghambat persaingan usaha. Jenis kedua disebut dengan kebijakan review, di mana KPPU merekomendasikan sejumlah revisi pada regulasi pemerintah tertentu yang telah menghasilkan konsekuensi negatif pada aspek persaingan usaha. Sementara itu, kelompok ketiga adalah kebijakan monitoring, di mana KPPU merekomendasikan agar pemerintah mengkaji ulang beberapa kebijakan atau regulasi yang memiliki potensi (meski belum terbukti) dampak negatif terhadap persaingan usaha di sektor tertentu.

**Tabel 5. Klasifikasi Isi Saran dan Pertimbangan KPPU Berdasarkan Sektor, 2001-2015**

#	Sektor	Jumlah
1	Sektor Barang	<b>36</b>
	Energi	9
	Pangan	15
	Elektronik	1
	Manufaktur	1
	Komoditas	3
	Bahan Baku	6
	Farmasi	1
2	Sektor Jasa	<b>109</b>
	Transportasi darat	6
	Transportasi udara	8
	Logistik	9
	Keuangan (asuransi)	8
	Keuangan (lainnya)	6
	Hiburan	2
	Ritel	14
	Pengadaan (konstruksi)	9
	Pengadaan (barang)	9
	Pengadaan (jasa)	10
	Pengadaan (lintas)	4
	Telekomunikasi	13
	Buku ritel	1
	Konstruksi	1
	Informasi reklame	6
	Pariwisata	1
	Tenaga kerja	2
3	Lintas sektor	<b>7</b>
	<b>JUMLAH</b>	<b>152</b>

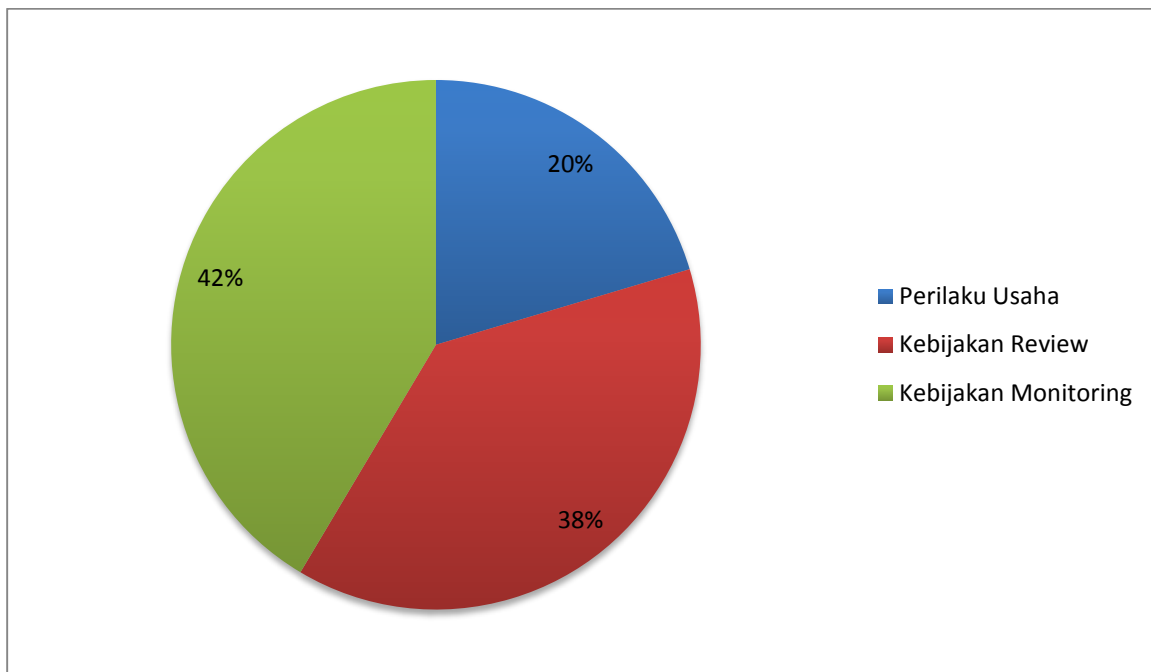
Sumber: Olahan penulis dari data KPPU

Isi saran dan pertimbangan KPPU sebenarnya sangat beragam, mulai dari kajian KPPU mengenai konsekuensi kompetisi dari kebijakan atau regulasi pemerintah tertentu, misalnya mengenai penetapan tarif impor, atau tarif angkutan transportasi tertentu, tata cara pelaksanaan jasa tertentu, substansi regulasi daerah mengenai pembangunan menara telekomunikasi, hingga perihal pengadaan barang atau jasa tertentu. **Tabel 5** di atas menunjukkan bahwa sebagian besar saran dan pertimbangan yang dihasilkan KPPU lebih

banyak menyentuh permasalahan persaingan usaha di sektor jasa, terutama sektor jasa transportasi, telekomunikasi, dan ritel. Sementara itu, saran dan pertimbangan yang diberikan di sektor barang lebih didominasi oleh sektor pangan dan energi.

Selain itu, **Gambar 2** di bawah juga menunjukkan klasifikasi saran dan pertimbangan KPPU berdasarkan substansinya. Studi ini menemukan bahwa 80% saran dan pertimbangan KPPU berbentuk kebijakan review atau kebijakan monitoring, dan hanya 20% yang menyentuh mengenai perilaku dari pelaku usaha. Hal ini mengindikasikan bahwa masih sangat banyak kebijakan maupun regulasi pemerintah yang tidak didasarkan pada prinsip persaingan usaha yang benar. Salah satu contohnya, banyak dari saran dan pertimbangan KPPU bersubstansikan kebijakan yang merekomendasikan pemerintah untuk merevisi kembali peraturan yang terkait dengan sistem pengadaan barang dan jasa di berbagai sektor, yang tidak didasarkan pada *bidding* yang kompetitif.

**Gambar 2. Saran dan Pertimbangan KPPU, Berdasarkan Substansi**



Sumber: Olahan penulis dari data KPPU

## 8. Kesimpulan

Situasi persaingan usaha dalam periode liberalisasi perekonomian Indonesia pada pertengahan 1980-an hingga menjelang krisis moneter 1997 ditandai dengan perubahan struktur industri manufaktur dari yang secara umum sangat terkonsentrasi hingga berangsur-angsur semakin kompetitif, yang salah satunya ditunjukkan oleh indikator Rata-rata Tertimbang CR4 yang terus mengalami penurunan dari 1985 hingga 1997. Namun demikian, paper ini lebih berfokus untuk memetakan situasi persaingan usaha di Indonesia sejak tahun 1997 hingga 2012. Analisis dilakukan dengan dua jenis pendekatan, yaitu kuantitatif menggunakan indikator Statistik Industri, serta kualitatif yang menganalisis iklim regulasi yang berlaku di masing-masing sektor.

Temuan dari paper ini adalah bahwa struktur industri manufaktur kembali mengalami peningkatan konsentrasi sejak 1997 hingga 2012. Seluruh indikator konsentrasi yang digunakan dalam studi ini, yaitu CR4, HHI, analisis pangsa pasar, dan analisis posisi dominan konsisten menunjukkan hal ini. Salah satu alasan peningkatan kembali konsentrasi industri manufaktur adalah perubahan struktur pada perusahaan yang mampu bertahan dari krisis 1997, yang cenderung merupakan perusahaan besar. Keberadaan Undang-Undang No 5 Tahun 1999 yang diterbitkan bersamaan dengan dibentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada tahun yang sama untuk mempromosikan persaingan usaha yang sehat, ternyata belum berhasil menurunkan kembali rasio konsentrasi, karena pada era setelah krisis 1997 masih banyak sekali terjadi pelanggaran pada UU tersebut oleh pelaku usaha dalam negeri melalui praktik persaingan usaha yang tidak sehat seperti kartel.

Namun demikian, satu aspek penting lainnya yang turut mempengaruhi situasi persaingan usaha di Indonesia adalah kerangka regulasi yang berlaku. Studi ini melakukan analisis pada iklim regulasi yang berlaku di Indonesia, baik secara umum (*across the board*) maupun spesifik sektoral. Secara umum, studi ini menemukan bahwa meskipun telah memiliki UU No 5 Tahun 1999 yang melarang praktik usaha tidak sehat, banyak regulasi lain yang dikeluarkan oleh berbagai Kementerian/Lembaga, yang tidak konsisten dengan prinsip persaingan usaha. Indeks Restriksi Perdagangan Jasa (STRI) yang dikeluarkan oleh OECD juga mencerminkan kondisi regulasi Indonesia yang kurang bersahabat bagi kompetisi, terutama dengan pelaku usaha asing. Prinsip persaingan usaha juga tidak selalu dijunjung dalam regulasi yang dibuat pemerintah di tingkat domestik. Hal ini diindikasikan misalnya dalam substansi Saran dan Pertimbangan KPPU, yang 80% di antaranya terkait dengan regulasi yang telah atau berpotensi menghambat persaingan usaha.

Penerbitan berbagai regulasi spesifik di tingkat sektoral yang melakukan diskriminasi yang membatasi ruang gerak usaha serta merugikan kelompok pelaku usaha tertentu, atau membuka kesempatan bagi praktik usaha tidak sehat maupun aktivitas berburu rente, serta melakukan intervensi pada harga pasar, juga turut menyebabkan situasi persaingan usaha yang tidak mengalami kemajuan signifikan sejak krisis finansial Asia.

Untuk itu, seiring dengan inisiatif reformasi regulasi yang sedang diusahakan pada pemerintahan Presiden Joko Widodo saat ini, prinsip persaingan usaha perlu dipertimbangkan dengan serius dalam proses analisis setiap regulasi ekonomi di masa depan, agar regulasi tidak lagi menjadi penghambat bagi persaingan usaha yang sehat yang pada akhirnya menguntungkan bagi konsumen dan seluruh masyarakat di Indonesia.



## Referensi:

- Aswicahyono, H., & Kartika, P. (2010). *Competition Policy in Indonesia: A Stock Take of Recent Development*. Report for Asian Development Bank.
- Bird, K. (1999). Are Industrial Concentration and Market Shares Reliable Indicators of Competition? *USAID Partnership for Economic Growth (PEG) Project*.
- Carlton, D. W., & Perloff, J. M. (2000). *Modern Industrial Organization 3rd edition*. Addison Wesley.
- Damuri, Y. (2014). *Pricing Practices in Indonesia's Electricity Power Services*. Indonesia Services Dialogue.
- OECD (2014). *OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Indonesia*. May 2014.
- KPPU (2009). *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks*. Buku Ajar KPPU.
- Pangestu, M., Aswicahyono, H., Anas, T., & Ardyanto, D. (2002). The Evolution of Competition Policy in Indonesia. *Review of Industrial Organization*, 205-224.
- Thee, K. (2012). *Indonesia's Economy Since Independence*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS): Singapore.
- World Trade Organization (2013). *WTO Trade Policy Review: Indonesia (2013)*. Report by the Secretariat. 6 May 2013.