



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISA TENTANG PENYALAHGUNAAN MONOPOLI  
BERDASARKAN PUTUSAN-PUTUSAN KOMISI PENGAWAS  
PERSAINGAN USAHA (KPPU) DAN PUTUSAN  
PENGADILAN**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum**

**NOVITA MILANDA  
0706176095**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM HUKUM EKONOMI  
JAKARTA  
JULI, 2009**

**i**





**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISA TENTANG PENYALAHGUNAAN MONOPOLI  
BERDASARKAN PUTUSAN-PUTUSAN KOMISI PENGAWAS  
PERSAINGAN USAHA (KPPU) DAN PUTUSAN  
PENGADILAN**

**TESIS**


**NOVITA MILANDA  
0706176095**

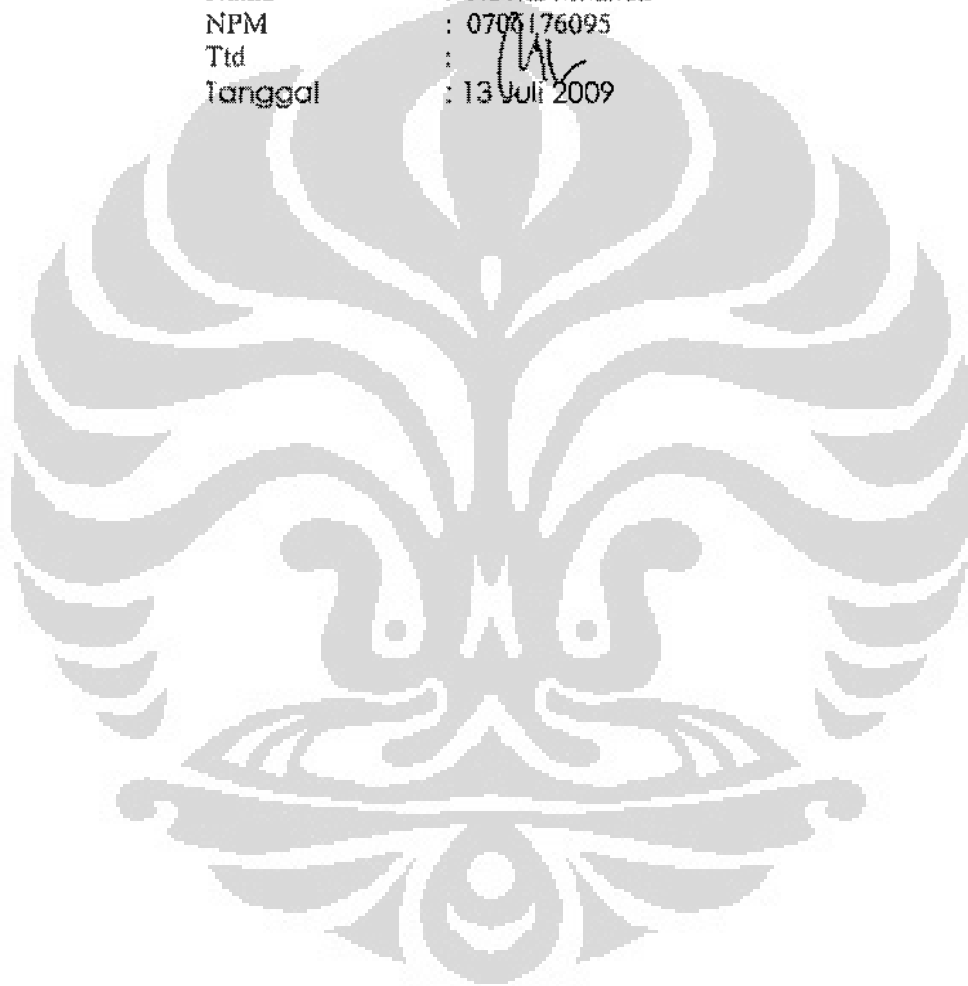
**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM HUKUM EKONOMI  
JAKARTA  
JULI, 2009**



## PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri  
dan semua sumber baik yang saya kutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan benar

Nama : Novita Milanda  
NPM : 0706176095  
Ttd :   
Tanggal : 13 Juli 2009



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Novita Milanda  
NPM : 0706176095  
Program studi : Hukum Ekonomi  
Judul Tesis : Analisa Tentang Penyalahgunaan Monopoli Berdasarkan  
Putusan-Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha  
(KPPU) Dan Putusan Pengadilan

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing/  
Penguji : Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D

Ketua Sidang/  
Penguji : Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M

Penguji : Prof. Erman Rajaguguk, SH, LL.M., Ph.D

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 13 Juli 2009

## KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamu'alaikum. Wr. Wb

Segala puji bagi Allah SWT dengan pujian yang banyak penuh kebaikan dan barakah, yang memberi pahala berlipat kepada orang yang bersyukur kepadaNya. Saya memujinya atas nikmat yang datang bertubi-tubi. Sesungguhnya Allah SWT Maha Terpuji lagi Maha Kuasa, tiada daya dan kekuatan melainkan atas pertolongan Allah SWT. Sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul: **ANALISA TENTANG PENYALAHGUNAAN MONOPOLI BERDASARKAN PUTUSAN-PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) DAN PUTUSAN PENGADILAN**

Sholawat serta salam yang paling suci semoga dilimpahkan kepada pemimpin, iman teladan kita, Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga dan sahabatnya.

Atas bantuan baik terlihat maupun tersirat yang telah diberikan dalam penyelesaian tesis ini, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua saya yang selalu memberi dukungan dan doa.
2. Suamiku Nana Suryadigama, ST,MIT, mudah-mudahan Allah SWT selalu mcrahmati dan meridhoi serta mencintai kita dunia dan akhirat, amin.
3. Pembimbing tesis saya, Bapak Kurnia Toha S.H.,LL.M.,Ph.d.
4. Rekan-rekan seluruh angkatan 2007 Magister FH-UI.

Akhir kata penulis mengharapkan agar tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya dan bagi penulis khususnya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Jakarta, 13 Juli 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

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

Nama : Novita Milanda  
NPM : 0706176095  
Program Studi : Hukum Ekonomi  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Tesis

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

**ANALISA TENTANG PENYALAHGUNAAN MONOPOLI BERDASARKAN PUTUSAN-PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) DAN PUTUSAN PENGADILAN**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 13 Jun 09  
Yang menyatakan

  
(Novita Milanda)

## ABSTRAK

Nama : Novita Milanda  
Program Studi : Hukum Ekonomi  
Judul : Analisa Tentang Penyalahgunaan Monopoli Berdasarkan Putusan-  
Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dan Putusan  
Pengadilan

Penulisan ini dilatarbelakangi dengan begitu banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang persaingan usaha termasuk di dalamnya terkait dengan Monopoli. Hingga pada tahun 1999 lahirlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Kehadiran Undang –Undang No. 5 Tahun 1999 dan KPPU ini menimbulkan pertanyaan pertama, bagaimana konsistensi putusan-putusan KPPU terhadap praktek monopoli. Kedua, metode apa yang diterapkan dalam pembuktian penyalahgunaan praktek monopoli dan ketiga, bagaimana penerapan pasal mengenai monopoli pada Undang-Undang No.5 Tahun 1999 terhadap pnyalahgunaan praktek monopoli. Dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, digunakan metode penelitian yuridis normatif, yakni metode penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun yang sudah secara konkrit ditetapkan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan memutus perkara tersebut. Adapun data sekunder yang digunakan terbagi menjadi 2(dua) bahan hukum yaitu bahan hukum primer yang meliputi produk lembaga legislatif, dalam tulisan ini adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan putusan KPPU sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi artikel, tulisan ilmiah atau majalah hukum. Dari metode yang digunakan dapat disimpulkan bahwa ditemukan adanya ketidakconsistenan majelis komisi dalam merumuskan pengertian pelaku usaha, penguasaan atas produksi atau pemasaran barang dan atau jasa dan mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya, ditemukan juga adanya penerapan putusan tanpa pemeriksaan pasar dan pemeriksaan terhadap hambatan persaingan. Namun demikian dapat dikatakan bahwa penerapan monopoli berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam putusan KPPU sudah cukup konsisten, namun terkadang tidak sejalan dengan putusan pengadilan.

Kata Kunci: Monopoli, Putusan KPPU

## ABSTRAK

Name : Novita Milanda  
Study Program : Economic Law  
Title : Analyst Abuse of Monopoly Based On KPPU Decision and Court Decision

Because a lot of regulation in antitrust include monopoly. At least, in 1999 there are Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), whereas the absent invites some question, first, consistency of KPPU decision consider in monopoly. Second, the method that application to prove abuse of monopoly and third, application of monopoly rule that use for abuse of monopoly. To answer the questions, yuridis-normtive method is used. Yuridis-normative method refers from both normative law in regulation and decision that made by legal institution. This reset use primary data from legislative institution such as Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 and KPPU decision, while secondary data such as article, journal. From the method that use, knowing that there are inconsistency in KPPU decision such as criteria of from pelaku usaha, penguasaan atas produksi atau pemasaran barang dan atau jasa dan mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Next, there is no investigation in market and behavior in antitrust of KPPU decision. Finally, among KPPU decisions are konsisten, but between KPPU decisions and court decisions are not konsisten.

Kata Kunci: Monopoly, KPPU decision

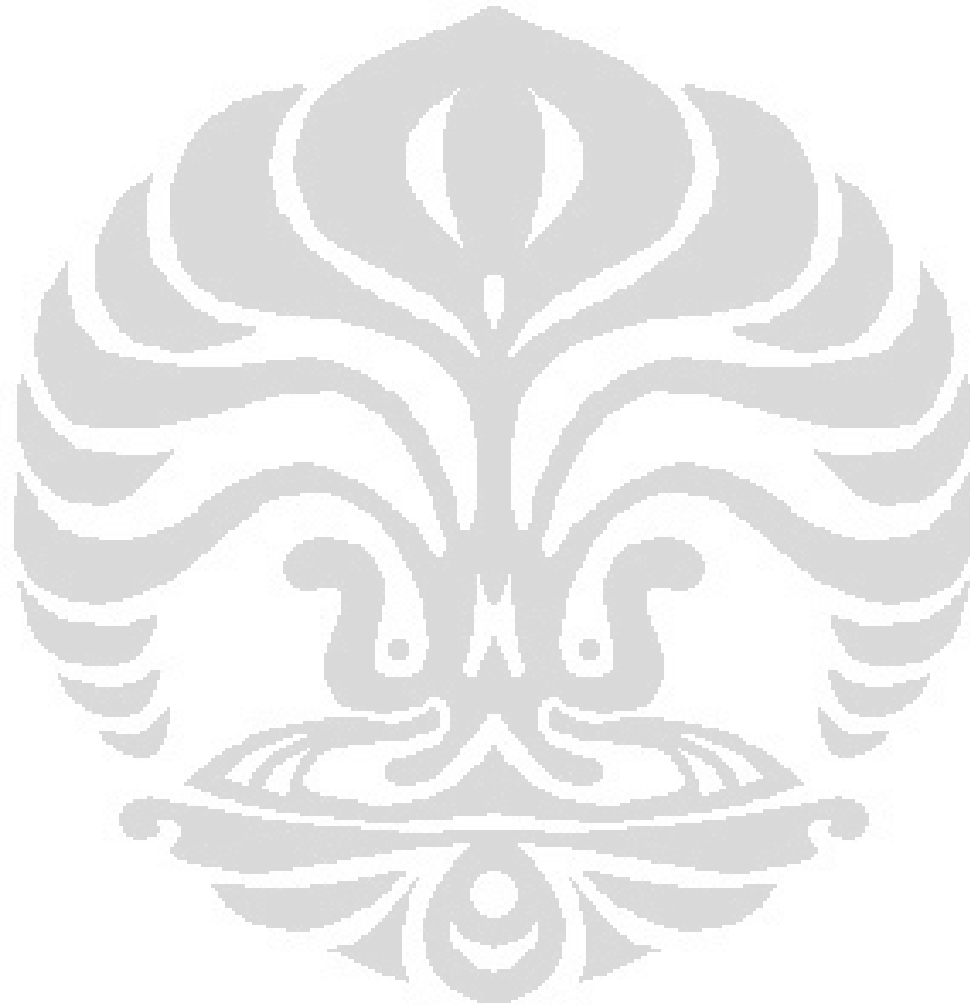


## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	
KATA PENGANTAR .....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	iv
ABSTRAK .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Permasalahan .....	1
1.2 Pokok Permasalahan .....	4
1.3 Tujuan Penelitian .....	4
1.4 Kegunaan Penelitian .....	4
1.5 Kerangka Teori dan Konseptual .....	5
1.6 Metode Penelitian .....	8
1.7 Sistematika Penulisan .....	8
<b>2. TINJAUAN MONOPOLI DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA .....</b>	<b>11</b>
2.1 Konsep Pasar .....	11
2.2 Monopoli Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha .....	18
2.3 Metode Pembuktian Terhadap Penyalahgunaan Praktek Monopoli .....	23
<b>3. Penerapan Monopoli Berdasarkan kasus-kasus di Indonesia .....</b>	<b>28</b>
3.1 Penerapan Monopoli Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan .....	28
3.1.1 Putusan KPPU No. 22/KPPU-L/2007 .....	28
3.1.1.1 Pelaku Usaha PT. Angkasa Pura I (PT. AP I) .....	28
3.1.1.2 Duduk Perkara .....	31
3.1.1.3 Pertimbangan Hukum Putusan KPPU .....	32
3.1.1.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli .....	33
3.1.1.5 Pertimbangan Hukum Pengadilan Negeri .....	33
3.1.1.6 Putusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri .....	36
3.1.2 Putusan KPPU No.08/KPPU-I/2005 .....	37
3.1.2.1 Pelaku Usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) .....	37
3.1.2.2 Duduk Perkara .....	38
3.1.2.3 Pertimbangan Hukum Putusan KPPU .....	41
3.1.2.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli .....	41
3.1.2.5 Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung .....	42
3.1.2.6 Putusan Kasasi .....	42
3.2 Penerapan Monopoli Berdasarkan Agreement/ Lisensi .....	43
3.2.1 Putusan KPPU No. 04/KPPU-I/2003 .....	43
3.2.1.1 Pelaku Usaha PT. Jakarta International Container Terminal (PT. JICT) .....	43
3.2.1.2 Duduk Perkara .....	43
3.2.1.3 Pertimbangan Hukum Putusan KPPU .....	43
3.2.1.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli .....	43
3.2.2 Putusan KPPU No.01/KPPU-L/2004 .....	46
3.2.2.1 Pelaku Usaha PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia I (Pelindo I) .....	46

3.2.2.2	Duduk Perkara .....	47
3.2.2.3	Pertimbangan Hukum Putusan KPPU .....	49
3.2.2.4	Putusan KPPU Terhadap Monopoli .....	50
3.2.3	Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2004 .....	50
3.2.3.1	Pelaku Usaha Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) dan PT Pura Nusapersada .....	50
3.2.3.2	Duduk Perkara .....	51
3.2.3.3	Pertimbangan Hukum Putusan KPPU .....	55
3.2.3.4	Putusan KPPU Terhadap Monopoli .....	55
3.2.4	Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007 .....	56
3.2.4.1	Pelaku Usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) .....	56
3.2.4.2	Duduk Perkara .....	56
3.2.4.3	Pertimbangan Hukum Putusan KPPU .....	59
3.2.4.4	Putusan KPPU Terhadap Monopoli .....	59
3.3	Penerapan Monopoli Berdasarkan Penguasaan Pasar .....	59
	Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 .....	59
3.3.1	Pelaku Usaha PT. Telekomunikasi Selular (PT. Telkomsel) .....	59
3.3.2	Duduk Perkara .....	60
3.3.3	Pertimbangan Hukum Putusan KPPU .....	62
3.3.4	Putusan KPPU Terhadap Monopoli .....	63
3.3.5	Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung .....	63
3.3.6	Putusan Kasasi .....	64
<b>4.</b>	<b>ANALISA YURIDIS PENERAPAN MONOPOLI DALAM PUTUSAN-PUTUSAN KPPU DAN PUTUSAN PENGADILAN .....</b>	<b>67</b>
4.1	Konsistensi Putusan-Putusan KPPU Terhadap Penerapan Praktek Monopoli .....	67
4.1.1	Pelaku Usaha .....	68
4.1.2	Penguasaan Atas Produksi dan atau Pemasaran Barang dan atau Jasa .....	69
4.1.3	Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli .....	74
4.2	Metode Pembuktian Praktek Monopoli .....	82
4.2.1	Putusan KPPU No.22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Angkasa Pura I .....	82
4.2.2	Putusan KPPU No.08/KPPU-I/2005 dengan Pelaku Usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) .....	84
4.2.3	Putusan KPPU No. 04/KPPU-I/2003 dengan Pelaku Usaha PT.Jakarta International .....	86
4.2.4	Putusan KPPU No.01/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia I .....	88
4.2.5	Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) dan PT Pura Nusapersada .....	88
4.2.6	Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007 dengan Pelaku Usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam	

dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS).....	89
4.2.7 Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 dengan Pelaku Usaha PT.Telekomunikasi Setular .....	91
4.3 Penerapan Monopoli berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1999 Terkait Putusan KPPU dan Putusan Pengadilan .....	93
<b>5. PENUTUP.....</b>	<b>98</b>
5.1 Kesimpulan.....	98
5.2 Saran.....	99
<b>DAFTAR REFERENSI .....</b>	<b>101</b>



## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Kesadaran tentang pentingnya persaingan usaha sudah dipahami jauh sebelum diberlakukannya UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hal tersebut dapat dilihat dengan adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang persaingan usaha yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana terdapat pasal 382 Bis yang mengatur tentang Persaingan Curang.

Demikian pula dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian disinggung tentang persaingan yang tidak sehat juga persaingan yang tidak jujur. Disamping itu, kerap dikemukakan bahwa kerugian yang diderita oleh pelaku usaha dari persaingan yang tidak sehat, sepanjang kerugian tersebut bersifat perdata dari persaingan, maka dapat digunakan pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata<sup>1</sup>.

Selain ketentuan-ketentuan tersebut di atas, ada juga ketentuan-ketentuan lain yang mengatur mengenai larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yaitu: pertama, pasal 13 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa monopoli di bidang pertanahan harus dicegah. Kedua, pasal 81 dan 82 UU No. 19 tahun 1992 tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang No. 1 Tahun 1997 tentang Merek yang menyatakan ancaman pidana bagi perbuatan curang dalam pemakaian merek. Ketiga, pasal 126 UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang mencegah kemungkinan terjadinya monopoli atau kegiatan yang merugikan masyarakat akibat penggabungan, peleburan atau pengambilalihan perusahaan. Keempat, pasal 10 UU No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal yang melarang adanya ketentuan yang menghambat adanya persaingan sehat dalam pasar modal. Kelima, pasal 8b Undang-Undang No. 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil yang mencegah pembentukan struktur

---

<sup>1</sup>Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Cet. 1, Jakarta: Lentera Hati, 2002, hal 62-63.

pasar yang dapat melahirkan persaingan yang tidak wajar dalam bentuk monopoli, oligopoli dan monopsoni yang merugikan usaha-usaha kecil<sup>2</sup>.

Dengan lahirnya UU No. 5 tahun 1999, hal-hal yang berkaitan dengan persaingan usaha dan monopoli yang selama ini tersebar pada beberapa peraturan perundang-undangan, kini telah dinaungi oleh UU No. 5 tahun 1999.

UU No. 5 tahun 1999 didalamnya juga mengatur mengenai monopoli yaitu pada pasal 17 yang melarang kegiatan yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli. Menurut Posner terdapat tiga alasan politis penyebab praktek monopoli tidak dikehendaki, yakni: pertama, bahwa monopoli mengalihkan kekayaan dari para konsumen kepada pemegang saham perusahaan-perusahaan yang monopolistik, yaitu suatu distribusi kekayaan yang berlangsung dari golongan yang kurang mampu kepada yang kaya. Kedua, bahwa monopoli, atau secara lebih luas setiap kondisi yang memperkuat kerjasama di antara perusahaan-perusahaan yang bersaing, akan memudahkan dunia industri untuk melakukan manipulasi politis guna memperoleh proteksi dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang memungkinkan adanya perolehan keuntungan di bidang industri yang bersangkutan. Ketiga, adalah berkaitan dengan keberatan atas praktek monopoli yakni, bahwa kebijakan anti monopoli yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, merupakan kebijakan yang membatasi kebebasan bertindak bagi perusahaan-perusahaan besar untuk dapat berkembangnya dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan kecil<sup>3</sup>.

Namun demikian UU No. 5 tahun 1999 melakukan pengecualian terhadap monopoli yaitu sebagaimana tercantum dalam pasal 51, dimana monopoli diperbolehkan dengan persyaratan yaitu: pertama, berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak. Kedua, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dalam Undang-Undang. Hal ini sesuai dengan pasal 33 UUD 1945. Ketiga, penyelenggaranya adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

---

<sup>2</sup>Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, Cct. 1, Malang: Bayumedia, 2006, hal. 15-16.

<sup>3</sup>Richard A. Posner, *Antitrust Law (an Economic Perspective)*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1976, hal. 8-9.

Semua ketentuan yang diatur pada UU No. 5 tahun 1999 termasuk monopoli memiliki tujuan sebagai berikut<sup>4</sup>:

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Tujuan tersebut tidak dapat tercapai, tanpa adanya suatu lembaga yang bertugas melaksanakan tujuan tersebut. Lembaga yang dimaksud adalah Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang didirikan berdasarkan pasal 30 sampai dengan pasal 37 UU No. 5 tahun 1999. Berdasarkan pasal 34 ayat (1) UU No. 5 tahun 1999 yang menyatakan bahwa pembentukan komisi serta susunan organisasi, tugas dan fungsi KPPU diterapkan dengan Keputusan Presiden. Kemudian terbit Keppres No. 75 tahun 1999 tentang Komite Pengawas Persaingan Usaha yang menjadi dasar pembentukan KPPU<sup>5</sup>.

Berdasarkan pasal 35 UU No. 5 tahun 1999, KPPU mempunyai kewenangan untuk melakukan interpretasi dan interpretasi tersebut mempunyai kekuatan hukum. Diharapkan agar interpretasi-interpretasi yang dilakukan oleh KPPU diberikan secara konsisten terhadap putusan-putusan KPPU terutama yang berkaitan dengan monopoli.

Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui konsistensi interpretasi KPPU dan pengadilan terhadap monopoli berdasarkan putusan-putusan KPPU dan putusan pengadilan yang dituangkan dalam tesis yang berjudul "Analisa Tentang Penyalahgunaan Monopoli Berdasarkan Putusan-Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dan Putusan Pengadilan".

---

<sup>4</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN. No. 33, TLN. No. 3817, ps. 3.

<sup>5</sup>Hikmahanto Juwana et. all, *Peran Lembaga Peradilan Dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, Cet. 1, Jakarta: Lentera Hati, 2003, hal. 1.

## 1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, untuk membatasi ruang lingkup penelitian ini, maka permasalahan penelitian diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana konsistensi putusan-putusan KPPU terhadap praktek monopoli?
2. Metode apa yang diterapkan dalam pembuktian penyalahgunaan praktek monopoli?
3. Bagaimana penerapan pasal mengenai monopoli pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terhadap penyalahgunaan praktek monopoli?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan permasalahan tersebut di atas, dikemukakan tujuan penelitian, yakni:

1. Untuk mengetahui konsistensi putusan KPPU terhadap praktek monopoli.
2. Untuk mengetahui metode yang paling efektif dan efisien terhadap pembuktian penyalahgunaan praktek monopoli.
3. Untuk mengetahui penerapan pasal mengenai monopoli pada Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dalam putusan-putusan KPPU dan putusan pengadilan.

## 1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan:

1. Meningkatkan pengetahuan dan wawasan penulis dalam memformulasikan suatu peristiwa hukum ke dalam bentuk karya tulis ilmiah.
2. Penelitian ini secara teoritis berhubungan dengan pengembangan pengetahuan ilmu hukum khususnya berkaitan dengan hukum persaingan usaha.
3. Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi hakim, advokat, pelaku usaha serta diharapkan juga berguna bagi para pembuat kebijakan publik.

### 1.5 Kerangka Teori dan Konseptional

Untuk menganalisa praktek monopoli dalam hukum persaingan usaha, digunakan teori campur tangan pemerintah dalam bidang perekonomian, khususnya pengaturan pasar dalam konsep negara kesejahteraan yaitu negara bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum bagi setiap warga negaranya. Konsep negara kesejahteraan pada dasarnya dikembangkan dalam konteks ekonomi pasar dan dalam hubungannya dengan sistem ekonomi campuran.

Menurut Briggs, peran negara dalam konsep negara kesejahteraan adalah memodifikasi berbagai kekuatan pasar<sup>6</sup>. Perlunya pengendalian dan pembatasan terhadap kerjanya kekuatan-kekuatan pasar tersebut adalah untuk mengatasi unsur-unsur negatif yang tidak diharapkan sebagai hasil atau akibat bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar tersebut.

Menurut Goodin, dalam negara kesejahteraan, campur tangan negara dalam mengatur pasar adalah sebagai campur tangan publik dalam ekonomi pasar swasta<sup>7</sup>. Tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan memaksimalkan kesejahteraan sosial, sehingga memperkecil dampak kegagalan pasar terhadap masyarakat yang disebabkan oleh apa yang disebut *moral hazard* dan penggunaan yang keliru terhadap berbagai sumber daya<sup>8</sup>. Sedangkan pasar yang tidak dikontrol menyebabkan perkembangan negatif sehingga semua orang di dunia harus membayar dengan kehilangan yang sangat besar, termasuk kehilangan mata pencahariannya<sup>9</sup>. Tanpa campur tangan pemerintah, pihak-pihak yang sangat tergantung pada pihak lain, akan sangat mudah dieksploitasi tanpa belas kasih sama sekali. Secara ekonomis, dapat dilakukan penawaran yang terbaik terhadap pihak yang membutuhkan, namun secara moral tindakan tersebut tidak dapat dibenarkan. Dalam hal inilah pengaturan diluar kebiasaan pasar

<sup>6</sup>A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, dalam; Archives Europeans de Sociology 2, hal. 221-258. Sebagaimana dikutip dari Donald J. Moon, *Responsibility Rights & Welfare, the Theory of the Welfare State*, West view Press Inc., Boulder, Colorado, 1988, hal. 21.

<sup>7</sup>Robert E. Goodin, *Reason For welfare. Economies, Sociological and Political but Ultimately Moral*, dalam *Responsibility Right & Welfare, The Theory of The Welfare State*, Donal J. Moon, Ibid, hal. 22

<sup>8</sup>Ibid, hal. 24 dan 33.

<sup>9</sup>Oscar Lafontaine, *Rancangan Globalisasi (Jawaban Kaum Sosial Demokrat)*, dalam Ade Mu'ruf dan Anas Syahrul (editor): *Shaping Globalization Jawaban atas Neoliberalisme. Kumpulan Makalah dalam International Conference 17<sup>th</sup>-18<sup>th</sup> of June 1998*, Willy Brandt Haus, Berlin, diterjemahkan oleh Dian Prativi & Fatchol Mu'in, Yogyakarta: Jendela, hal. 11.



dimaksudkan untuk melindungi agar tidak terjadi eksploitasi terhadap pihak-pihak yang memiliki ketergantungan dan pihak-pihak tersebut juga tidak dapat dimanfaatkan oleh pihak yang lebih kuat, sehingga ada suatu perlindungan terhadap pihak yang memiliki ketergantungan.

Menurut Sri Redjeki Hartono, bahwa asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi merupakan salah satu dari tiga asas penting yang dibutuhkan dalam rangka pembinaan cita hukum dari asas-asas hukum nasional ditinjau dari aspek hukum dagang dan ekonomi. Dua asas lainnya adalah asas keseimbangan dan asas pengawasan publik<sup>10</sup>. Kegiatan ekonomi yang terjadi dalam masyarakat membutuhkan campur tangan negara, mengingat tujuan dasar kegiatan ekonomi adalah untuk mencapai keuntungan. Tujuan tersebut mendorong terjadinya berbagai penyimpangan bahkan kecurangan yang dapat merugikan pihak-pihak tertentu bahkan semua pihak. Oleh karena itu, diperlukan campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi secara umum sehingga hubungan hukum yang terjadi tetap berada dalam batas-batas keseimbangan kepentingan semua pihak dalam masyarakat. Melindungi kepentingan produsen dan konsumen, sesekali melindungi kepentingan negara dan kepentingan umum terhadap kepentingan perusahaan atau pribadi<sup>11</sup>.

Menurut Friedmann, dalam hubungan dengan ekonomi campuran, negara memiliki empat fungsi yaitu<sup>12</sup>:

1. Negara sebagai penyedia, dalam kapasitas tersebut dilaksanakan upaya-upaya untuk memenuhi standar minimum yang diperlukan masyarakat dalam rangka mengurangi dampak pasar bebas yang dapat merugikan masyarakat.
2. Negara sebagai pengatur, untuk menjamin keterlibatan agar tidak muncul kekacauan. Sebagai contoh pengaturan dalam bidang hukum persaingan usaha, agar terciptanya suatu persaingan usaha yang sehat.
3. Campur tangan langsung dalam bidang perekonomian melalui BUMN, karena ada bidang usaha tertentu yang vital bagi masyarakat, namun tidak

---

<sup>10</sup>Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Maju, hal. 13.

<sup>11</sup>Ibid, hal 15.

<sup>12</sup>Wolfgang Friedmann, *The State and The Rule of law In a Mixes Economy*, Stevens & Sons, London, 1971, hal. 3

menguntungkan bagi perusahaan swasta atau usaha yang berhubungan dengan kepentingan pelayanan umum.

4. Negara sebagai pengawas, yang berkaitan dengan berbagai macam produk aturan hukum untuk menjaga ketertiban dan keadilan sekaligus bertindak sebagai penegak hukum.

Dengan demikian, kerangka pemikiran teoritis dan konseptual yang dimaksud memiliki relevansi yang kuat dengan fakta adanya beberapa kegagalan pasar yang mewajibkan adanya campur tangan pemerintah dalam bentuk kebijakan publik. Berkaitan dengan pembahasan tesis ini juga adalah dengan diberlakukannya UU No. 5 tahun 1999 dan pembentukan KPPU.

Untuk kepentingan penulisan ini, beberapa istilah yang digunakan diberikan pengertian operasional sebagai berikut:

1. Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha<sup>13</sup>.
2. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum<sup>14</sup>.
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<sup>15</sup>.
4. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha<sup>16</sup>.
5. Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah

<sup>13</sup>Indonesia, *Op.Cit.* pasal 1 angka (1)

<sup>14</sup>*Ibid*, pasal 1 angka (2)

<sup>15</sup>*Ibid*, ps. 1 angka (5).

<sup>16</sup>*Ibid*, ps. 1 angka (6).

pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut<sup>17</sup>.

6. Pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa<sup>18</sup>.

## 1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yakni metode penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun yang sudah secara konkrit ditetapkan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan memutus perkara tersebut.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sinkronisasi vertikal dan horisontal yaitu meneliti keserasian antara ketentuan-ketentuan yang berlaku. Adapun sinkronisasi vertikal, meneliti keserasian UU No. 5 tahun 1999 dan peraturan yang terkait dengan monopoli, sedangkan sinkronisasi horisontal adalah meneliti konsistensi putusan-putusan KPPU terhadap praktek monopoli.

Guna mendukung penelitian ini, diperlukan suatu data sekunder yang diperoleh melalui studi perpustakaan. Data sekunder digolongkan menjadi 2 bahan hukum yakni: pertama, bahan hukum primer yang meliputi produk lembaga legislatif, dalam penulisan ini adalah UU No. 5 tahun 1999 dan putusan KPPU. Kedua, bahan hukum sekunder yang meliputi artikel, tulisan ilmiah dan atau majalah hukum<sup>19</sup>.

Selanjutnya, data yang dikumpulkan atau dianalisa secara kualitatif, yang artinya bahwa data yang diperoleh tersebut di atas akan dianalisa secara menyeluruh<sup>20</sup>.

## 1.7 Sistematika Penulisan

Penelitian tentang penerapan monopoli dalam hukum persaingan usaha berdasarkan putusan KPPU yang tertulis yang terdiri dari beberapa bab.

<sup>17</sup>*Ibid*, ps. 1 angka (10).

<sup>18</sup>*Ibid*, ps. 1 angka (3).

<sup>19</sup>Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. III, Jakarta: CV. Rajawali, 1990, hal 1-15.

<sup>20</sup>Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian*, Cet. III, Jakarta: UI-Press, 1986, hal 31.

Bab Pertama, sebagai pendahuluan diuraikan latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kerangka teori dan konsepsi, metode penelitian yang digunakan dan yang terakhir adalah sistematika penulisan.

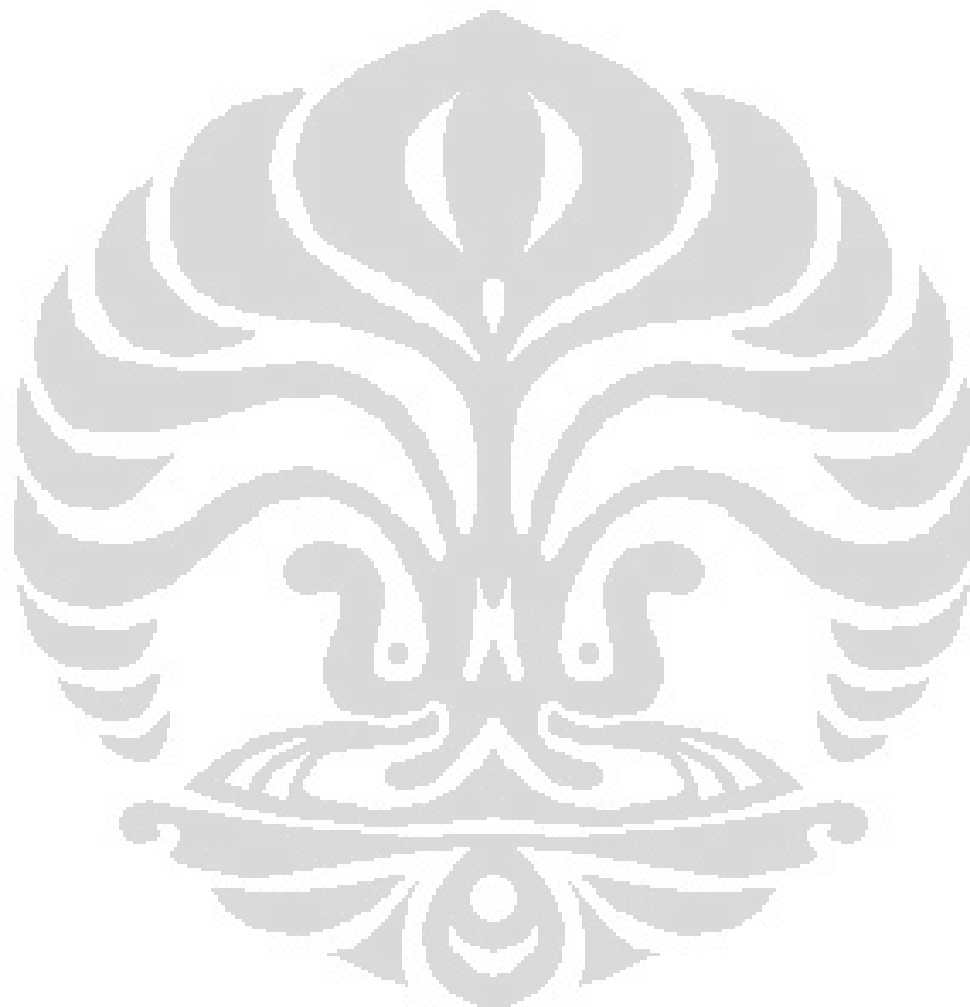
Bab Kedua, memperjelas teori monopoli dengan membahas terlebih dahulu pengertian pasar dimana monopoli menjadi bagian dari pasar yang dimaksud, selanjutnya membahas monopoli secara lebih mendalam. Pembahasan terakhir dalam bab ini adalah mengenai metode pembuktian terhadap penyalahgunaan praktek monopoli.

Bab Ketiga, menjelaskan penerapan monopoli dalam putusan-putusan KPPU dimana penjelasannya meliputi pelaku usaha, duduk perkara, pertimbangan hukum dalam mengambil keputusan mengenai monopoli yang dibagi menjadi tiga kelompok, pertama yaitu monopoli berdasarkan peraturan perundang-undangan yaitu putusan KPPU 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Angkasa Pura I (PT. AP I) dan putusan KPPU nomor 08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero). Kedua, monopoli berdasarkan lisensi/agreement meliputi, putusan KPPU nomor 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT.Jakarta International Container Terminal (PT. JICT), putusan KPPU nomor 01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia I, putusan KPPU nomor 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) dan PT Pura Nusapersada, dan putusan KPPU nomor 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB) dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS). Ketiga, monopoli berdasarkan Penguasaan Pasar dengan kasus putusan KPPU nomor 07/KPPU-L/2007 terkait dengan PT.Telekomunikasi Selular

Bab Keempat, membahas putusan-putusan KPPU ditinjau dari aspek yuridis mengenai perkara-perkara yang berkaitan dengan praktek monopoli. Adapun aspek yuridis yang dibahas meliputi: pertama, konsistensi putusan KPPU terhadap penerapan monopoli yang berkaitan dengan pelaku usaha, penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa dan akibat terjadinya praktek monopoli. Kedua, metode yang digunakan untuk pembuktian praktek

monopoli. Ketiga, pertimbangan hukum terhadap praktek monopoli dalam putusan-putusan KPPU dan pengadilan.

Bab Kelima, merupakan penutup yang memuat beberapa kesimpulan dari jawaban terhadap permasalahan-permasalahan yang dibahas serta beberapa saran yang terkait dengan permasalahan yang muncul dalam hukum persaingan usaha.



Universitas Indonesia

## BAB 2

### TINJAUAN MONOPOLI DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA

#### 2.1 Konsep Pasar

Menurut UU No. 5 tahun 1999 pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa<sup>21</sup>.

Pengertian pasar dapat beraneka ragam. Para ekonom mengartikan pasar sebagai suatu arena yang didalamnya mempertukarkan barang dan jasa. Bagi para agen pemasaran, pasar adalah suatu proses sosial yang dengan itu individu dan kelompok memperoleh apa yang mereka butuhkan dan inginkan melalui pembuatan dan pertukaran produk dan nilai produk dengan yang lain. Bagi para sarjana hukum, pasar adalah unit yang bersangkutan dari analisis untuk mengevaluasi kekuatan pasar<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>Indonesia, *Op.Cit*, pasal 1 angka (9)

<sup>22</sup>Martin Taschdjian, *Defining The Relevant Market*, Paper Kingston, Jamaica, [www.lessproject.com/products/missions%20support/jam\\_pres\\_2.pdf](http://www.lessproject.com/products/missions%20support/jam_pres_2.pdf), 25 Januari 2009.

Dalam ilmu ekonomi pasar yang paling ideal adalah pasar persaingan sempurna yang memiliki beberapa karakteristik tertentu<sup>23</sup>. Ini adalah jenis pasar yang ideal yang dalam prakteknya sangat sulit untuk dicapai.

Bentuk-bentuk pasar lainnya yang dikenal secara umum adalah<sup>24</sup>:

1. *Monopoli*, yaitu apabila pelaku tidak memiliki pesaing, jadi pelaku usaha tersebut adalah pesaing tunggal yang menguasai pasar bersangkutan. Jenis pasar ini adalah jenis yang bertolak belakang dari pasar persaingan sempurna. Dalam pasar monopoli hanya ada satu penjual sehingga penjual mempunyai kekuatan mutlak untuk menentukan sendiri jumlah barang yang akan dijual berdasarkan pada keuntungan yang akan diraih. Sementara pembeli tidak dapat berbuat apapun selain menerima harga yang ditentukan oleh pedagang tersebut. Akibatnya, harga yang ditentukan di dalam pasar monopoli akan selalu lebih tinggi dibandingkan dengan pasar yang bersifat persaingan sempurna. Pasar monopoli dapat terbentuk terutama karena adanya hambatan bagi pelaku usaha lain untuk masuk ke dalam pasar.

<sup>23</sup>Prathama Raharja dan Mandala Manuring. *Pengantar Ilmu Ekonomi (Mikroekonomi & Makroekonomi)*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004, hal.123

Karakteristik dari pasar persaingan sempurna yaitu:

- a. Semua perusahaan memproduksi barang yang homogen yaitu produk yang mampu memberikan kepuasan kepada konsumen tanpa perlu mengetahui siapa produsennya. Konsumen tidak membeli barang tapi menggunakan barang, karena semua perusahaan dianggap mampu memproduksi barang dan jasa dengan kualitas dan karakteristik yang sama.
- b. Produsen dan konsumen memiliki pengetahuan/informasi sempurna. Para pelaku ekonomi memiliki pengetahuan tentang harga produk dan input yang dijual. Konsumen tidak akan menerima diskriminasi harga satu perusahaan dengan perusahaan lainnya terhadap satu jenis barang.
- c. Output perusahaan relatif kecil. Semua perusahaan dalam industri dianggap berproduksi efisien baik dalam jangka pendek ataupun jangka panjang. Kendati demikian jumlah output setiap perusahaan secara individu dianggap relatif kecil dibandingkan jumlah output seluruh perusahaan dalam industri.
- d. Perusahaan menerima harga yang ditentukan pasar. Konsekuensi dari output perusahaan yang relatif lebih kecil adalah bahwa perusahaan menjual produknya dengan berpatokan pada harga yang ditetapkan pasar. Karena secara individu perusahaan tidak mampu mempengaruhi harga pasar, hal yang dapat dilakukan perusahaan adalah menyesuaikan jumlah output untuk mencapai laba maksimum.
- e. Keleluasaan keluar masuk pasar. Dalam pasar persaingan sempurna faktor produksi mobilitasnya tidak terbatas dan tidak ada biaya yang harus dikeluarkan untuk memindahkan faktor produksi. Maksudnya, faktor produksi seperti tenaga kerja mudah dipindahkan dari satu tempat ke tempat lainnya atau dari satu pekerjaan ke pekerjaan lainnya tanpa biaya. Hal tersebut menyebabkan perusahaan leluasa keluar masuk pasar. Jika perusahaan tertarik pada satu industri, dengan segera dapat masuk. Bila tidak tertarik lagi atau gagal dengan segera dapat keluar.

<sup>24</sup>Knud Hansen, et al. *Undang-Undang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta: GTZ-Katalis, 2001, hal 20.

2. Duopoly, yaitu struktur pasar dimana terdapat dua pesaing kuat yang menguasai pasar.
3. Oligopoly, yaitu bentuk pasar yang ada di antara monopoli dan pasar persaingan sempurna. Pasar jenis ini ditandai dengan adanya beberapa penjual dan relatif banyak pembeli. Dalam pasar oligopoly masing-masing pedagang mempunyai kekuatan untuk menentukan pasar, dimana masing-masing pedagang dapat saling bersaing atau dapat pula melakukan kolusi di antara mereka.
4. Polipoli, yaitu struktur pasar dimana terdapat sejumlah besar pesaing, yang tidak satu pun sanggup menguasai pasar bersangkutan. Polipoli dapat menciptakan situasi persaingan sempurna.

Dalam UU No. 5 tahun 1999, istilah pasar tidak digunakan secara tersendiri, namun pengertian pasar tersebut meletakkan dasar untuk pengertian pasar bersangkutan, struktur pasar, perilaku pasar, pangsa pasar dan harga pasar. Pembahasan selanjutnya hanya mengenai pasar bersangkutan, guna menjadi teori dalam menganalisa UU No. 5 tahun 1999 pasal 17 mengenai monopoli.

Istilah pasar bersangkutan merupakan istilah sentral semua tata hukum antimonopoli dimana pengertian umum tentang pasar dibatasi dengan pasar bersangkutan. Ada beberapa pandangan tentang pasar bersangkutan yaitu sebagai berikut:

#### 1. *Franz Jurgen Sacker dan Jens Thomas Fuller*

Pengidentifikasian pasar bersangkutan berdasarkan pasar pasokan (*supply market*) dan pasar permintaan (*demand market*) yang dilihat dari segi faktual dan geografis juga pengidentifikasian pasar bersangkutan dari segi waktu<sup>25</sup>. Tujuan pengidentifikasian tersebut adalah untuk menilai penguasaan pasar dari segi pemasok dan dari segi pembeli menurut hukum persaingan usaha.

#### 2. *The Sherman Antitrust Act (1890)*

Pasar bersangkutan keberadaannya dibatasi dengan *pertama*, jangkauan atau daerah pemasaran. *Kedua*, kelompok pelaku usaha. *Ketiga*, barang dan/atau

---

<sup>25</sup>*Ibid.* hal.95-104.



jasa tertentu, yaitu barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis, atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut<sup>26</sup>. Pembatasan tersebut penting karena transaksi hanya mungkin terjadi dalam kelompok pelaku usaha tertentu, atas barang dan/atau jasa tertentu, dalam jangkauan atau daerah pemasaran yang tertentu pula.

### 3. *US Horizontal Merger Guidelines*

Pengidentifikasi pasar bersangkutan melalui suatu produk atau suatu kelompok produk dan suatu area geografis. Untuk menentukan hipotesis monopoli penguasaan pasar, perlu mengevaluasi kecenderungan respon permintaan konsumen untuk beralih ke produk lain atau ke produk yang sama yang diproduksi oleh perusahaan dari tempat lain. Sifat dan ukuran dua tipe respon permintaan ini menentukan lingkup pasar produk dan pasar geografis<sup>27</sup>.

### 4. *European Commission*

Pengidentifikasi pasar bersangkutan merupakan alat untuk menentukan lingkup persaingan di antara para pelaku usaha yang dilaksanakan kasus per kasus mencakup dimensi produk dan geografis. Tujuan utamanya adalah untuk mengetahui sistematika hambatan-hambatan persaingan yang dihadapi<sup>28</sup>.

### 5. *UNCTAD*

Pengidentifikasi pasar bersangkutan meliputi semua barang dan jasa yang dapat mensubstitusi, serta semua pesaing di daerah berdekatan yang dapat dihubungi pembeli apabila hambatan atau penyalahgunaan penguasaan pasar mengakibatkan kenaikan harga yang tidak berarti<sup>29</sup>.

<sup>26</sup>The Sherman Antitrust Act (1890) lihat juga <http://www.stolaf.edu/people/becker/antitrust/statutes/sherman.html>, 25 Januari 2009.

<sup>27</sup>U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission. *Horizontal Merger Guidelines*, issued April 2, 1992, revised, April 8, 1997, lihat juga <http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/horzbook/hmg1.htm>, 25 Januari 2009.

<sup>28</sup>European Commission Notice on the Definition of Relevant Market for the Purpose of Community Competition Law lihat juga <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l26073.htm>, 25 Januari 2009.

<sup>29</sup>UNCTAD Continued Work on the Elaboration of A Model Law or Laws on restrictive Business Practices dalam Commentary to article 2. lihat juga <http://www.unctad.org/en/docs/tbrbp81r5.pdf>, 25 Januari 2009.

#### 6. Pasal 1 angka 10 UUNo. 5 tahun 1999

Pasal ini hanya mengasumsikan adanya pasar pasokan, sehingga tidak dapat digunakan untuk mendefinisikan pasar permintaan. Dari pasal tersebut terdapat dua kriteria pokok untuk mengidentifikasi pasar bersangkutan yaitu;

- a. barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut.

Mengenai barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut ada beberapa pendapat sebagai berikut:

##### 1) *Franz Jurgen Sacker dan Jens Thomas Fuller*

Penentuan pasar bersangkutan dari segi faktual dengan cara menetapkan barang dan/atau jasa yang dapat disubstitusi barang dan/atau jasa lain. Jika terjadi kekosongan substitusi, maka barang-barang tersebut tidak berada dalam pasar bersangkutan faktual<sup>30</sup>.

##### 2) *A.M. Tri Anggraini*

Dalam menentukan pasar produk, terdapat tiga hal pokok yang perlu dianalisa, yakni adanya<sup>31</sup>:

- kenaikan harga, yang harus membuat sebagian (meskipun kecil) pembeli beralih ke produk pengganti;
- adanya reaksi pembeli dan;
- prinsip pasar terkecil, dimaksudkan untuk mencegah terbentuknya pasar yang bermacam-macam dan luas, sehingga dapat menyulitkan deteksi serta mengaburkan kegiatan anti persaingan tersebut.

##### 3) *European Commission*

Mendefinisikan suatu pasar yang bersangkutan mencakup semua produk dan/atau jasa yang dianggap sebagai produk dan/atau jasa yang dapat saling disubsitusikan oleh konsumen karena karakteristik produk, harga dan tujuan

<sup>30</sup>Knud Hansen, *Op. Cit.*, hal.95.

<sup>31</sup>A.M.Tri Anggraini, *Penerapan Pendekatan "Rule of Reason" dan "Per Se Illegal" Dalam Hukum Persaingan*, Jurnal Hukum Bisnis. Volume 19, 2002,hal.10.

penggunaannya<sup>32</sup>.

#### 4) *European Union*

Untuk menganalisis pasar produk dengan menggunakan analisis substitusi yang dapat diukur dari:

- Tingkat fungsional dari perdagangan: termasuk hubungan grosir dan retail melalui rantai nilai yang kompleks dan berlapis;
- Substitusi permintaan: hambatan bagi konsumen untuk beralih ke produk atau pemasok lain;
- Lingkup waktu analisis: biasanya satu tahun, namun dapat pula 18 bulan atau dua tahun;
- Segmentasi konsumen atau sub pasar untuk analisis diskriminasi harga;
- Substitusi rantai: produk A dan C mungkin tidak saling mensubstitusi, namun produk B dapat mensubstitusi keduanya, sehingga meletakkan A dan C ke dalam satu pasar yang sama<sup>33</sup>.

#### 5) *UNCTAD*

Menjelaskan bahwa di dalam praktek terdapat dua pengujian yang erat kaitannya satu sama lain dan saling melengkapi untuk mengidentifikasi pasar produk yang bersangkutan, yaitu kegunaan yang saling dapat dipertukarkan<sup>34</sup>.

#### 6) *Pasal 1 angka 10 UU No. 5 tahun 1999*

Kriteria substitusi dalam pasal tersebut, menurut analisa Franz Jurgen Sacker dan Jens Thomas Fuller adalah<sup>35</sup>:

- dapat ditentukan secara *absolut* sifat barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis
- Berdasarkan sifat barang dan/atau jasa, pembeli perlu *menganggap* bahwa barang dan/atau jasa tersebut dapat diganti barang dan/atau jasa

<sup>32</sup>European Commission Notice. Op.Cit.

<sup>33</sup>Martin Taschdjian, *Defining The Relevant Market*, Paper Kingston, Jamaica, [www.lessproject.com/products/missions%20support/iam\\_pres\\_2.pdf](http://www.lessproject.com/products/missions%20support/iam_pres_2.pdf), 20 Juli 2004.

<sup>34</sup>UNCTAD Continued Work, *Ibid*.

<sup>35</sup>Knud Hansen, *Op. Cit*, hal. 97.

lainnya.

b. jangkauan atau daerah pemasaran tertentu.

Mengenai jangkauan atau daerah pemasaran tertentu ada beberapa pendapat sebagai berikut:

1) *Franz Jurgen Sacker dan Jens Thomas Fuller*

Mengidentifikasi pasar geografis dari sudut pasar pasokan dan pasar permintaan. Penentu pasar permintaan geografis adalah pembeli dalam pasar bersangkutan dapat ditukarkan antar wilayah. Apabila pemasok dapat mencari pembeli di daerah lain, maka pembeli tersebut berada dalam pasar bersangkutan yang sama dari segi geografis<sup>36</sup>.

2) *European Commission*

Mendefinisikan pasar geografis yang bersangkutan mencakup area yang didalamnya perusahaan yang dipersoalkan terlibat dalam suplai produk dan/atau jasa yang didalamnya kondisi persaingan cukup homogen<sup>37</sup>.

3) *UNCTAD*

Pasar geografis diartikan secara luas sebagai area yang didalamnya penjual produk atau jasa tertentu menjalankan usaha<sup>38</sup>.

4) *Pasal 1 angka 10 UU no. 5 tahun 1999*

Menyebutkan adanya daerah pemasaran yang dalam praktek tidak sulit untuk mengidentifikasi pasar geografis. Tapi untuk mengidentifikasi pasar geografis tidak dapat digunakan secara terpisah dari faktor-faktor lain yang membatasi lebih lanjut daerah pemasaran yang meliputi struktur distribusi, biaya transportasi, pasokan barang dan/atau jasa yang terikat tempat, kebiasaan permintaan tertentu dan kondisi akses pasar<sup>39</sup>.

<sup>36</sup>*Ibid.*, hal. 105.

<sup>37</sup>European Commission Notice,*Ibid.*

<sup>38</sup>UNCTAD Continued Work,*Ibid.*

<sup>39</sup>Sih Yuliana Wahyuningtyas, *Urgensi Pengaturan Tentang Pasar Bersangkutan (Relevan Market): Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 19, 2002, hal. 31.

Pengujian terhadap pasar bersangkutan dengan menggunakan dimensi produk dan dimensi geografis dilakukan oleh European Commission dengan memperhitungkan<sup>40</sup>:

1. the recent past, dalam kasus tertentu adalah mungkin untuk menganalisa bukti berkaitan dengan variasi harga sekarang.
2. the result of specific studies, elastisitas permintaan suatu produk dapat diuji dengan melakukan uji ekonometrika dan statistik;
3. the views of customer competitors, yakni dengan menghubungi konsumen dan pesaing utama dari pelaku usaha yang dipersoalkan untuk mendapatkan bukti faktual dan memperkirakan reaksi dalam hal terjadinya variasi harga dalam area geografis;
4. consumer preference, yakni dengan meminta pelaku usaha yang dipersoalkan untuk melakukan studi pasar sebelum meluncurkan suatu produk di pasar atau menentukan harga;
5. barriers and cost, keduanya disertai dengan beralihnya permintaan ke produk atau area lain;
6. different categories of customer and price discriminations, suatu kelompok konsumen yang terpisah dapat menciptakan pasar yang lebih sempit dan terpisah ketika kelompok tersebut berada dalam diskriminasi harga.

Metode penentuan pasar bersangkutan digunakan untuk menentukan apakah terdapat pesaing aktual yang mampu menghambat persaingan usaha yang sehat dan untuk mengkaji tingkat kompetensi nyata di pasar, terutama pada pasar monopoli yang berkaitan dengan pelaksanaan praktek monopoli.

## 2.2 Monopoli Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha

Pembahasan mengenai monopoli dimulai dengan pengertian tentang monopoli. Monopoli menurut pasal 1 angka 1 UU No. 5 tahun 1999 mendefinisikan bahwa:

---

<sup>40</sup>European Commission Notice. *Ibid.*

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

Sedangkan praktek monopoli didefinisikan pada pasal 1 angka 2 UU No. 5 tahun 1999 yang menyatakan bahwa:

Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Sementara itu Black's Law Dictionary mengartikan monopoli sebagai "*a privilege or peculiar vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right or power to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of particular commodity*"<sup>41</sup>.

Jika dibandingkan antara dua pengertian tersebut, yaitu pengertian monopoli dalam UU No. 5 tahun 1999 dengan pengertian monopoli berdasarkan Black's Law Dictionary terdapat perbedaan yang cukup mendasar. Dimana UU No. 5 tahun 1999 memandang monopoli sebagai penguasaan pasar, sedangkan Black's Law Dictionary memandang monopoli sebagai suatu hak istimewa yang dapat menghalangi adanya persaingan bebas yang akan berakibat langsung pada penguasaan pasar.

Apapun pengertian yang diberikan terhadap monopoli, pada kenyataan di masyarakat, eksistensi monopoli tetap ada. Keberadaannya, ada yang menguntungkan dan ada yang merugikan perekonomian masyarakat.

Aspek yang menguntungkan dari keberadaan monopoli adalah sebagai berikut<sup>42</sup>:

*u. Monopoli, efisiensi dan pertumbuhan ekonomi*

<sup>41</sup>Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul, Minn. West Publishing Co., 1990 hal. 1007.

<sup>42</sup>Prathuma Raharja dan Mandala Manurung, *Pengantar Ilmu Ekonomi (Mikroekonomi & Makroekonomi)*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004, hal. 165.

Monopoli mempunyai kelebihan yaitu mampu mengakumulasi laba super normal dalam jangka panjang. Kemampuan ini sangat dibutuhkan agar mampu membiayai riset dan pengembangan dalam rangka mendapatkan teknologi baru atau menyempurnakan teknologi yang sudah ada, guna meningkatkan efisiensi. Dengan peningkatan efisiensi, dari jumlah faktor produksi yang sama dihasilkan output yang lebih besar. Dengan kata lain, jika monopoli dikelola dengan baik akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

*b. Monopoli dan efisiensi pengadaan barang publik*

Tidak semua barang publik dapat disediakan secara efisien lewat pasar, karena barang publik hanya efisien apabila pengadaannya dilaksanakan dalam skala besar. Sebagai contoh, pengadaan jalan raya, pelabuhan laut, transportasi, telekomunikasi dan air minum. Karena efisien jika dalam skala besar, perusahaan harus mendapatkan hak monopoli. Dalam jangka panjang diharapkan mampu menjadi monopolis alamiah yang memproduksi barang publik dengan harga murah.

*c. Monopoli dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.*

Perusahaan monopoli jika dibiarkan memang dapat merugikan karena memproduksi barang lebih sedikit dan menjual dengan lebih mahal. Namun dapat diberlakukan kebijakan pengaturan dua harga yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan ini memungkinkan dilakukan peningkatan *output* melalui subsidi silang.

Selain memberikan aspek positif, monopoli juga memberikan aspek negatif dalam persaingan usaha yaitu<sup>43</sup>:

- a. Hilangnya atau berkurangnya tingkat kesejahteraan konsumen.
- b. Memburuknya kondisi makroekonomi nasional.
- c. Memburuknya kondisi perekonomian internasional.

Oleh karena monopoli memberikan aspek positif dan negatif, maka perlu dijelaskan lebih lanjut mengenai jenis-jenis monopoli yang dilarang karena

---

<sup>43</sup>*Ibid*, hal. 157.

merugikan masyarakat dan monopoli yang diperbolehkan karena menguntungkan bagi masyarakat yaitu<sup>44</sup>:

1. Monopoli yang terjadi karena dikehendaki oleh Undang-Undang (Monopoly by law).

Pasal 33 UUD 1945 menghendaki adanya monopoli negara untuk menguasai bumi dan air berikut kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Selain itu, bentuk lain monopoli yang diakui dan dilindungi oleh Undang-Undang diberikan kepada pelaku usaha yang memenuhi syarat tertentu atas hasil riset dan inovasi yang ditakukan sebagai hasil pengembangan teknologi yang bermanfaat bagi umat manusia merupakan.

2. Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim lingkungan usaha yang sehat (Monopoly by nature).

Monopoli bukanlah suatu perbuatan jahat atau terlarang apabila kedudukan tersebut diperoleh dengan mempertahankan posisi tersebut melalui kemampuan prediksi dan naluri bisnis yang profesional, kemampuan sumber daya manusia yang profesional, kerja keras dan strategi bisnis yang tepat dalam mempertahankan posisinya. Dimana perusahaan mampu mengelola secara tepat lima faktor persaingan sebagaimana yang dikemukakan oleh Porter, yaitu daya tawar menawar pemasok, ancaman pendatang baru, daya tawar menawar pembeli, ancaman produk atau jasa substitusi dan persaingan antara perusahaan yang ada<sup>45</sup>.

Selain itu pelaku usaha atau perusahaan seperti di atas sering memiliki rahasia dagang (*trade secret*) yang mampu menempatkan perusahaan sebagai perusahaan monopoli.

Perusahaan monopoli ini memiliki kontribusi terhadap efisiensi ekonomi dan kesejahteraan konsumen karena mampu menawarkan suatu kombinasi antara kualitas dan harga barang/jasa sebagaimana dikehendaki oleh konsumen.

<sup>44</sup>Johony Ibrahim, *Op.Cit.* hal. 40-44.

<sup>45</sup>Michael E. Porter, *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*, edisi Indonesia: *Keunggulan Bersaing. Menciptakan dan Mempertahankan Kinerja Unggul*, diterjemahkan oleh Agus Dharma dkk, Erlangga, Jakarta, 1993, hal. 5.



Monopoli alamiah juga dapat terjadi bila untuk suatu ukuran pasar akan lebih efisien bila hanya ada satu pelaku usaha yang melayani pasar tersebut. Perusahaan kedua yang memasuki era persaingan akan menderita rugi dan tersingkir secara alamiah, karena ukuran pasar yang tidak memungkinkan adanya pendatang baru.

Dalam bentuk lain, monopoli alamiah juga akan muncul jika pelaku usaha memiliki kekhususan yang ditawarkan pada konsumen, misalnya karena rasa dan selera tertentu yang tidak dapat ditiru oleh pelaku usaha yang lain.

Berlakunya Undang-Undang No. 5 tahun 1999 hanya untuk memastikan bahwa kekuatan yang dimiliki oleh perusahaan monopoli tersebut tidak disalahgunakan untuk mematikan persaingan usaha.

3. Monopoli yang diperoleh melalui lisensi dengan menggunakan mekanisme kekuasaan (Monopoly by License).

Monopoli seperti ini dapat terjadi karena adanya kolusi antara pelaku usaha dengan birokrat pemerintah. Kejadiannya mengakibatkan distorsi ekonomi karena mengganggu bekerjanya mekanisme pasar yang efisien. Dengan lisensi yang telah diperoleh dari pemerintah, pelaku usaha tinggal menunggu laba masuk saja.

4. Monopoli karena terbentuknya struktur pasar akibat perilaku dan sifat serakah manusia.

Setiap pelaku usaha yang menginginkan keuntungan besar dalam waktu yang singkat dan dengan pengorbanan dan modal yang sekecil mungkin atau modal yang sangat besar untuk memperoleh penguasaan pasar guna mengusir pesaing yang ada. Manifestasinya dengan menghindari munculnya pesaing baru. karena munculnya pesaing baru dalam berusaha akan menurunkan tingkat keuntungannya.

Hal ini dapat terjadi karena keputusan tentang kualitas, kuantitas dan kebijakan harga tidak lagi ditentukan oleh satu pelaku usaha, tetapi dipengaruhi oleh pesaingnya. Itulah sebabnya para pelaku usaha cenderung melakukan hal-hal yang bersifat anti persaingan dalam menjalankan usahanya.

Jenis monopoli yang terjadi karena dikehendaki oleh Undang-Undang (*Monopoly by law*) dan monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim lingkungan usaha yang sehat (*Monopoly by nature*) perlu diawasi dan diatur agar kekuatan ekonomi yang dimilikinya tidak disalahgunakan. Sedangkan monopoli yang diperoleh melalui lisensi dengan menggunakan mekanisme kekuasaan (*Monopoly by license*) dan monopoli karena terbentuknya struktur pasar akibat perilaku dan sifat serakah manusia dapat mengganggu mekanisme pasar dan harus dilarang karena menyebabkan terjadinya pembentukan pasar, pembagian pasar dan konsentrasi pasar secara sepihak<sup>46</sup>.

### 2.3 Metode Pembuktian Terhadap Penyalahgunaan Praktek Monopoli

Guna mengetahui suatu tindakan pelaku usaha merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang Persaingan Usaha, maka pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* menjadi acuan.

Pendekatan *per se illegal* diterapkan pada kondisi dimana tidak perlu ada pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan oleh perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Biasanya pendekatan *per se illegal* diterapkan jika ada ketentuan yang menggunakan istilah “dilarang”, tanpa anak kalimat “patut diduga...” atau “yang dapat mengakibatkan...”<sup>47</sup>

Dalam menerapkan pendekatan *per se illegal*, terdapat dua syarat yakni *pertama*, harus ditunjuk lebih kepada perilaku bisnis daripada situasi pasar, karena putusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai pemeriksaan lebih lanjut. Metode pendekatan ini dianggap tepat jika perbuatan ilegal tersebut merupakan tindakan sengaja oleh pelaku usaha yang seharusnya dapat dihindari. *Kedua*, adanya identifikasi secara cepat atau mudah mengenai jenis praktek atau batasan perilaku yang terlarang<sup>48</sup>.

<sup>46</sup>Pakpahan, Normin S. *Pokok-Pokok Pikiran Tentang Hukum Persaingan Usaha*, Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi dan Penyempurnaan Sistem Pengadaan, Proyek Elips, Jakarta: Kantor Menko Ekuwasbang, 1994, hal.5-6.

<sup>47</sup>A.M.Tri Anggraini, *Loc. Cit.*, hal. 5

<sup>48</sup>Carl Kaysen dan Donald F. Turner, *Antitrust Policy: an Economic and Legal Analysis*. Cambridge: Harvard University Press, 1971, hal. 143.

Salah satu manfaat terbesar penggunaan metode *per se illegal* adalah kemudahan dan kejelasannya dalam proses administrasi. Di samping itu, pendekatan ini memiliki kekuatan mengikat yang lebih luas daripada larangan-larangan yang tergantung pada evaluasi mengenai pengaruh kondisi pasar yang kompleks. Oleh karena itu, penggunaan pendekatan ini dapat memperpendek proses pada tingkatan tertentu dalam pelaksanaan sebuah Undang-Undang. Suatu proses yang mudah dan sederhana, karena hanya meliputi identifikasi perilaku yang tidak sah dan pembuktian atas perbuatan ilegal. Pendekatan ini tidak diperlukan penyelidikan terhadap situasi dan karakteristik pasar<sup>49</sup>.

Namun demikian pendekatan ini memiliki hambatan yaitu kesulitan bagi hakim untuk membuktikan adanya perjanjian, kondisi ini menuntut hakim untuk memiliki pandangan yang luas dalam memberikan keputusan<sup>50</sup>.

Pendekatan *rule of reason* digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu. Menentukan apakah perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Penerapan *rule of reason* antara lain dilihat dari bunyi ketentuan dalam Undang-Undang No.5 tahun 1999 yang mencantumkan kata "dapat mengakibatkan" dan atau "patut diduga". Hal ini menunjukkan perlunya penelitian yang mendalam apakah suatu tindakan menimbulkan monopoli yang merugikan persaingan<sup>51</sup>.

Penentuan pendekatan *rule of reason* diawali dengan menetapkan definisi pasar. Semua perhitungan, penilaian dan keputusan tentang implikasi persaingan akibat perilaku apapun tergantung pada pangsa pasar dan bentuk pasar terkait<sup>52</sup>.

Dalam melakukan pendekatan *rule of reason*, terdapat dua syarat yakni *pertama*, adanya dampak kerugian yang signifikan dari praktek tersebut. *Kedua*, kerugian tersebut harus akibat dari praktek yang dilarang<sup>53</sup>.

<sup>49</sup>*Ibid*, hal. 142.

<sup>49</sup>*Ibid*, hal. 142

<sup>50</sup>A.M. Tri Anggrini, *Loc.Cit*, hal. 9.

<sup>51</sup>*Ibid*, hal. 5.

<sup>52</sup>Lawrence Anthony Sullivan, *Antitrust*, St.Paul Minnesota West Publishing, Co., 1977, hal. 41.

<sup>53</sup>Carl Kaysen, *Loc.Cit*, hal. 143.

Adapun tahapan penerapan pendekatan *rule of reason* dalam rangka melakukan pembuktian suatu kegiatan usaha melanggar ketentuan perundang-undangan atau tidak adalah sebagai berikut<sup>54</sup>:

1. Melakukan pendefinisian terhadap pasar. Pasar yang dilakukan kajian atau analisa adalah pasar terkait atau pasar relevan, yang meliputi pendefinisian pasar produk dan pasar geografis. Pendefinisian pasar produk merupakan upaya pengamatan terhadap pasar, dalam rangka menentukan produk sejenis termasuk produk pengganti. Sedangkan pasar geografis menguraikan tentang lokasi produsen atau penjual produk. Proses pendefinisian terhadap kedua komponen pasar ini memiliki kesamaan dan tugas penyelidikan adalah meliputi semua produk pengganti (*close substitutes*) dan atau sumber penawaran produk yang sedang diteliti. Pengamatan yang dilakukan dalam melakukan penentuan pasar produk, membutuhkan kajian terhadap tiga hal pokok yang mencakup:
  - a. Kenaikan harga,
  - b. Reaksi pembeli dan
  - c. Prinsip pasar terkecil (untuk mencegah) terbentuknya pasar yang bermacam-macam).

Melakukan pembuktian pasar geografis, artinya menentukan ketersediaan produk di berbagai lokasi. Pasar geografis ditentukan atas pandangan pembeli tentang ketersediaan produk pengganti yang dibuat atau dijual di berbagai lokasi. Pasar geografis biasanya ditentukan melalui batas-batas antara lain:

- a. Biaya angkutan
  - b. Waktu Pengangkutan dan tarif angkutan
  - c. Peraturan dan jangkuan iklan yang masih dibahas relevansinya.
2. Menentukan Dominasi Pasar
- Hal ini dikaitkan dengan persentase pangsa pasar yang telah ditentukan oleh Undang-Undang. Dalam rangka menentukan persentase pangsa pasar terdapat metode yang digunakan. Metode yang digunakan adalah melalui persentase

---

<sup>54</sup>A.M. Tri Angraeni, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Per Se Illegal atau Rule of reason*, Cet. 1, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003. hal. 104.

nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu dalam satu kalender tahun tertentu.

3. Membuktikan apakah tindakan pelaku usaha itu mendorong atau menghambat atau mematikan pesaing. Hal ini dapat dibuktikan melalui pengamatan atas cara dan dampak yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat oleh pelaku usaha dalam kegiatan usahanya di pasar bersangkutan. Cara merupakan wujud dari tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang merupakan suatu yang dilarang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Sementara dampak adalah kondisi yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha pelaku usaha pada pasar bersangkutan yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pada beberapa pasal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terkadang ditemukan unsur cara dan dampak.

Keunggulan *rule of reason* adalah menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti bahwa tindakan pelaku usaha memiliki implikasi pada persaingan. Sedangkan kelemahannya adalah menuntut hakim akan pengetahuan tentang teori ekonomi dan sejumlah data ekonomi yang kompleks dimana hakim belum tentu memiliki kemampuan yang cukup untuk memahaminya<sup>55</sup>.

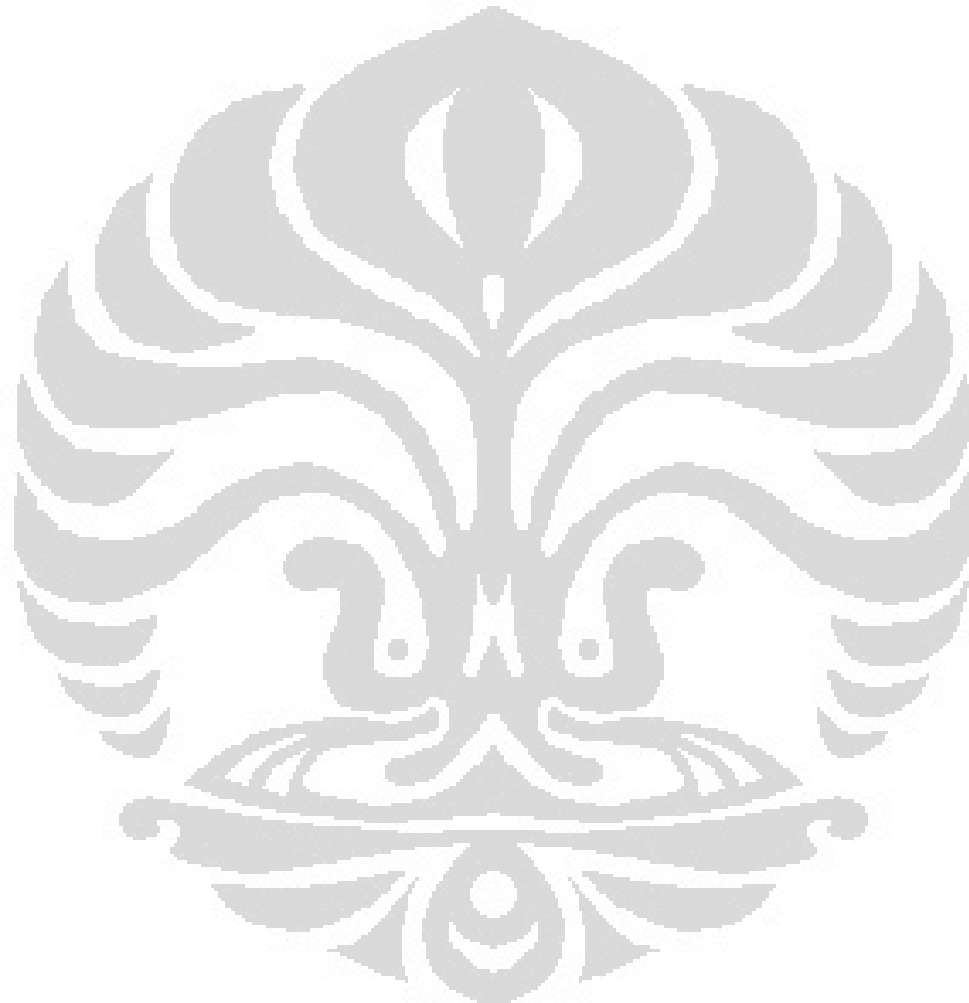
Penentuan penggunaan salah satu pendekatan tersebut tidak semata-mata tergantung pada bunyi kata—kata dalam ketentuan Undang-Undang yang menyatakan, misalnya kata “dilarang” berarti menggunakan pendekatan *per se illegal*, sedangkan kata “patut diduga” atau “yang dapat mengakibatkan” berarti menggunakan pendekatan *rule of reason*.

Hal ini mengingat adanya ketentuan pasal 35 UU No. 5 tahun 1999 yang menyatakan bahwa tugas KPPU adalah menilai semua perjanjian maupun kegiatan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, KPPU memiliki kewenangan untuk menggunakan secara alternatif salah satu dari kedua pendekatan yang ada tersebut.

---

<sup>55</sup> A.M. Tri Anggraini, *Loc. Cit.* hal.9.

Dalam menentukan salah satu dari pendekatan tersebut, KPPU menggunakan pendekatan pada praktek yang dianggap paling baik untuk menilai suatu perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, dengan tetap berpedoman pada tujuan pembentukan Undang-Undang No.5 tahun 1999, yang antara lain, adalah efisien dan kesejahteraan konsumen<sup>56</sup>.



---

<sup>56</sup>A.M. Tri Anggraini. *Lac .Cii*, hal. 12.

## BAB 3

**PENERAPAN MONOPOLI BERDASARKAN  
KASUS-KASUS DI INDONESIA**

**3.1 Penerapan Monopoli Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.**

**3.1.1 Putusan KPPU No. 22/KPPU-L/2007**

**3.1.1.1 Pelaku Usaha**

PT Angkasa Pura I (AP I) merupakan sebuah badan hukum yang didirikan berdasarkan Akta Notaris Muhaini Salim SH., No. 1 Tanggal 2 Januari 1993 yang telah beberapa kali diubah, terakhir dengan akta No. 30 Tanggal 18 September 19982. Memiliki hak monopoli berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai berikut<sup>57</sup>:

- 1) Undang-undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Pasal 26 ayat 1 berbunyi:

“Penyelenggaraan bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan dilakukan oleh Pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

- 2) Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan. Pasal 26 ayat 1 berbunyi:

*“Pelayanan jasa kebandarudaraan di bandar udara umum yang dilakukan oleh unit pelaksana teknis/satuan kerja bandar udara umum dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha”*

- 3) Pada tahun 1993 PT AP I ditugaskan oleh Pemerintah untuk mengelola bandara Ngurah Rai-Bali, Polonia-Medan, Juanda-Surabaya, Hasanuddin-Makassar, Sepinggan-Balikpapan, Frans

---

<sup>57</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia. Putusan Perkara Laporan No. 22/KPPU-L/2007 Tentang tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin, hal 4-7.

Kaisiepo-Biak, Sam Ratulangi-Manado, Adisutjipto-Yogyakarta, Adisumarmo-Surakarta dan Syamsuddin Noor-Banjarmasin.

- 4) Keputusan Menteri Perhubungan No 48 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum.

Pasal 30 huruf h berbunyi :

“Pelayanan jasa kebandarudaraan oleh penyelenggara bandar udara dilaksanakan pada daerah lingkungan kerja bandar udara yang meliputi:

- a. ....;
- b. ....;
- h. penyediaan jasa pelayanan yang secara langsung atau tidak langsung menunjang kegiatan bandar udara”.

Pasal 34 huruf a angka 7 berbunyi:

“Usaha kegiatan penunjang bandar udara terdiri dari:

- a. usaha pelayanan jasa yang secara langsung menunjang kegiatan penerbangan, meliputi:
  - 1) ....;
  - 2) ....;
  - 7) jasa penanganan kargo (kargo handling service) yaitu kegiatan untuk melayani angkutan kargo dari gudang ke pesawat udara atau sebaliknya;

Pasal 35 ayat 1 huruf b berbunyi:

“Usaha kegiatan penunjang bandar udara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 dapat dilaksanakan oleh:

- a. ....;
- b. Unit Pelaksana dari Badan Usaha Kebandarudaraan, pada bandar udara yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Kebandarudaraan;

- 5) Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 29 Tahun 1997 tentang Struktur dan Golongan Tarif Pelayanan Jasa Kebandarudaraan pada Bandar Udara Umum. Pasal 11 huruf a berbunyi:



“Pelayanan Jasa Kegiatan Penunjang Bandar Udara yang dilayani sepenuhnya oleh Badan Usaha Kebandarudaraan, besaran tarifnya ditetapkan oleh Badan Usaha Kebandarudaraan.”

Pada tanggal 7 April 2004, dalam melaksanakan tugasnya yang berkaitan dengan jasa penanganan kargo yaitu kegiatan untuk melayani angkutan kargo dari gudang ke pesawat udara atau sebaliknya. PT AP I membentuk Unit Usaha *Speed & Secure Warehousing (SSC Warehousing)* dimana wilayah kerjanya steril dari pihak luar.

Pada tanggal 11 Mei 2004 Direksi PT AP I melalui Surat Keputusan Nomor Kep.39/KU.20.2/2004 menetapkan tarif penumpukan dalam terminal atau gudang kargo di Bandara Hasanuddin, selanjutnya dikeluarkan lampiran Keputusan Direksi AP I No. Kep. 63/OM.10/2006 mengenai sistem dan prosedur operasional *SSC Warehousing* menjadi pedoman bagi AP I, Ekpedisi Muatan Pesawat Udara (EMPU) dan Airline. Pada tanggal 21 Desember 2006 Direksi PT AP I mengeluarkan Keputusan Nomor Kep.111/KU/20/2006 tentang Tarif Pelayanan Jasa Kargo dan Pos Pesawat Udara (PJKP2U) di Bandara Udara Hasanuddin-Makassar.

PT AP I menyatakan tujuan dibentuknya *SSC Warehousing* adalah untuk menambah sumber pendapatan PT AP I dari jasa pelayanan kargo dan PT AP I tidak akan bekerjasama dengan pihak ketiga sebab PT AP I merasa sanggup untuk mengelola jasa pelayanan kargo, meskipun secara peraturan dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga. Kondisi ini diperkuat dengan adanya saksi Pemerintah dari Departemen Perhubungan, PT AP I tidak dilarang untuk membentuk *SSC Warehousing* dan tetap bertanggung jawab di bidang keamanan, keselamatan dan kelancaran bandar udara. Sementara saksi Pemerintah dari Kementrian BUMN menyatakan bahwa PT AP I dapat membentuk unit bisnis seperti *SSC Warehousing* selama unit bisnis tersebut dipandang menguntungkan dari sisi pendapatan

perusahaan dan tidak melanggar peraturan yang ditetapkan oleh regulator dalam hal ini Departemen Perhubungan Republik Indonesia.

### 3.1.1.2 Duduk Perkara

Pada tanggal 2 April 2007, ada laporan tentang dugaan pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 berkaitan dengan Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandara Hasanuddin, Makassar Sulawesi Selatan. Berdasar berdasarkan kesaksian, dokumen-dokumen dan pembelaan PT AP I, duduk perkara adalah sebagai berikut<sup>58</sup>:

- 1) EMPU dan perusahaan maskapai penerbangan tidak memiliki pilihan lain atau harus menggunakan jasa SSC *Warehousing* untuk pengiriman kargo melalui udara di Bandara Hasanuddin, Makassar Sulawesi Selatan;
- 2) EMPU harus menanggung beban biaya tambahan sebab harus menggunakan jasa SSC *Warehousing* sedangkan SSC *Warehousing* tidak memberikan nilai tambah bagi pengguna jasanya (tidak adanya pelayanan yang baik), akibatnya tingkat keuntungan EMPU menurun. Sementara di sisi lain berdasarkan laporan laba rugi tahun 2005 hingga tahun 2007 dan hasil analisa ROE dan ROI pada tahun 2007 terlihat bahwa SSC *Warehousing* memiliki tingkat keuntungan yang sangat tinggi;
- 3) PT AP I kurang memberikan keamanan dan keselamatan bagi para pengguna jasanya. Pertama, adanya pegawai EMPU yang memasuki wilayah terminal kargo dan wilayah *air side*. Kedua, hanya menugaskan satu orang *aviation security* tidak cukup mengingat tingginya tingkat lalu lintas kargo di bandara Hasanuddin sehingga besar kemungkinan adanya kargo yang tidak terawasi isinya ketika diperiksa oleh SSC *Warehousing*. Ketiga, selama 2004 hingga 2007 X-Ray yang digunakan adalah X-Ray yang bukan dikhususkan untuk kargo. Padahal kondisi-kondisi

<sup>58</sup> *Ibid.* hal 23-26.

tersebut dapat dicegah sesuai dengan tanggung jawab PT AP I. Sehingga kehadiran SSC *Warehousing* tidak meningkatkan aspek keamanan dan keselamatan;

- 4) Kecepatan pelayanan dalam melakukan pemeriksaan kargo masih kurang, sehingga pegawai-pegawai EMPU ataupun pihak yang tidak berkepentingan yang menaikkan barang ke pesawat udara dan mengganggu keamanan dan keselamatan penerbangan;

Berdasarkan keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa beroperasinya SSC *Warehousing* adalah salah satu strategi PT AP I untuk menambah keuntungan perseroan, namun mengabaikan pelayanan dan tanggung jawab keamanan dan keselamatan penerbangan sebagaimana diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.

### 3.1.1.3 Pertimbangan Hukum Putusan KPPU

- 1) Terpenuhinya semua unsur-unsur yang ada dalam pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- 2) Menolak pendapat PT AP I yang menyatakan bahwa penyelenggaraan SSC *Warehousing* masuk dalam pengecualian sebagaimana diatur pada Pasal 50 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999
- 3) Tugas berat yang dimiliki PT AP I dalam melaksanakan tugas pelayanan jasa kebandar udaraan, di satu sisi harus memperoleh keuntungan, disisi lain harus memberikan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- 4) Pasal 35 huruf e Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Komisi memiliki tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah, Majelis Komisi merekomendasikan perlu adanya peningkatan koordinasi antara Departemen Perhubungan dan Kementerian BUMN mengenai pelayanan kebandarudaraan dan kewajiban PT AP I dalam mencari keuntungan.

#### 3.1.1.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli

- 1) Menyatakan bahwa PT AP I secara satu dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
- 2) Memerintahkan kepada PT AP I untuk meningkatkan pelayanan dan keamanan dalam jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin, Makassar selambat-lambatnya 1 (satu) bulan semenjak keputusan ini memiliki kekuatan hukum tetap;
- 3) Memerintahkan kepada PT AP I untuk menghitung ulang tarif jasa pelayanan kargo sesuai dengan harga dan tingkat keuntungan yang wajar;
- 4) Memerintahkan kepada PT AP I untuk membayar denda sebesar Rp.1.000.000.000,- (*satu milyar rupiah*) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai Setoran Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha.

#### 3.1.1.5 Pertimbangan Hukum Pengadilan Negeri

- 1) Setelah majelis hakim menganalisis mengkaji secara seksama baik putusan KPPU, bukti-bukti, alasan-alasan keberatan dari PT. AP I dan penjelasan KPPU serta hasil pemeriksaan tambahan, majelis hakim berpendapat bahwa putusan KPPU sepanjang tentang pertimbangan amar putusan tentang terbuktinya pelanggaran pasal 17 ayat (1) adalah sudah tepat dan benar, sehingga pertimbangan dan amar putusan KPPU tersebut diambil alih dan dijadikan pertimbangan majelis hakim dalam putusan perkara ini dan dikuatkan, dengan tambahan pertimbangan sebagai berikut:
  - a) Terhadap unsur penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menurut dalil dan alasan PT AP I mendapatkan hak monopoli berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu: dengan menunjuk ketentuan pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan pelaksanaan penyelenggaraan Bandara Udara

untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan yang dilakukan oleh pemerintah dilimpahkan kepada BUMN yang dalam hal ini adalah PT. AP I, di samping itu PT. AP I menunjuk pasal 16 PP No. 70 Tahun 2001, PT. AP I adalah Badan Usaha Kebandarudaraan yang bertugas menjalankan fungsi pemerintah untuk memberikan pelayanan jasa kebandarudaraan di Bandar Udara umum untuk kepentingan umum guna menunjang keamanan dan keselamatan penerbangan, kelancaran dan ketertiban lalu lintas pesawat udara, penumpang dan atau kargo dan pos sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahwa apa yang disampaikan oleh PT. AP I adalah tidak tepat karena berdasarkan ketentuan pasal 26 ayat (2) dan (3) penyelenggara Bandar Udara untuk umum maupun dan pengadaan pengoperasian dan perawatan fasilitas penunjang Bandar Udara untuk umum dapat dilakukan oleh pemerintah atau Badan Hukum Indonesia, atau warga negara Indonesia, demikian juga dalam PP No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan dalam pasal 28 dikatakan kegiatan penunjang Bandar Udara, pada Bandar Udara yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dan unit pelaksana dari Badan Usaha Kebandarudaraan, pada Bandar Udara yang diselenggarakan oleh badan usaha Kebandarudaraan juga dapat dilaksanakan Badan Hukum Indonesia atau perseorangan sehingga monopoli penyelenggaraan jasa pelayanan SSC Warehousing oleh PT. AP I adalah semata-mata sebagai pelaksanaan fungsi pemerintah untuk menjaga keamanan dan keselamatan serta kelancaran penerbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah tidak tepat karena kedua peraturan perundang-undangan tersebut di atas tidak memberikan hak monopoli secara absolute kepada PT. AP I.

b) Bahwa mengenai unsur menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang disangkal oleh pihak PT. AP I dengan mendalilkan lembaga yang berwenang menentukan adanya pelanggaran mengenai keamanan dan keselamatan adalah Dirjen Perhubungan Udara Cq Direktorat Keselamatan Penerbangan, bahwa dalil tersebut benar adanya, akan tetapi dalam konteks pertimbangan putusan KPPU yang menyatakan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh PT. AP I dalam jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin – Makassar Sulawesi Selatan adalah tidak memberikan pelayanan maksimal dan tidak memberikan jaminan keamanan maksimal sebagaimana yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga para pengguna jasa berkurang tingkat kesejahteraan baik dari sisi pendapatan maupun dari sisi pelayanan yang didapatkan, dengan demikian maka yang dipersoalkan adalah bukan adanya pelanggaran terhadap keselamatan dan keamanan tetapi tidak memberikan pelayanan maksimal, bahwa dari bentuk pelayanan yang tidak maksimal berdasarkan keterangan saksi-saksi masih minimnya porter di SSC Warehousing yang dapat mempengaruhi speednya, masih adanya kargo yang tidak terangkut disebabkan SSC Warehousing tidak menyerahkan kargo/barang kepada ground handling, sedangkan bentuk kurang maksimalnya memberikan keamanan antara lain masih seringnya terjadi hilangnya kargo/barang seperti yang dialami PT. Merpati, PT. POS, PT. Lion serta peralatan kargo sebelum 2007 tidak memenuhi standar yang ada, misalnya X-Ray yang diperuntukkan bagi bagasi penumpang digunakan untuk barang di SSC Warehousing, petugas pemeriksa X-Ray hanya satu orang dan itupun bukan karyawan SSC Warehousing, masih ditemukan atas lolosnya barang berbahaya/*dangerous goods*

dari Bandar Udara Hasanuddin – Makassar berupa pertamax, solar tanggal 5 oktober 2005.

- 2) Bahwa terhadap keberatan yang terkait dengan sanksi berupa tindakan administrasi berupa untuk menghitung ulang tarif jasa pelayanan kargo sesuai dengan harga dan tingkat keuntungan yang wajar, menurut majelis hakim keberatan tersebut dapat dibenarkan karena ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah bersifat limitatif artinya tindakan administratif yang bisa dijatuhkan terhadap pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah terbatas pada apa yang ditentukan dalam pasal 7 ayat (2) sehingga penjatuhan tindakan administratif di luar ketentuan tersebut adalah melanggar asas legalitas dan atau melanggar kewenangan yang diberikan Undang-Undang kepada PT. AP I.
- 3) Bahwa terhadap amar dan pertimbangan putusan yang berkaitan dengan pembayaran denda menurut hemat majelis hakim sudah tepat dan benar sehingga dapat diperkuat.

#### 3.1.1.6 Putusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri

- 1) Menerima permohonan keberatan dari PT. AP I.
- 2) Memperbaiki putusan KPPU sehingga amar seluruhnya berbunyi sebagai berikut:
  - a) Menyatakan bahwa PT AP I secara sah dan menyakinkan melanggar pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
  - b) Memerintahkan PT. AP I untuk meningkatkan pelayanan dan keamanan dalam jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin, Makassar selambat-lambatnya 1 (satu) bulan semenjak keputusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.
  - c) Memerintahkan kepada PT. AP I untuk membayar denda sebesar Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara.

### 3.1.2 Putusan KPPU No.08/KPPU-I/2005

#### 3.1.2.1 Pelaku Usaha

- 1) PT Surveyor Indonesia (Persero) berkedudukan di Jakarta, dengan kegiatan usaha sebagaimana tercantum dalam Akta Pendirian Perusahaan Nomor 154 tanggal 29 Juli 1997 dan Akta Perubahan Anggaran Dasar Nomor 56 Tanggal 30 Mei 2001 yaitu:
  - a. menyediakan/melakukan jasa-jasa pemeriksaan pra-pengapalan dan jasa-jasa yang berhubungan yang menunjang pemeriksaan prapengapalan,
  - b. melakukan kegiatan surveyor meliputi pengawasan, pemeriksaan, pengendalian dan pengkajian yang berkaitan atas kualitas, kuantitas, kondisi, komoditi atau obyek usaha dalam upaya menentukan harga dan nilai independen,
  - c. melakukan usaha jasa-jasa yaitu jasa pelayanan manajemen mutu dan lingkungan, jasa konsultasi bisnis dan perdagangan, jasa pelatihan dan
  - d. melakukan kegiatan lain yang disetujui oleh Rapat Umum Pemegang Saham dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Bisnis utamanya adalah jasa inspeksi, survey, dan konsultasi. Komposisi saham PT Surveyor Indonesia adalah dimiliki Negara Republik Indonesia sebesar 85,1% (delapan puluh koma satu persen), Societe Generale de Surveillance Holding S.A., Geneva sebesar 10,4% (sepuluh koma empat persen), dan PT Superintending Company of Indonesia sebesar 4,5% (empat koma lima persen)<sup>59</sup>.

- 2) PT Superintending Company of Indonesia (Persero) berkedudukan di Jakarta dengan kegiatan usaha sebagaimana tercantum dalam Akta Perubahan Anggaran Dasar Nomor 3 tanggal 4 Mei 1998

<sup>59</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia. Putusan Perkara No.08/KPPU-I/2005 Tentang Penyediaan Jasa Verifikasi Atau Penelusuran Teknis Impor Gula, hal.9.



dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 6 tanggal 18 Januari 1999 yaitu:

- a) pemeriksaan, pengawasan, pemantauan, pengujian, penilaian, penaksiran dan pemeliharaan yang berkenaan dan berkaitan dengan perbankan, industri, teknologi, komoditas dan perdagangan,
- b) sertifikat dan audit yang berkenaan dengan sistem manajemen mutu, lingkungan dan keselamatan dan kesehatan kerja dan
- c) manajemen yang berkaitan dan berkenaan dengan logistik, pergudangan, properti dan sistem informasi

Bisnis utamanya pada jasa inspeksi, supervisi, pengkajian dan pengujian. Komposisi saham PT Superintending Company of Indonesia adalah dimiliki oleh Negara Republik Indonesia sebesar 95% (sembilan puluh lima persen) dan SGS Geneva sebesar 5% (lima persen)<sup>60</sup>.

### 3.1.2.2 Duduk Perkara

Pada tanggal 17 September 2004 adanya kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula yang didalamnya juga mengatur tentang verifikasi atau penelusuran teknis impor gula (selanjutnya disebut SK Menperindag No. 527/2004) dengan tujuan untuk mengkaji ijin impor gula yang diberikan Departemen Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia kepada importir gula. Dimana ketentuan pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 31/DAGLU/KP/X/2004.

Pada tanggal 23 September 2004 dikeluarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor:

---

<sup>60</sup>*Ibid*, hal 9-10

594/MPP/Kep/9/2004 tentang Penunjukan Surveyor Sebagai Pelaksana Verifikasi Atau Penelusuran Teknis Impor Gula (selanjutnya disebut SK Menperindag No. 594/2004) yang menunjuk PT Surveyor Indonesia dan PT Superintending Company of Indonesia. SK Menperindag No. 594/2004 menyatakan bahwa yang ditunjuk dapat memungut imbalan atas jasa yang diberikan dari importir gula yang besarnya disesuaikan dengan azas manfaat yang diajukan saat *Inspection Request* diajukan, namun SK tersebut tidak mengamanatkan pembentukan Kerjasama Operasional (KSO)<sup>61</sup>.

Pada tanggal 24 September 2004 para pihak menandatangani kesepakatan kerjasama pembentukan KSO dalam rangka pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula.

Pada tanggal 23 Juni 2005 PT Surveyor Indonesia menyatakan bahwa perdagangan dan pengadaan gula melalui impor merupakan sebuah sektor usaha yang diatur secara khusus dan segala aspek kegiatan pendukung yang berkaitan dengan pengadaan gula melalui impor termasuk kegiatan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula pada hakekatnya merupakan bagian kewenangan, tugas dan tanggungjawab pemerintah atau setidaknya berada di bawah pengawasan yang ketat dari Pemerintah, oleh karenanya bukan merupakan bidang jasa yang dikompesiskan. Sedangkan pembentukan KSO merupakan alternatif terbaik dipandang dari sisi *stakeholder*, semata-mata hanya ditujukan untuk mengoptimalkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas verifikasi atau penelusuran teknis impor gula sebagai wujud dari tanggung jawab terhadap tugas yang dibebankan oleh negara kepada kepada PT Surveyor Indonesia dan PT Superintending Company of Indonesia. Biaya verifikasi yang dipungut KSO merupakan harga yang ditetapkan melalui proses negosiasi dengan pengguna jasa<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup>*Ibid.*, hal. 14.

<sup>62</sup>*Ibid.*, hal 6-7

Pada tanggal 24 Juni 2005 PT Superintending Company of Indonesia menyatakan memberikan pernyataan yang sama dengan PT Surveyor Indonesia<sup>63</sup>.

Pada tanggal 26 Juli 2005 Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Departemen Perdagangan Republik Indonesia menyatakan bahwa alasan pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula adalah:

- 1) rendahnya harga gula petani yang mengakibatkan rendahnya pendapatan petani tebu lokal;
- 2) rendahnya harga gula impor karena adanya subsidi dari negara luar;
- 3) menjaga pasokan gula baik sebagai bahan baku industri maupun untuk industri<sup>64</sup>.

Berdasarkan keterangan dari PT Rajawali Nusantara Indonesia, PT Coca Cola Bottling Indonesia, Asosiasi Minuman Ringan/ASRIM, Gabungan Pengusaha Makanan & Minuman Seluruh Indonesia/GAPMMI, PT Nestle Indonesia, PT Frisian Flag dan PT Sinar Sosro menyatakan bahwa dengan adanya kewajiban verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dilaksanakan oleh KSO membebani importir karena:

- 1) jangka waktu impor yang semakin lama;
- 2) penambahan biaya penyimpanan di gudang;
- 3) penambahan biaya produksi akibat biaya yang harus dibayar untuk verifikasi atau penelusuran teknis impor gula kepada KSO<sup>65</sup>.

Setelah melakukan Pemeriksaan Pendahuluan, Tim Pemeriksa mengambil kesimpulan; pertama, kewajiban pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula telah menciptakan pasar baru yaitu pasar jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula dalam wilayah

<sup>63</sup> *Ibid*, hal. 4.

<sup>64</sup> *Ibid*, hal. 13.

<sup>65</sup> *Ibid*, hal. 16.

hukum Republik Indonesia. Kedua, pembentukan KSO berpotensi menghalangi surveyor lain untuk masuk dalam pasar jasa verifikasi<sup>66</sup>.

### 3.1.2.3 Pertimbangan hukum Putusan KPPU

- 1) Terpenuhi unsur-unsur pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999
- 2) Perjanjian KSO tidak termasuk dalam pasal 50 huruf a dan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999
- 3) Pertimbangan-pertimbangan lain dari majelis meliputi:
  - a) Setiap biaya yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan tugas negara dibebankan kepada negara, dan oleh karenanya setiap pungutan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas negara harus diatur dengan jelas dalam Undang-undang.
  - b) PT. Surveyor Indonesia dan PT. Superintending Company of Indonesia memiliki itikad baik untuk mengakhiri Kerjasama Operasi (KSO) terhitung sejak tanggal 3 Oktober 2005.
  - c) PT. Surveyor Indonesia dan PT. Superintending Company of Indonesia melaporkan perkembangan program kerja penghakhiran KSO kepada Majelis Komisi<sup>67</sup>.

### 3.1.2.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli

- 1) Menyatakan bahwa PT. Surveyor Indonesia dan PT. Superintending Company of Indonesia terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
- 2) Memerintahkan kepada PT. Surveyor Indonesia dan PT. Superintending Company of Indonesia untuk membatalkan Kesepakatan Kerjasama antara PT. Surveyor Indonesia (Persero) dan PT. Superintending Company of Indonesia (Persero) mengenai Pelaksanaan Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula dan menghentikan seluruh kegiatan verifikasi atau penelusuran teknis

<sup>66</sup> *Ibid*, hal. 4-5.

<sup>67</sup> *Ibid*, hal. 32

impor gula melalui KSO selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan ini;

- 3) Memerintahkan kepada PT. Surveyor Indonesia dan PT. Superintending Company of Indonesia untuk membayar denda masing-masing sebesar Rp 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah) dan disetorkan ke Kas Negara paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan Putusan ini;
- 4) Memerintahkan kepada PT. Surveyor Indonesia dan PT. Superintending Company of Indonesia untuk tidak memungut biaya jasa verifikasi impor gula dari importir gula sebelum pungutan tersebut mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku terhitung sejak diterimanya pemberitahuan Putusan ini.

#### 3.1.2.5 Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung

- 1) bahwa oleh karena perbuatan dan perjanjian yang dilakukan oleh kepada PT. Surveyor Indonesia dan PT. Superintending Company of Indonesia adalah didasarkan pada Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.527/MPP/Kep /9/2004 tanggal 17 September 2004 tentang Ketentuan Impor Gula, dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.594/MPP/Kep/9/ 2004 tanggal 23 September 2004 tentang Penunjukan Surveyor sebagai Pelaksana Verifikasi Atau Penelusuran Teknis Impor Gula, dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan.
- 2) bahwa putusan Pengadilan Negeri dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang.

#### 3.1.2.6 Putusan Mahkamah Agung

Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi KPPU.

## 3.2 Penerapan Monopoli Berdasarkan Agreement/ Lisensi

### 3.2.1 Putusan KPPU No.04/KPPU-I/2003

#### 3.2.1.1 Pelaku Usaha

Pelaku yang melanggar pasal mengenai monopoli adalah PT. Jakarta International Container Terminal, disingkat dengan PT. JICT yang didirikan pada tanggal 27 Maret 1999 berdasarkan Akta Nomor 72 yang dibuat dihadapan Ny. Nelly Elsy Tahamata.

Pada awalnya pelaku bukan merupakan entitas bisnis yang berbadan hukum tetapi merupakan unit bisnis strategis dari PT. Pelabuhan Indonesia II, disingkat dengan PT. PELINDO II, yang dikenal dengan Unit Terminal Petikemas I dan Unit Terminal Petikemas II. Komposisi kepemilikan sahamnya 99% (sembilan puluh sembilan persen) dimiliki oleh PELINDO II dan sisanya dimiliki oleh Koperasi Pegawai Maritim, selanjutnya disebut Kopegmar<sup>68</sup>.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1991 PT. PELINDO II pemegang hak pengelolaan pelabuhan umum dan berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 1992 pasal 26 ayat (1) dan (2), PT. PELINDO II sebagai BUMN menerima pelimpahan fungsi pelaksanaan dari pemerintah dalam hal memberikan pelayanan jasa di pelabuhan yang berkaitan dengan kelancaran lalu lintas kapal, penumpang dan barang<sup>69</sup>.

#### 3.2.1.2 Duduk Perkara

Adanya surat Meneg PBUMN Nomor S-483A/PBUMN/1998 tertanggal 14 Desember 1998 menyetujui untuk melakukan privatisasi pada PELINDO II. Pada tanggal 27 Maret 1999 didirikan PT. JICT yang akan menjadi obyek privatisasi dan PELINDO II mengikutsertakan PT. JICT sebagai Badan Hukum Indonesia dalam kerjasama pengelolaan untuk masa konsesi 20 tahun yang diwujudkan

<sup>68</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No.04/KPPU-I/2003 Tentang *authorization agreement* PT.Jakarta International Container Terminal (PT. JICT), hal. 3.

<sup>69</sup>*Ibid*, hal.2.

dalam Perjanjian Pemberian Kuasa Pengoperasian dan Pemeliharaan Terminal Petikemas di Pelabuhan Tanjung Priok selanjutnya disebut *authorization agreement*. Klausul 32.4 di dalam *authorization agreement* tersebut menyatakan bahwa para pihak setuju tidak akan ada pembangunan Terminal Petikemas Internasional lainnya yang dilaksanakan di Pelabuhan Tanjung Priok sebagai tambahan atas Terminal Petikemas I, II dan III sampai throughput di Pelabuhan Tanjung Priok telah mencapai 75% (tujuh puluh lima persen) dari kapasitas rancang bangun tahunan yaitu 3,8 juta Teus.

Pada tanggal 30 Maret 1999 melalui privatisasi Grosbeak Pte.Ltd. berhasil menguasai 51% (lima puluh satu persen) saham PT. JICT. Pengalihan atau penjualan saham tersebut dituangkan dalam surat Perjanjian Jual Beli saham.

Pada tanggal 3 Oktober 2001, PELINDO II dengan Segoro melakukan Perjanjian Kerjasama Operasi untuk masa konsesi 5 tahun dalam pengelolaan dermaga 300 antara yang diwujudkan dalam bentuk dokumen Joint Operation Agreement of Pier 300, Pilling Yards 214 & 300 as Multipurpose Terminal at Tanjung Priok.

Pada tanggal 12 Pebruari 2002, PT. JICT menggunakan klausul 32.4 di dalam *authorization agreement* tersebut untuk meminta klarifikasi dan memprotes kebijakan PELINDO II yang memberikan ijin operasi kepada PT. Segoro Fajar Satryo, untuk menggunakan Dermaga 300 yang kemudian melayani jasa bongkar muat petikemas sebagaimana dilakukan oleh PT. JICT.

Pada tanggal 5 April 2002, PT. JICT pengiriman surat penegasan kepada salah satu pengguna jasanya yang pada pokoknya menyatakan bahwa untuk mendapatkan pelayanan bongkar muat petikemas di pelabuhan Tanjung Priok mereka harus mengikatkan diri pada kontrak yang bersifat eksklusif. Tanpa adanya kontrak yang mengikat tersebut, maka mereka tidak akan dilayani oleh PT. JICT.

Pada tanggal 15 Pebruari 2002, PELINDO II mendirikan Perseroan Terbatas dengan nama MTI, sebelumnya dikenal sebagai Divisi Usaha

Terminal yang terletak di Pelabuhan Tanjung Priok berdasarkan Surat Meneg PBUMN Nomor S-47/M-BUMN/2001 tanggal 22 Oktober 2001.

Pada tanggal 10 April 2002, PT. JICT dan MTI mengadakan Perjanjian dalam bentuk Perjanjian Pemberian Kuasa Pengoperasian dan Pemeliharaan Terminal Petikemas di *Regional Harbour* Pelabuhan Tanjung Priok untuk konsesi kuasa pengoperasian dan pemeliharaan selama 20 tahun.

Pada tanggal 5 Pebruari 2003, menyampaikan surat kepada PELINDO II yang pokoknya menyampaikan bahwa pengoperasian dermaga yang dikelola oleh MTI untuk melayani terminal bongkar muat petikemas internasional dianggap oleh PT. JICT telah melanggar Klausul 32.4 dari *Authorization Agreement*.

### 3.2.2.3 Pertimbangan Hukum Putusan KPPU

- 1) Menilai dan mengedepankan pertimbangan ekonomi bahwa klausul 32.4 di dalam *Authorization Agreement* bukan merupakan cerminan kerjasama sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992, melainkan bentuk transaksi pelimpahan kewenangan ataupun transaksi pelimpahan Hak Monopoli.
- 2) Terperuhinya unsur-unsur pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- 3) Ketentuan Pasal 52 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berkaitan penyesuaian perjanjian dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

### 3.2.2.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli

- 1) Menyatakan bahwa PT. JICT secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;



- 2) Menyatakan bahwa Klausul 32.4 Perjanjian Pemberian Kuasa Pengoperasian dan Pemeliharaan Terminal Petikemas di Pelabuhan Tanjung Priok tertanggal 27 Maret 1999 antara PT. JICT dan PELINDO II batal demi hukum;
- 3) Memerintahkan PT. JICT untuk menghentikan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1).

### 3.2.2 Putusan KPPU No. 01/KPPU-L/2004

#### 3.2.2.1 Pelaku Usaha<sup>70</sup>

PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia I (Pelindo I) adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mengelola pelabuhan di Indonesia dan membawahi 20 (dua puluh) pelabuhan di 3 (tiga) propinsi, yaitu: Nangroe Aceh Darusalam, Sumatera Utara, dan Riau. Berbentuk badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia dengan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 1991, berkedudukan di Medan dengan Akta Notaris Imas Fatimah, S.H. No. 1 Tanggal 1 Desember 1992 dan telah diumumkan dalam Berita Negara RI No. 8612 Tahun 1994, Tambahan Berita Negara RI No. 87 Tahun 1994 tanggal 1 Nopember 1994 dan Tambahan Berita Negara RI No. 1 Tanggal 2 Januari 1999 dan Tambahan No. 61, dengan kegiatan usaha perseroan untuk menyelenggarakan pelayanan jasa kepelabuhan dan usaha lainnya yang menunjang pencapaian tujuan perseroan yang meliputi:

- 1) Kolam-kolam pelabuhan dan perairan untuk lalu lintas dan tempat-tempat berlabuhnya kapal;
- 2) Jasa-jasa yang berhubungan dengan pemanduan (*pilotage*) dan penundaan kapal;
- 3) Jasa dermaga dan fasilitas lain untuk bertambat, bongkar muat barang termasuk hewan dan fasilitas naik turunnya penumpang;

<sup>70</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No.01/KPPU-L/2004 Tentang Perjanjian Sewa oleh PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia I, hal. 7-9.

- 4) Gudang-gudang dan tempat penimbunan barang-barang, angkutan bandar, alat bongkar muat serta peralatan pelabuhan;
- 5) Tanah dan berbagai jaminan dan lapangan, industri dan gedung-gedung/bangunan yang berhubungan dengan kepentingan kelancaran angkutan laut;
- 6) Penyediaan listrik, bahan bakar minyak, air minum, dan instalasi limbah pembuangan;
- 7) Jasa terminal, kegiatan konsolidasi dan distribusi barang termasuk hewan;
- 8) Jasa konsultasi, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan kepelabuhanan;
- 9) Usaha-usaha yang dapat menunjang tercapainya tujuan perusahaan

### 3.2.2.2 Duduk Perkara

Sejak tahun 1987, dermaga dan gudang 109 – 111 telah ada *manial conveyor* yang melayani jasa bongkar muat bungkil kelapa sawit dan copex di Pelabuhan Belawan yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta sebagai penyewa. Untuk mempercepat pemuatan serta mengurangi waktu sandar kapal (*berthing time*) di Pelabuhan Belawan menurut kajian konsultan Sir William Halcrow & Partners Ltd. Pada tanggal 30 September 1996 Technical Assistance TA. No.2386-INO, dilakukan dengan cara memodernisasi fasilitas bongkar muat Curah Kering. Pelindo I memutuskan untuk melakukan pengadaan Terminal Curah Kering (TCK) modern melalui proses tender.

Pada tanggal 20 Nopember 2000 dikeluarkan Keputusan GM Pelabuhan Belawan No. SK.A.I.- 5344/BLW-PR.02 Tentang Tata Cara Lelang Pengusahaan dan Kerja Sama Bongkar Muat Curah Kering di Gudang 109 dan 111 Pelabuhan Belawan, namun pada saat *aamwifzing* pada tanggal 4 Desember 2000 judul berubah menjadi Tata Cara Persewaan Gudang 109 dan 111 Ujung Baru Belawan Khususnya untuk Kegiatan Bongkar Muat Curah Kering. Pemenang tender menyediakan fasilitas bongkar muat dan mengoperasikan alat

untuk kegiatan penumpukan dan bongkar muat curah kering yang digunakan untuk gudang 109 dan 111 dengan masa persewaan gudang adalah 10 tahun dan dapat diperpanjang. Peserta tender yang bukan PBM diwajibkan bekerja sama dengan PBM yang terdaftar di Pelabuhan Belawan<sup>71</sup>.

Pada tanggal 5 April 2001, Pelindo I dan Pemenang tender menandatangani Perjanjian Sewa Menyewa dan Pengoperasian Gudang 109 dan 111 serta Lapangan Penumpukan di Pelabuhan Belawan dan menunjuk unit bongkar muat milik Pelindo I guna menjalankan usahanya.

Pada tanggal 1 Oktober 2003, pada Pelindo I mengeluarkan surat No. B.XIV-400/BLW-US.13 perihal Pengoperasian TCK, yang ditujukan kepada 7 (tujuh) perusahaan eksportir bungkil kelapa sawit dan copex di Pelabuhan Belawan.

Pada tanggal 3 Oktober 2002, Pelindo I menerbitkan surat No. 6475/BLW-US.13 Administrator Pelabuhan, agar menerbitkan Surat Edaran tentang Pelaksanaan Pengoperasian TCK Khusus Bungkil dan Kelapa Sawit di Pelabuhan Belawan.

Pada tanggal 15 Oktober 2002, Administrator Pelabuhan memberikan jawaban dengan mengeluarkan surat No. AL.62/6/14.ADPEL.BLW-02 perihal Pengoperasian TCK, yang pada intinya meminta Pelindo I untuk mengarahkan kegiatan penimbunan dan pemuatan curah kering khusus bungkil melalui TCK, melaksanakan kegiatan bongkar muat bungkil hanya di TCK khusus bungkil yang telah tersedia dan dioperasikan dan mengupayakan optimalisasi *dedicated berth* TCK untuk mencapai sasaran efisiensi Pelabuhan Belawan secara umum<sup>72</sup>.

Pada tanggal 8 Oktober 2003, 6 (enam) perusahaan ekportir yang surati oleh Pelindo I menyatakan keberatan dengan alasan harga yang sangat tinggi dan meminta agar *manual conveyor* tetap boleh dilaksanakan berdampingan dengan TCK. Jika *manual conveyor* dihilangkan, maka

---

<sup>71</sup>*Ibid*, hal. 11-12.

<sup>72</sup>*Ibid*, hal. 15

perusahaan bongkar muat (PBM) akan banyak yang tutup dan terjadi pemutusan hubungan kerja.

Terhadap dalil pelapor; Pertama, Pelindo I melakukan perbandingan, dari hasil perbandingan tersebut dapat dilihat bahwa dengan menggunakan TCR lebih menguntungkan sehingga harga bungkil dapat bersaing dengan Malaysia dan pengguna TCR mendapatkan intensif pembeli karena keunggulan dari TCR<sup>73</sup>. Kedua, menolak pernyataan bahwa akan banyak PBM yang gulung tikar, karena PBM yang tidak lagi beroperasi ada gudang 109 dan 111 yang telah menggunakan TCR dapat beroperasi pada gudang yang masih menggunakan sistem *manual conveyor*. Ketiga, Pelindo I juga menolak dalil bahwa akan terjadi pemutusan hubungan kerja berdasarkan saksi Asosiasi Perusahaan Bongkar Muat yang berada di wilayah Sumatera Utara yang menyatakan bahwa PBM itu tidak mempunyai tenaga kerja bongkar muat sendiri. Tenaga kerja bongkar muat tergabung dalam Koperasi Tenaga Kerja Bongkar Muat (TKBM) yang bertugas mengerahkan tenaga kerja bongkar muat berdasarkan perjanjian Surat Perjanjian Kerja (SPK) antara pemilik barang dengan PBM yang ditunjuk untuk melakukan kegiatan bongkar muat<sup>74</sup>.

### 3.2.2.3 Pertimbangan Hukum Putusan KPPU

- 1) Terpenuhi unsur-unsur pasal 17 Undang-Undang No. 5 tahun 1999.
- 2) Tindakan yang kooperatif Pelindo I selama pemeriksaan.
- 3) Tindakan yang memberatkan Pelindo I yaitu mengeluarkan surat di luar kewenangannya dan kerjasama antara Pelindo I dengan pemenang tender TCR.
- 4) Pasal 35 huruf e Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Komisi memiliki tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah yaitu Departemen Perhubungan Republik Indonesia

<sup>73</sup>*Ibid*, hal. 19.

<sup>74</sup>*Ibid*, hal. 20-21.

untuk memberikan sanksi administratif kepada Pelindo I sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu saran kepada Pelindo I dan pemenang tender agar menghapuskan penunjukan hanya PBM Pelindo I yang melakukan usaha bongkat muat.

- 5) Perbedaan pendapat dalam musyawarah pengambilan putusan perkara ini yaitu salah satu Anggota Majelis Komisi, Erwin Syahril, S.H.

#### 3.2.2.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli

- 1) Menyatakan bahwa Pelindo I terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
- 2) Memerintahkan kepada Pelindo I dan Pemenang Tender agar membuka kesempatan kepada PBM lain.
- 3) Memerintahkan kepada Pelindo I dan Pemenang Tender agar menyesuaikan Perjanjian Sewa- Menyewa agar tidak melanggar ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1999;

#### 3.2.3 Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2004

##### 3.2.3.1 Pelaku Usaha

- 1) Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) adalah badan usaha yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1985 sebagaimana telah disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) dengan kegiatan usaha sebagai berikut:
  - a) mencetak uang rupiah untuk Bank Indonesia;
  - b) mencetak barang cetakan berharga, surat berharga dan barang cetakan lainnya serta membuat barang cetakan logam;
  - c) membuat bahan uang dan bahan cetakan berharga, serta jasa yang berkaitan dengan kegiatan perusahaan;

- d) mencetak uang, barang cetakan berharga, membuat bahan uang dan bahan cetakan berharga untuk negara lain;
  - e) usaha-usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya tujuan perusahaan;<sup>75</sup>
- 2) PT Pura Nusapersada adalah badan usaha yang didirikan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia, berkedudukan di Kudus dengan Akta Notaris Nomor 36 tanggal 24 April 1993 dan telah diubah terakhir dengan Akta Notaris Nomor 8 tanggal 17 Mei 2004 yang dibuat oleh Notaris Arlita Dewi Gumuljo, SH dan telah mendapatkan persetujuan dari Menteri Kehakiman RI dengan Surat Keputusan Nomor C2-12.290.HT.01.04.TH97 tanggal 26 November 1997 dan selanjutnya telah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia tanggal 12 Mei 1998 Nomor 38, Tambahan Nomor 2560 dengan kegiatan usaha sebagai berikut:
- a) berusaha dalam bidang industri kertas dan pengamanan untuk barang-barang cetakan dan kertas/surat berharga yang berasal dari bahan kertas, plastik, film, aluminium, dalam arti kata seluas-luasnya;
  - b) melakukan perdagangan umum, termasuk di dalamnya *export* dan *import*, lokal dan interinsular baik untuk perhitungan sendiri maupun untuk perhitungan pihak lain juga bertindak sebagai agen, grosir, *leveransir*, penyalur serta pengadaan rupa-rupa barang dagangan;
  - c) sebagai agen penjualan semua mesin-mesin<sup>76</sup>.

### 3.2.3.2 Duduk Perkara

Pada tanggal 3 Februari 2004 Komisi telah melakukan klarifikasi bahwa PT. Pura Nusapersada merupakan pemasok tunggal

<sup>75</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No. 03/KPPU-L/2004 Tentang Hologram, hal. 10.

<sup>76</sup>*Ibid*, hal. 11.

berdasarkan kesepakatan pada tanggal 9 Mei 1995 yang dituangkan dalam

Surat Perjanjian Nomor SP-302/V/1995 tentang  
204/DM/V/95

Pengadaan Hologram untuk Cetakan Pita Cukai, namun dalam perjanjian tersebut tidak diatur mengenai batas waktu berakhirnya perjanjian. Namun ada perjanjian turunan yang berlaku untuk periode bulan Januari sampai dengan bulan Desember yang diperpanjang setiap satu tahun<sup>77</sup>.

Pada tanggal 17 Maret 2004, Pelapor memberikan keterangan yang menyatakan memproduksi hologram meskipun saat ini masih melakukan usaha pemasaran dan belum melakukan produksi secara komersial. Pernah membentuk konsorsium untuk mengajukan penawaran sebagai pemasok hologram pita cukai kepada Perum Peruri<sup>78</sup>.

Pada tanggal 19 Maret 2004, Perum Peruri menyatakan bahwa melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2000, yang mempunyai tugas untuk mencetak uang kertas dan uang logam serta mencetak dokumen sekuriti yang menyangkut keamanan negara. Adanya Surat dari Ditjen Bea dan Cukai Nomor SR-48/BC/1995 tentang Pengadaan pita cukai hasil tembakau dengan memakai hologram pada tanggal 2 Mei 1995, sehingga mengikutsertakan PT Pura Nusapersada dalam hal mencetak dan melekatkan hologram pada pita cukai. Selanjutnya mengadakan perjanjian kerja sama dengan disaksikan dan disetujui oleh Ditjen Bea dan Cukai dimana perubahan atau pembatalan perjanjian kerja sama hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Ditjen Bea dan Cukai. Sebenarnya ada 3 (tiga) perusahaan selain PT. Pura Nusapersada yang mampu mencetak dan melekatkan hologram pada pita cukai dan menjamin *supply* dan pengawasannya maka Perum Peruri menyarankan untuk membentuk suatu konsorsium dalam mengajukan penawaran sebagai pemasok

---

<sup>77</sup>*Ibid*, hal. 2.

<sup>78</sup>*Ibid*, hal.3.

hologram pita cukai, namun Ditjen Bea dan Cukai tidak menyetujui pemasok hologram lebih dari satu perusahaan karena sulit pengawasannya<sup>79</sup>.

Pada tanggal 1 April 2004 PT. Pura Nusapersada menyatakan bahwa memiliki kegiatan usaha di bidang produsen kertas dan hologram dan konsumen. Sekitar tahun 1994 untuk pengamanan terhadap pemalsuan yang banyak terjadi dilakukan uji coba secara teknis dengan Perum Peruri dan mendapat persetujuan dari Ditjen Bea dan Cukai<sup>80</sup>.

Pada tanggal 9 Mei 1995, diadakan perjanjian kerja sama antara Perum Peruri dengan PT. Pura Nusapersada yang berlaku hingga saat ini dimana pelaksanaan perjanjian dievaluasi setiap tahun.

Tanggal 10 Maret 2004 Ditjen Bea dan Cukai memberikan keterangan bahwa berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 563/KMK/1979, Perum Peruri telah ditunjuk langsung untuk mencetak pita cukai dan penunjukan itu tidak pernah berubah hingga saat ini. Terhadap perjanjian tersebut di atas, dapat dibatalkan asalkan ada jaminan kepastian ketersediaan pita cukai<sup>81</sup>.

Pada tanggal 17 Mei 2004, Saksi I menyatakan bahwa sejak tahun 1996 memiliki kemampuan yang sama dengan PT. Pura Nusapersada dan baru mampu melengkapi persyaratannya pada akhir tahun 2002<sup>82</sup>.

Pada tanggal 24 Mei 2004, Saksi II memberikan keterangan bahwa telah mendapatkan rekomendasi dari Botasupal dan bersedia untuk ikut serta dalam tender<sup>83</sup>.

Pada tanggal 8 Juni 2004, Saksi III memberikan keterangan bahwa akan membeli mesin master apabila telah ada kepastian untuk menjadi pemasok hologram pita cukai dan telah mengajukan rekomendasi namun hingga saat ini Botasupal belum memberikan rekomendasi<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> *Ibid*, hal. 3-4.

<sup>80</sup> *Ibid*, hal. 4.

<sup>81</sup> *Ibid*, hal. 5.

<sup>82</sup> *Ibid*, hal. 7.

<sup>83</sup> *Ibid*.

<sup>84</sup> *Ibid*.



Pada tanggal 31 Mei 2004, meminta keterangan dari Ditjen Bea dan Cukai yang menyatakan setuju apabila pengadaan hologram pita cukai dibuka namun kendalanya perusahaan pengadaan harus menjamin kontinuitas ketersediaan hologram dan tingkat keamanan. Kewenangan membatalkan perjanjian berada pada kedua pihak yang melakukan perjanjian<sup>85</sup>.

Pada tanggal 31 Mei 2004 Botasupal menyatakan bahwa berdiri berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 71 Tahun 1991 tentang Badan Koordinasi Pemberantasan Uang Palsu dengan tugas dan wewenang melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap peredaran dokumen sekuriti. Bahwa ada 2 (dua) perusahaan hologram yang dapat memenuhi seluruh kebutuhan hologram pita cukai yang berjumlah 17 (tujuh belas) Milyar keping yaitu PT. Pura Nusapersada dan PT Karya Aroma Sejati. Bahwa Botasupal belum memberikan rekomendasi ijin usaha/operasi dokumen sekuriti kepada Pelapor dengan alasan Pelapor masih mengambil mesin master dari luar negeri<sup>86</sup>.

Pada tanggal 9 Juni 2004, Perum Peruri memberikan keterangan bahwa telah melakukan peninjauan untuk mengurangi ketergantungan pengadaan hologram namun terbentur dengan adanya perjanjian tersebut di atas. Ditjen Bea dan Cukai menyetujui penunjukan pihak lain sebagai pemasok hologram pita cukai namun belum pernah direalisasikan<sup>87</sup>.

Pada tanggal 10 Juni 2004, PT. Pura Nusapersada memberikan keterangan tidak bersedia menempatkan mesin cetak dan pelekatan hologram pada Perum Peruri dengan alasan tidak dapat mengembangkan teknologi hologram dan akan terjadi inefisiensi. Tidak keberatan untuk mengubah perjanjian apabila bertentangan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Telah dilakukan

---

<sup>85</sup>*Ibid.*, hal. 8.

<sup>86</sup>*Ibid.*

<sup>87</sup>*Ibid.*, hal. 9.

pertemuan dengan pihak terkait yang menyepakati perubahan perjanjian Pengadaan Hologram<sup>88</sup>.

Berdasarkan penyelidikan lapangan, sudah perusahaan hologram lain yang mampu untuk menjadi pemasok hologram pita cukai pada Perum Peruri dilihat dari segi teknis dan administratif<sup>89</sup>.

### 3.2.3.3 Pertimbangan hukum Putusan KPPU

- 1) Terpenuhinya unsur-unsur pasal 17 ayat (1) dan (2) a dan b
- 2) Ada itikad baik dari Perum Peruri dan PT. Pura Nusapersada dengan alasan sebagai berikut
  - a) Pada saat perjanjian dibuat, tidak ada perusahaan lain yang layak selain PT. Pura Nusapersada;
  - b) Perum Peruri dan PT. Pura Nusapersada bersedia mengubah kontrak untuk disesuaikan dengan Undang-Undang No.5 Tahun 1999;
  - c) Ditjen Bea dan Cukai, Perum Peruri dan PT. Pura Nusapersada bersedia melakukan tender terbuka dan transparan.

### 3.2.3.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli

- 1) Menyatakan bahwa Perum Peruri dan PT. Pura Nusapersada terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
- 2) Memerintahkan kepada Perum Peruri dan PT. Pura Nusapersada untuk menghentikan kegiatan yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- 3) Memerintahkan kepada Perum Peruri untuk membuka pasar pengadaan hologram pada pita cukai dengan memberikan kesempatan yang sama kepada setiap pelaku usaha untuk turut serta dalam pengadaan hologram pada pita cukai melalui tender yang terbuka dan transparan, selambat-lambatnya untuk pengadaan hologram pada pita cukai tahun anggaran 2005.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*, hal. 10

### 3.2.4 Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007

#### 3.2.4.1 Pelaku Usaha

- 1) Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB) didirikan pada tahun 1983 dan melakukan kegiatan usaha di Indonesia dengan kegiatan usaha diantaranya jasa simpan pinjam, jasa pengadaan barang, usaha pengadaan perumahan, usaha jasa konsultan, jasa pertamanan, jasa cleaning service, usaha transportasi umum/barang, pariwisata, pertanian, peternakan, dan perikanan, ekspor-impor, pengadaan jasa warung telekomunikasi dan pos, stasiun pengisian bahan bakar umum (SPBU), usaha penunjang kegiatan Bandara Hang Nadim, usaha penunjang kegiatan pelabuhan laut, usaha apotek, usaha waserba, serta jasa transportasi taksi dengan nama Port Taksi<sup>90</sup>.
- 2) Koperasi Pandu Wisata Batam didirikan pada tahun 2001 dan melakukan kegiatan usaha di Indonesia dengan kegiatan usaha diantaranya jasa transportasi taksi dengan nama Taksi Pandu Wisata Batam<sup>91</sup>.
- 3) Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) didirikan pada tahun 1998 dan melakukan kegiatan usaha di Indonesia dengan kegiatan usaha diantaranya jasa transportasi taksi dengan nama Taksi KPTDS<sup>92</sup>.

#### 3.2.4.2 Duduk Perkara

Pada Januari 2007, KPPU melalui Kantor Perwakilan Daerah Batam melakukan penelitian terhadap jasa pelayanan taksi di kota Batam dan pada tanggal 23 Mei 2007 melakukan kegiatan *public hearing*. Berdasarkan kegiatan tersebut diketahui tercatat 22 (dua puluh dua) perusahaan taksi. Perusahaan-perusahaan tersebut beroperasi di 8 (delapan) wilayah operasional yang berbeda, dimana setiap wilayah

<sup>90</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Inisiatif No. 28/KPPU-I/2007 Tentang Pengelolaan Taxi di Batam oleh Koperasi Pegawai Otorita Batam, hal. 5-6.

<sup>91</sup>*Ibid*, hal. 6.

<sup>92</sup>*Ibid*.

tersebut dikuasai oleh 1 (satu) sampai 12 (dua belas) badan usaha/koperasi. Perusahaan taksi yang tidak masuk dalam wilayah operasional yang telah ditentukan tidak dapat mengangkut penumpang dari wilayah tersebut namun hanya dapat mengantar penumpang saja<sup>93</sup>. Sedangkan Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS. 228/HK/IX/2001 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Umum di Jalan Kota Batam bahwa wilayah operasi taksi meliputi kota Batam dan terbuka bagi semua taksi sehingga tidak dibenarkan suatu perusahaan atau koperasi taksi tertentu untuk memonopoli wilayah atau tempat-tempat antrian taksi tertentu<sup>94</sup>.

Bahwa Badan Otorita Batam selaku pengelola Bandara Hang Nadim dan Pelabuhan Domestik Sekupang telah meminta KKOB untuk menyediakan taksi di Bandara Hang Nadim dan merupakan satu-satunya, dimana kerjasama dilakukan tanpa adanya perjanjian tertulis. PT Pinki pernah mencoba untuk meminta izin operasi di Bandara Hang Nadim kepada Badan Otorita Batam selaku pengelola bandara Hang Nadim, namun tidak mendapatkan jawaban. Pernah ada Taksi Eksekutif yang beroperasi di bandara Hang Nadim namun dicabut ijin operasinya dikarenakan menerapkan tarif taksi dibawah tarif taksi KKOB<sup>95</sup>.

Bahwa unit-unit taksi yang beroperasi di Pelabuhan Domestik Sekupang adalah berasal dari 5 (lima) koperasi taksi yaitu Koperasi Primkoppol (Taksi Metro), Kopankad, Primkopad (Taksi Bima), PT. Win Transport Utama (Taksi Win), dan Primkopal (Taksi Jala) kemudian bergabung dalam 1 (satu) wadah koperasi KPTDS yang tidak memperbolehkan bagi Taksi lain untuk ikut mengantri pada jalur antrian di Pelabuhan Domestik Sekupang. PT Pinki (Taksi Pinki) pernah mencoba untuk meminta izin operasi di Pelabuhan Domestik

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hal. 3.

<sup>94</sup> *Ibid*, hal. 11.

<sup>95</sup> *Ibid*, hal. 13.

Sekupang kepada pengelola Pelabuhan Domestik Sekupang, namun tidak mendapatkan jawaban<sup>90</sup>.

Bahwa berdasarkan Surat Keputusan Otorita Batam No.21/IUT/PMA/VI/1997 tanggal 19 Juni 1997 tentang Pemberian Ijin Usaha Tetap untuk mengelola Pelabuhan Marina City kepada PT Marina City yang didirikan pada bulan Oktober 1989 di Jakarta yang kemudian berubah nama menjadi PT Senimba Bay Resort ("PT Senimba"). Kemudian PT Senimba membuat perjanjian dengan Koperasi Pandu Wisata untuk memberikan jasa pelayanan taksi bagi penumpang di Pelabuhan Marina City. Bahwa pada saat pemeriksaan perkara ini terdapat 3 (tiga) pelaku usaha taksi yang beroperasi di Pelabuhan Marina City yaitu PT Win Transport Utama (Taksi Win), Koveri (Taksi Koveri), dan Koperasi Pandu Wisata (Taksi Pandu Wisata), ketiga koperasi tersebut dikoordinasikan oleh Koperasi Pandu Wisata<sup>91</sup>.

Dalam pembelaannya menyatakan bahwa KKOB tidak melaksanakan praktek monopoli melainkan melaksanakan konsesi yang memperoleh izin operasional dari Bandara Hang Nadim. Mengenai pencabutan ijin yang dilakukan karena perusahaan yang bersangkutan tidak melengkapi persyaratan sesuai ketentuan yang berlaku. KKOB tidak mengetahui adanya pengajuan PT Pinki (Taksi Pinki) kepada pengelola Bandara Hang Nadim untuk beroperasi di Bandara Hang Nadim. Fasilitas taksi Queue sudah ada di Terminal Bandara Hang Nadim. Namun tidak berjalan penyclenggaraannya di luar kompetensi KKOB<sup>92</sup>.

Pembelaan pengurus Koperasi Pandu Wisata Batam dengan menyatakan bahwa mengurus dan menjalankan tala tertib yang sudah dibuat oleh pengurus terdahulu dan berjanji akan menjalankan aturan

<sup>90</sup> *Ibid*, hal 15-16.

<sup>91</sup> *Ibid*, hal. 18

<sup>92</sup> *Ibid*, hal. 44.

– aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Batam dan Pemerintah Pusat<sup>99</sup>.

Dalam pembelaannya KPTDS menyatakan bahwa akan tetap membela hak KPTDS yang telah lama bernaung di Pelabuhan Domestik Sekupang ketika kondisi hanya pelabuhan hanya berupa tonggak-tonggak saja<sup>100</sup>.

#### 3.2.4.3 Pertimbangan hukum Putusan KPPU

- 1) Terpenuhinya unsur-unsur dalam 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999
- 2) Badan Otorita Batam selaku pengelola Bandara Hang Nadim, telah mengirimkan Surat Permohonan Perubahan Perilaku tertanggal 24 Maret 2008.

#### 3.2.4.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli

- 1) Menyatakan KKOB, Koperasi Pandu Wisata Batam dan KPTDS secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- 2) Memerintahkan kepada KKOB, Koperasi Pandu Wisata Batam dan KPTDS untuk menghentikan praktek monopoli dalam pengelolaan taksi di Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang dan Pelabuhan Marina City sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.

### 3.3 Penerapan Monopoli Berdasarkan Penguasaan Pasar

#### Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007

##### 3.3.1 Pelaku Usaha

PT.Telkomunikasi Selular (Telkomsel) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan Akta Notaris Poerbaningsih Adi Warsito, S.H. No. 181 tanggal 26 Mei 1995 dengan perubahan terakhir Akta Notaris Nelly Sylviana S.H. No 3 tanggal 5 Mei 2003 dengan alamat Wisma

<sup>99</sup>*Ibid.*, hal. 46-47.

<sup>100</sup>*Ibid.*, hal. 47.

Mulia It. 15, Jl. Jend. Gatot Subroto No 42, Jakarta 12710. Melakukan kegiatan usaha dalam bidang penyediaan sarana dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi bergerak termasuk Jasa Sambungan Telepon Bergerak Selular Global System For Mobile Communication (STBS-GSM) dengan layanan dual band 900/1800 jaringan GSM, GPRS, Wi-Fi, EDGE, dan 3-G Techonology dalam wilayah hukum Republik Indonesia<sup>101</sup>.

Produk utama dari PT Telkomsel adalah:

- a. Kartu Halo, kartu GSM pasca bayar yang diperkenalkan pada tahun 1995 dengan total pelanggan hingga tahun 2005 telah mencapai 14,7 juta sehingga merupakan *market leader* dalam pasar pasca bayar;
- b. Simpati, kartu GSM pra bayar pertama yang diperkenalkan di Asia pada tahun 1997 dengan target pasar *middle class*;
- c. Kartu As, kartu GSM pra bayar yang diperkenalkan pada tahun 2004 dengan target pasar *low end*.

Cakupan layanan PT Telkomsel adalah yang terluas di Indonesia, mencapai 100% dari keseluruhan kabupaten di Indonesia dan hampir 40% dari seluruh kecamatan di Indonesia<sup>102</sup>.

### 3.3.2 Duduk Perkara

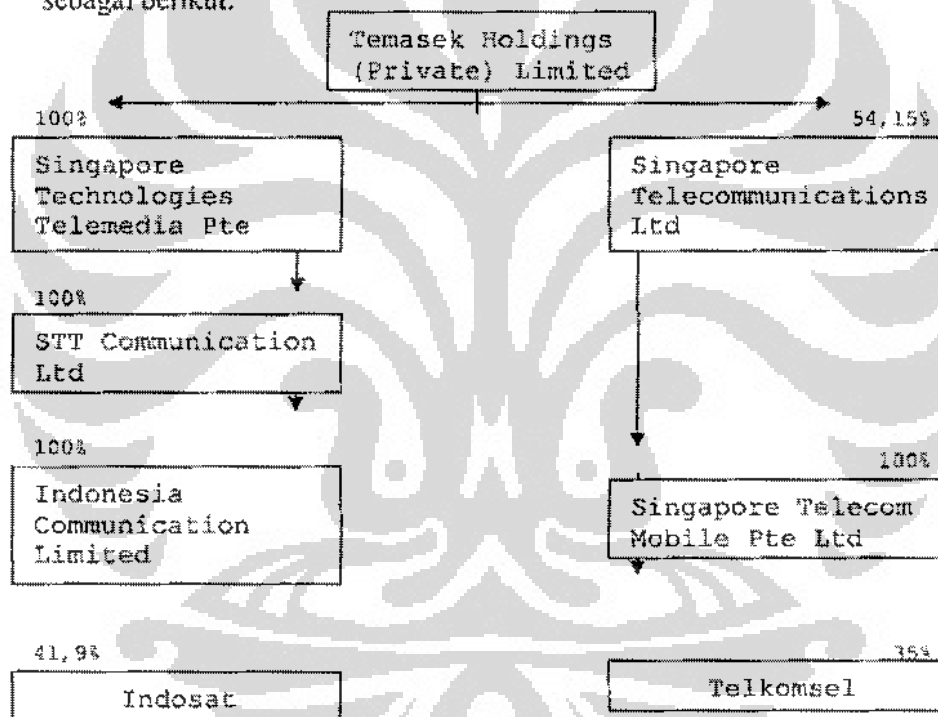
Telkomsel sejak masuknya KPN Belanda pada tahun 1996 berubah statusnya menjadi perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) yang disetujui pada tanggal 11 Maret 1996 oleh BPKM. (Akta Notaris Sutjipto SH No 194 tanggal 21 Juni 1996)<sup>103</sup>. Struktur *cross-ownership* Telkom dan Indosat di industri telekomunikasi seluler di Indonesia telah dihapus oleh pemerintah sebagai tindak lanjut dari Keputusan Menteri No 72 Tahun 1999 dalam bentuk *swap* kepemilikan antara Telkom dan Indosat terhadap Telkomsel dan

<sup>101</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No.07/KPPU-L/2007 Tentang Temasek, hal. 591.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hal. 40.

<sup>103</sup> *Ibid.* hal. 30.

Satelindo yang terealisasi tahun 2001<sup>104</sup>. Temasek melalui SingTel mengakuisisi saham Telkomsel dari KPN Belanda sebesar 22,3% pada akhir tahun 2001. Kemudian pada Juli 2002 SingTel meningkatkan kepemilikan sahamnya dengan mengakuisisi kepemilikan Telkom pada Telkomsel menjadi sebesar 35%<sup>105</sup>. Proses divestasi Indosat yang dilakukan oleh pemerintah pada akhir tahun 2002 menyebabkan beralihnya kepemilikan Indosat kepada Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd.(STT) yang merupakan anak perusahaan Temasek dan kemudian dimiliki oleh anak perusahaannya yang didirikan di Mauritius yaitu Indonesian Communication Limited (ICL)<sup>106</sup>. Sehingga dapat dilihat bahwa struktur kepemilikan saham adalah sebagai berikut:



Berdasarkan analisa yang dilakukan oleh KPPU, terbukti bahwa Temasek memiliki kemampuan untuk mengendalikan Telkomsel dan Indosat

<sup>104</sup> *Ibid* hal. 114.

<sup>105</sup> *Ibid* hal. 13-14.

<sup>106</sup> *Ibid* hal. 10.



sehingga struktur *cross ownership* pada pasar telekomunikasi seluler di Indonesia terbentuk kembali<sup>107</sup>.

Dalam tanggapannya Telkomsel menyatakan bahwa istilah "memiliki saham" menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 harus diartikan sebagai "kepemilikan langsung". Dengan demikian, kesimpulan yang seharusnya dikeluarkan oleh KPPU berkaitan dengan "Cross-ownership"<sup>108</sup> adalah: TIDAK TERBUKTI ADA CROSS-OWNERSHIP<sup>109</sup>.

### 3.3.3 Pertimbangan hukum Putusan KPPU

- 1) Terpenuhnya unsur-unsur pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Penjelasan unsur-unsur dilakukan secara rinci yang meliputi: Pelaku Usaha, Pangsa Pasar, Perilaku termasuk didalamnya pembahasan mengenai *price leadership* dan harga eksekutif, juga membahas dampak yang didalamnya juga memaparkan mengenai kompetisi dalam industri seluler Indonesia, profit eksekutif dan kerugian konsumen.
- 2) Bahwa kegiatan ekonomi di Indonesia perlu dijalankan berdasarkan asas demokrasi ekonomi sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu kegiatan ekonomi yang mempertimbangkan keseimbangan kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.
- 3) Bahwa semua kegiatan usaha di Indonesia bertujuan untuk menjamin kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- 4) Bahwa pemerintah dalam melakukan privatisasi dalam berbagai bentuknya perlu memperhatikan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

<sup>107</sup>*Ibid*, hal.114.

<sup>108</sup>Kepemilikan silang sangat berkaitan dengan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran jasa yang merupakan salah satu unsur dalam pasal 17 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 yang harus dibuktikan oleh KPPU.

<sup>109</sup>*Ibid*, hal.574.

- 5) Bahwa semua pihak di Indonesia perlu berupaya maksimal untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi oleh pelaku usaha tertentu, termasuk melalui kepemilikan silang.
- 6) Bahwa sektor telekomunikasi merupakan sektor strategis yang meliputi satelit, jaringan kabel bawah laut, dan *microwave links* yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga pemerintah berhak mengatur agar tidak terjadi pelanggaran hak-hak kedaulatan Indonesia dalam memiliki akses telekomunikasi internasional.
- 7) Bahwa sektor telekomunikasi adalah sektor yang penting dan memberikan kontribusi yang substansial terhadap perkembangan ekonomi nasional meskipun telah terdapat banyak operator tetapi belum menunjukkan kinerja persaingan yang optimum;
- 8) Bahwa penegakan UU Nomor 5 Tahun 1999 merupakan upaya untuk menjamin kepastian hukum bagi pelaku usaha.
- 9) Sesuai dengan ketentuan UU No 5 Tahun 1999, Majelis Komisi dalam perkara ini tidak berada pada posisi yang berwenang menjatuhkan sanksi ganti rugi untuk konsumen.

#### 3.3.4 Putusan KPPU Terhadap Monopoli

- 1) Menyatakan bahwa Telkomsel terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999.
- 2) Memerintahkan kepada Temasek bersama-sama STT, STT Communications, Asia Mobile Holding Company, Asia Mobile Holdings, ICL, Indonesia Communication, SingTel, dan Singapore Telecom Mobile untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di Telkomsel dan Indosat dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan tersebut. Dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.
- 3) Pelepasan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud di atas dilakukan dengan syarat sebagai berikut:

- a) untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas;
  - b) pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun.
- 4) Memerintahkan Telkomsel untuk menghentikan praktek pengenaan tarif tinggi dan menurunkan tarif layanan selular sekurang-kurangnya sebesar 15% (lima belas persen) dari tarif yang berlaku pada tanggal dibacakannya putusan ini.
  - 5) Menghukum Telkomsel membayar denda sebesar Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara.

### 3.3.5 Pertimbangan Hukum Kasasi

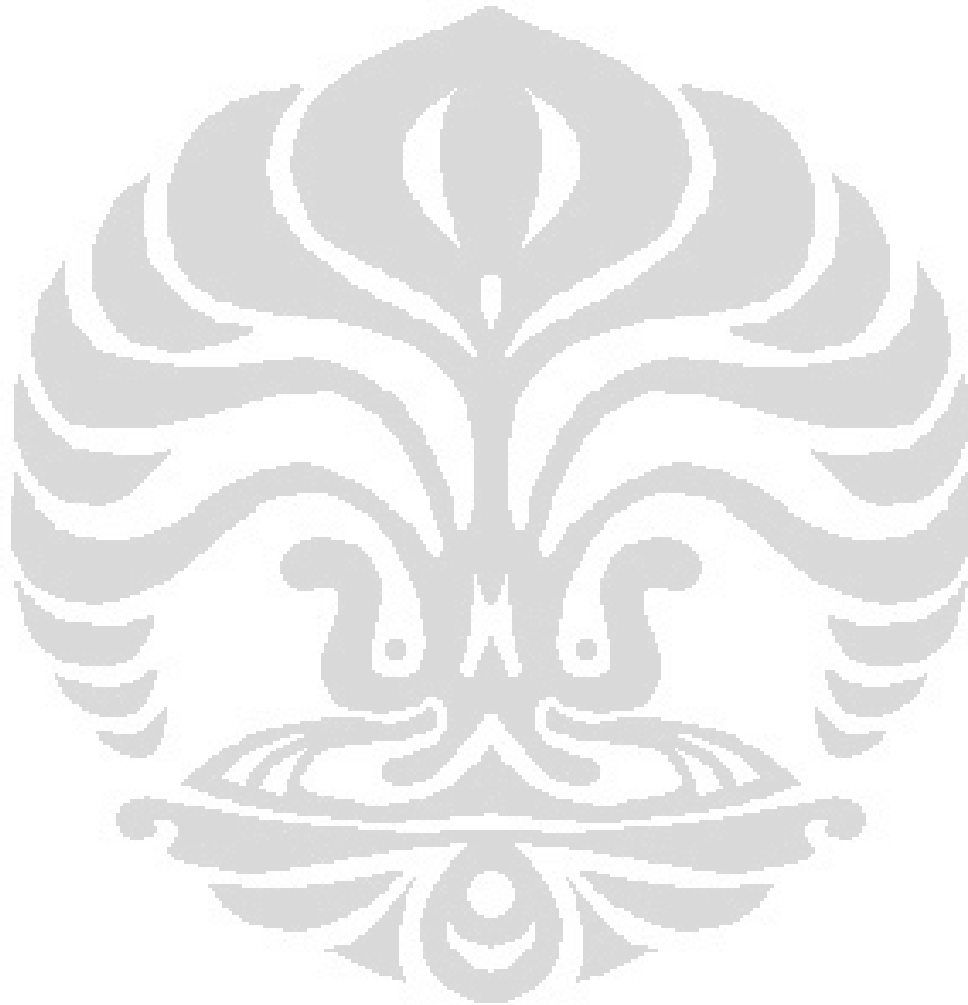
- 1) Bahwa Temasek termasuk “Pelaku Usaha” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 karena dari fakta-fakta yang terungkap di persidangan terbukti bahwa Temasek telah melakukan kegiatan usaha melalui anak perusahaannya, sehingga walaupun Temasek tidak secara langsung melakukan kegiatan usaha, namun dengan melalui anak perusahaannya yaitu STT, STT Communication, Asia Mobile Holding Company, ICL, telah menguasai saham Indosat lebih dari 40%. Begitu pula Temasek melalui SingTel (Temasek sebagai pemegang saham 54,15%) telah menguasai 35% saham Telkomsel.
- 2) Bahwa dengan dikuasainya saham di Indosat lebih dari 40% dan Telkomsel 35% oleh Temasek, maka tercipta pemusatan kekuasaan ekonomi atas pasar telekomunikasi di Indonesia sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa telekomunikasi.
- 3) Bahwa telah dapat dibuktikan Temasek menguasai pangsa pasar telekomunikasi Indonesia lebih dari 75%, sehingga berpotensi untuk terjadinya praktek monopoli.
- 4) Bahwa tidak ada satu aturan yang memberi kewenangan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha maupun Pengadilan untuk

menentukan keharusan bagi pelaku usaha yang terbukti melakukan praktek monopoli untuk melepaskan sahamnya dalam jumlah tertentu, karena yang terpenting adalah tidak lagi terjadi pemusatan yang menimbulkan atau bersifat monopoli atas pasar telekomunikasi Indonesia.

### 3.3.6 Putusan Kasasi

- 1) Menyatakan bahwa Telkomsel terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999.
- 2) Memerintahkan kepada Temasek bersama-sama STT, STT Communications, Asia Mobile Holding Company, Asia Mobile Holdings, ICL, Indonesia Communication, SingTel, dan Singapore Telecom untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di Telkomsel dan Indosat dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan tersebut dalam waktu paling lama 12 ( duabelas) bulan terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap  
 Atau  
 mengurangi kepemilikan saham masing-masing 50% di PT. Telkomsel dan Indosat dalam waktu paling lama 12 ( duabelas) bulan terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.
- 3) Memerintahkan kepada Temasek, bersama-sama STT, STT Communications, Asia Mobile Holding Company, Asia Mobile Holdings Pte, ICL, Indonesia Communication, SingTel, dan Singapore Telecom Mobile untuk memutuskan perusahaan yang akan dilepas kepemilikan sahamnya serta melepaskan hak suara dan hak untuk mengangkat direksi dan komisaris pada salah satu perusahaan yang akan dilepas sampai dengan dilepasnya saham secara keseluruhan atau mengurangi kepemilikan saham masing-masing 50% di Telkomsel dan Indosat.

- 4) Menghukum Telkomunsel membayar denda sebesar Rp.15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara.



**Universitas Indonesia**

**BAB 4****ANALISA YURIDIS PENERAPAN MONOPOLI  
DALAM PUTUSAN-PUTUSAN KPPU****4.1 Konsistensi Putusan-Putusan KPPU Terhadap Penerapan Praktek Monopoli**

Kriteria mengenai monopoli dapat diketahui pada pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan sebagai berikut:

1. Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
2. Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:
  - a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substansinya; atau
  - b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
  - c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Dari ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa kriteria dari monopoli meliputi:

1. Pelaku Usaha
2. Penguasaan Atas Produksi dan atau Pemasaran Barang dan atau Jasa dengan kondisi:
  - a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substansinya; atau
  - b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
  - c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih

dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

### 3. Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli

Berdasarkan kriteria tersebut di atas, akan dianalisa konsistensi pertimbangan hukum terhadap putusan KPPU perkara No.22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Angkasa Pura I, No. 04/KPPU-I/2003 dengan Pelaku Usaha PT.Jakarta International, No.01/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha PT. Pelindo I, No. 03/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) dan PT Pura Nusapersada, No.08/KPPU-I/2005 denganPelaku Usaha PT Surveyor Indonesia (Persero)dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero), No. 28/KPPU-I/2007 dengan Pelaku Usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Alam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan Pelaku Usaha PT.Telekomunikasi Selular.

Konsistensi yang dimaksud dalam analisis pada kasus-kasus ini adalah konsistensi pertimbangan hukum antara majelis komisi yang satu dengan yang lainnya dengan pembahasan sebagai berikut:

#### 4.1.1 Pelaku Usaha

Apabila dilihat dari satu putusan dengan putusan yang lainnya, ditemukan 3 (tiga) macam bentuk dalam putusan KPPU yang berkaitan dengan kriteria pelaku usaha yaitu pertama, yang menjelaskan pengertian dari pelaku usaha terlebih dahulu sebagaimana tercantum pada pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 kemudian menunjuk pelaku usaha yang dimaksud sedangkan penjelasan mengenai pelaku usaha mengacu pada penjelasan yang telah ada sebelumnya. Kedua, yang tidak menjelaskan pengertian dari pelaku usaha sebagaimana tercantum pada pasal 1 angka 5 Undang-Undang No.5 Tahun 1999, pertimbangan unsur pelaku usaha langsung menunjuk pelaku usaha. Ketiga, yang tidak menjelaskan pengertian pelaku usaha

terlebih dahulu sebagaimana dijelaskan pada pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan juga tidak menyebutkan pelaku usaha tertentu yang memenuhi kriteria pelaku usaha sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Bentuk pertama ditemukan pada 5 (lima) putusan KPPU yang meliputi perkara No.22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Angkasa Pura I, No.01/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha PT. Pelindo I, No.08/KPPU-I/2005 dengan Pelaku Usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero), No. 28/KPPU-I/2007 dengan Pelaku Usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB) dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan Pelaku Usaha PT. Telekomunikasi Selular. Bentuk kedua ditemukan pada putusan majelis komisi perkara Putusan KPPU No.04/KPPU-I/2003 dengan Pelaku Usaha PT. Jakarta International. Sedangkan bentuk ketiga ditemukan pada putusan majelis komisi perkara No. 03/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) dan PT Pura Nusapersada. Dalam kasus ini, majelis komisi tidak membuktikan pelaku usaha unsur dari pasal 17.

Dengan demikian, majelis komisi tidak konsisten dalam merumuskan atau menguraikan pengertian pelaku usaha antara putusan kasus yang satu dengan yang lainnya.

#### 4.2 Penguasaan Atas Produksi dan atau Pemasaran Barang dan atau Jasa

Berdasarkan analisa terhadap putusan-putusan KPPU yang terkait dengan pasal mengenai monopoli dapat diketahui bahwa ada penetapan pasal yang tidak konsisten pada putusan-putusan yang dianalisa. Dimana para pelaku usaha dalam putusan KPPU dinyatakan secara sah dan menyakinkan melanggar pasal 17, Pasal 17 ayat (1), atau pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Perbedaan tersebut akan sangat terlihat ketika putusan-putusan tersebut



diinventarisir berdasarkan penguasaan pasar. Perbedaan tersebut akan disajikan dalam 3 (tiga) pendekatan yaitu pendekatan pertama dengan membandingkan putusan-putusan yang menjatuhkan pasal yang sama dan pendekatan kedua dengan membandingkan putusan-putusan yang menjatuhkan pemenuhan unsur-unsur yang sama dan yang ketiga membanding dalam satu kasus hubungan antara pemenuhan unsur-unsur penguasaan pasar dengan pasal yang dijatuhkan.

Dengan menggunakan pendekatan pertama yang membandingkan penerapan pasal yang dijatuhkan dapat diketahui bahwa dari 7 (tujuh) putusan KPPU yang dianalisa dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok yaitu kelompok pertama adalah putusan KPPU yang menjatuhkan pasal 17 Undang-Undang No.5 tahun 1999 kepada pelaku usaha terdapat dari 3 (tiga) putusan, kelompok kedua adalah putusan KPPU yang menjatuhkan pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 tahun 1999 kepada pelaku usaha terdapat 3(tiga) putusan dan kelompok ketiga adalah putusan KPPU yang menjatuhkan pasal 17 ayat (1) dan (2) huruf b terdapat 1 (satu) putusan.

Kelompok pertama, pendekatan berdasarkan persamaan pasal yang dijatuhkan yaitu pasal 17 Undang-Undang No. 5 tahun 1999 adalah putusan KPPU perkara No. 01/KPPU-I/2004 dengan Pelaku Usaha PT. Pelindo I, No.08/KPPU-I/2005 dengan Pelaku Usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) dan No. 28/KPPU-I/2007 dengan Pelaku Usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS). Antara putusan No.01/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha PT. Pelindo I dan No. 28/KPPU-I/2007 dengan Pelaku Usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) terdapat kesamaan yaitu langsung menjelaskan bahwa pelaku usaha telah melakukan tindakan monopoli baik yang dilakukan berdasarkan perjanjian maupun berdasarkan perijinan, tanpa menjelaskan tindakan dari pelaku usaha

yang patut diduga melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa seperti yang tercantum pada pasal 17 ayat (2). Sedangkan putusan KPPU perkara No.01/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha PT. Pelindo I menjelaskan penguasaan pasar yang dimaksud adalah sebagaimana yang tercantum pada pasal 17 ayat (2) huruf a yaitu barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substansinya.

Kelompok kedua, pendekatan berdasarkan persamaan pasal yang dijatuhkan yaitu pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah putusan KPPU perkara No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Angkasa Pura I, No. 04/KPPU-I/2003 dengan Pelaku Usaha PT.Jakarta International dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan Pelaku Usaha PT.Telekomunikasi Selular. Antara putusan KPPU No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Angkasa Pura I dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan Pelaku Usaha PT.Telekomunikasi Selular terdapat kesamaan yaitu pemenuhan penguasaan pasar tidak disertai dengan penguasaan pasar sebagaimana yang tercantum pada pasal 17 ayat (2). Sedangkan putusan perkara KPPU No. 04/KPPU-I/2003 dengan Pelaku Usaha PT.Jakarta International membahas mengenai penguasaan pasar sebagaimana yang tercantum pada pasal 17 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 tahun 1999 yaitu penguasai pasar lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Kelompok ketiga dari pendekatan berdasarkan persamaan pasal yang dijatuhkan, yaitu pasal 17 ayat (1) dan (2) huruf b adalah putusan KPPU No. No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada, dimana putusan perkara ini berbeda dengan 6 (enam) putusan KPPU lainnya. Pada putusan ini majelis hakim mempertimbangkan unsur penguasaan pasar sebagaimana yang tercantum pada pasal 17 ayat (2) huruf b yaitu tindakan pelaku mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama. Kemudian dalam

putusannya mencatumkan bahwa pelaku usaha selain melanggar pasal 17 ayat (1) juga melanggar ayat (2) huruf b. Sedangkan pada 6 (enam) putusan lainnya KPPU yaitu putusan KPPU No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I, No. 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT. JICT, No.01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Pelindo I, No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero), No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel dalam pertimbangan hukumnya ada yang mencantumkan pemenuhan unsur pada pasal 17 ayat (2) huruf a, b dan atau c namun ada juga yang tidak mencantumkan pemenuhan pasal 17 ayat (2). Pada kenyataannya hanya ada satu putusan yaitu perkara No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada yang mencantumkan pasal 17 ayat (2) dalam putusan perkaranya.

Pendekatan kedua dengan membandingkan putusan-putusan yang menjatuhkan pemenuhan unsur-unsur yang sama. Berdasarkan pendekatan ini, 7 (tujuh) putusan yang dianalisa dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu pertama adalah putusan yang dalam pertimbangan hukumnya tidak mengkaitkan penguasaan pasar sebagaimana yang tercantum pada pasal 17 ayat (2) dan kedua adalah keputusan yang dalam pertimbangan penguasaan pasar mengkaitkan dengan ketentuan sebagaimana yang tercantum pada pasal 17 ayat (2). Adapun putusan KPPU yang termasuk dalam bagian pertama ada 3 (tiga) putusan yaitu putusan No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I, No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel. Sedangkan putusan KPPU yang termasuk dalam bagian kedua ada 4 (empat) putusan yaitu putusan No. 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT.

**Universitas Indonesia**

JICT, No.01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. Pelindo I, No.03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada dan No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS).

Pada putusan bagian pertama ditemukan ketidakkonsistenan KPPU dalam menjatuhkan pasal kepada pelaku usaha yaitu pada pertimbangan penguasaan pasar yang tidak mengkaitkan pada pasal 17 ayat (2) terdapat 2 (dua) macam putusan yakni putusan yang menjatuhkan pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 kepada pelaku usaha yaitu pada putusan KPPU No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel dan putusan yang menjatuh pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 kepada pelaku usaha yaitu putusan No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero).

Pada putusan bagian kedua juga ditemukan ketidakkonsistenan KPPU dalam menjatuhkan pasal kepada pelaku usaha, dimana terdapat 3 (tiga) macam penjatuhkan pasal yaitu pertama, ada dua perkara yang dijatuhkan pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu putusan No.01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. Pelindo I dan No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengeemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS). Kedua, penjatuhan pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 pada putusan No. 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT. JICT. Ketiga, penjatuhan pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 tahun 1999 pada putusan No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada.

Pendekatan ketiga membanding dalam satu kasus hubungan antara pemenuhan unsur-unsur penguasaan pasar dengan pasal yang dijatuhkan. Walaupun KPPU terlihat tidak konsisten dalam

menjatuhkan pasal terkait tindakan praktek monopoli, namun secara garis besar dapat diketahui bahwa jika semua unsur pada pasal 17 ayat (1) terpenuhi baik dengan mengkaitkan penguasaan pasar dengan ketentuan pada pasal 17 (2) atau tidak, putusan KPPU akan menjatuhkan pasal 17 atau pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Khusus pada putusan No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada dijatuhkan pasal 17 ayat (1) dan (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, padahal dalam pertimbangan hukumnya secara tegas dapat diketahui bahwa pelaku usaha juga memenuhi syarat terhadap pelanggaran pasal 17 ayat (2) huruf a. Sedangkan pada putusannya pasal 17 ayat (2) huruf a tidak dicantumkan.

#### 4.3 Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Setelah melakukan penelaahan terhadap 7 (tujuh) putusan KPPU yang menjadi objek penelitian terkait dengan unsur ketiga pada pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, maka dapat diketahui bahwa KPPU dalam rangka pembuktian unsur tersebut di atas secara garis besar melakukan 2 (dua) macam perincian. Pertama, menjabarkan tindakan pelaku usaha tertentu yang berhubungan langsung dengan pasal yang dilanggar. Kedua, menjabarkan semua tindakan pelaku usaha yang melanggar semua pasal terkait dengan praktek monopoli dan atau persaingan tidak sehat. Rincian dari penyajian putusan bentuk pertama sebagai berikut:

- a. Penjelasan pengertian praktek monopoli dengan mengacu pada pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- b. Penjelasan pengertian pemusatan kekuatan ekonomi yang merupakan bagian dari pengertian praktek monopoli dengan mengacu pada pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

- c. Penjabaran tindakan pelaku usaha yang memenuhi kriteria sebagai tindakan penyalahgunaan praktek monopoli.
- d. Penjelasan pengertian dari persaingan usaha tidak sehat dengan mengacu pada pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- e. Penjabaran tindakan pelaku usaha yang memenuhi kriteria sebagai tindakan yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat.

Sedangkan bentuk penyajian yakni dengan perumusan kedua dengan rincian sebagai berikut:

- a. Penjelasan pengertian praktek monopoli dengan mengacu pada pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- b. Penjelasan pengertian pemusatan kekuatan ekonomi yang merupakan bagian dari pengertian praktek monopoli dengan mengacu pada pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- c. Penjelasan pengertian dari persaingan usaha tidak sehat dengan mengacu pada pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- d. Penjabaran tindakan pelaku usaha yang memenuhi kriteria sebagai tindakan penyalahgunaan praktek monopoli dan yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat.

Ketidakteraturan bentuk penyajian putusan KPPU terkait dengan unsur rincian yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat sebagai berikut:

- a. Penjelasan pengertian praktek monopoli yang mengacu pada pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Pada 7 (tujuh) putusan KPPU yang dianalisa terkait dengan pengertian praktek monopoli diketahui ada 3 (tiga) macam bentuk yaitu pertama, yang mencantumkan pasal dan pengertian praktek monopoli, kondisi ini dapat dilihat pada 2 (dua) putusan yaitu putusan No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP 1 dan No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero). Kedua, yang hanya mencantumkan pasal saja dimana kondisi ini dapat dilihat pada 2 (dua) putusan yaitu putusan

No. 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT. JICT dan No.01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. Pelindo I. Ketiga, yang tidak mencantumkan pasal dan pengertian praktek monopoli ada 3 (tiga) putusan yaitu putusan No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada, No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel.

b. Penjelasan pengertian pemusatan kekuatan ekonomi yang merupakan bagian dari pengertian praktek monopoli dengan mengacu pada pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Terkait dengan pengertian pemusatan kekuatan ekonomi juga ditemukan perbedaan dalam penyampaian putusan KPPU yang juga terbagi ke dalam tiga macam yaitu pertama, yang mencantumkan pasal dan pengertian pasal, terdapat 2 (dua) putusan yaitu No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I dan No.01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. Pelindo I. Kedua, yang hanya mencantumkan pasal saja tanpa pengertiannya yaitu putusan No.04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT. JICT. Ketiga, yang tidak mencantumkan pasal dan juga pengertian dari pemusatan kekuatan ekonomi terdapat 4 (empat) putusan yaitu No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada, No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero), No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel.

c. Penjabaran tindakan pelaku usaha yang memenuhi kriteria sebagai tindakan penyalahgunaan praktek monopoli.

Setelah menjelaskan pengertian praktek monopoli dan juga terkait didalamnya mengenai pemusatan kekuatan ekonomi, tahap selanjutnya menunjukkan tindakan dari pelaku usaha yang memenuhi ketentuan penyalahgunaan praktek monopoli.

Berdasarkan 7 (tujuh) putusan yang dianalisa, terdapat 2 (dua) putusan yang menunjukkan tindakan pelaku usaha sehingga terjadi penyalahgunaan praktek monopoli yaitu putusan No.01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. Pelindo I dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel.

Dalam putusannya, KPPU juga menyebutkan tindakan yang mengakibatkan PT. Pelindo I memenuhi unsur penyalahgunaan praktek monopoli yaitu:

- 1) Memiliki penguasaan yang menyeluruh atas layanan jasa kepelabuhanan berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001.
- 2) Tarif penggunaan jasa bongkar muat bungkil kelapa sawit dan copex di TCK ditetapkan oleh Pelindo I sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 8 ayat (1) Perjanjian Sewa Menyewa dan Pengoperasian Gudang 109 dan III serta Lapangan Penumpukan di Pelabuhan Belawan

Pada putusan KPPU mengenai perkara PT. Telkomsel juga mencantumkan tindakan PT. Telkomsel yang memenuhi unsur penyalahgunaan praktek monopoli sebagai berikut:

- 1) Hambatan interkoneksi yang dilakukan oleh Telkomsel.
- 2) Ada pembelaan dari pelaku usaha terkait dengan saksi dan rekayasa BAP.
- 3) Pertimbangan KPPU terhadap pembelaan.
- 4) Telkomsel melakukan price leadership.
- 5) Telkomsel menetapkan harga jasa seluler secara ekscesif.

Sedangkan 5 (lima) putusan KPPU lainnya menyatakan bahwa penyalahgunaan praktek monopoli tidak terpenuhi, dengan cara



penyampaian terbagi menjadi 2 (dua) macam yaitu putusan yang secara tegas menyatakan bahwa tidak ada tindakan pelaku usaha yang melanggar penyalahgunaan praktek monopoli yang dapat dilihat pada putusan No. 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT. JICT. Sementara 4 (empat) putusan lainnya tidak memberikan penjelasan terkait dengan tindakan pelaku usaha yang menyalahgunakan praktek monopoli yaitu putusan No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I, No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada, No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) dan No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS).

d. Penjelasan pengertian dari persaingan usaha tidak sehat dengan mengacu pada pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Seperti pada penjelasan pengertian dari praktek monopoli bahwa dalam pengertian persaingan usaha tidak sehat juga terdapat 3 macam bentuk penyampaian yang ada dalam 7 (tujuh) putusan KPPU yaitu pertama putusan yang menyebutkan pasal dan juga pengertian dari persaingan usaha tidak sehat, ada 3 (tiga) putusan yaitu putusan No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I, No.01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. Pelindo I dan No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero). Kedua, penyampaian hanya dengan menyebutkan pasal saja tanpa menyebutkan pengertian dari persaingan usaha tidak sehat yaitu pada putusan No. 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT. JICT. Ketiga, tidak ada penyebutan pasal dan juga pengertian dari persaingan usaha tidak sehat, terdapat 3 (tiga) putusan yaitu putusan No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada, No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan

Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel.

c. Penjabaran tindakan pelaku usaha yang memenuhi kriteria sebagai tindakan persaingan usaha tidak sehat

Berdasarkan penelitian dapat diketahui bahwa dalam putusan KPPU terhadap penjabaran tindakan pelaku usaha yang memenuhi kriteria sebagai tindakan persaingan usaha tidak sehat. Penjabaran tersebut dapat dibagi menjadi 3 bagian yaitu pertama, 2 (dua) putusan yang mencantumkan tindakan pelaku usaha yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat yaitu putusan No.04/KPPU-1/2003 dengan pelaku usaha PT. JICT dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel.

Putusan KPPU memaparkan tindakan PT. JICT yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat yaitu dengan menghambat operasionalisasi dermaga 300 atau Segoro dan dermaga 009 atau MTI untuk melayani aktivitas bongkar muat petikemas di pasar bersangkutan.

Paparan terhadap tindakan penyebab persaingan usaha tidak sehat juga ditemukan pada perkara PT. Telkomsel yang menyatakan bahwa:

- 1) Industri seluler Indonesia adalah tidak kompetitif, penjelasan menunjuk pada keterangan yang sudah diberikan sebelumnya.
- 2) Telkomsel memperoleh Profit Eksesif, penjelasan menunjuk pada keterangan yang sudah diberikan sebelumnya dan ada keterangan tambahan.
- 3) Kerugian konsumen dengan memberikan keterangan rincian.

Sehingga terdapat 5 (lima) putusan dimana pelaku usaha tidak melakukan persaingan usaha tidak sehat. Dari 5 (lima) putusan tersebut, terdapat 1 (satu) yang menjelaskan ada tindakan pelaku usaha yang tidak menyebabkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat yaitu putusan No. 01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. Pelindo 1 yaitu dengan menyatakan bahwa persaingan dapat terjadi sebelum masuk ke dalam pasar (*competition for the market*) atau persaingan dapat terjadi di dalam pasar (*competition in the market*) pada kasus ini persaingan terjadi pada

saat sebelum masuk ke pasar yaitu dengan ada *aamwijzing* pekerjaan, sehingga tidak terjadi persaingan usaha tidak sehat.

Sedangkan 4 (empat) putusan lainnya yaitu No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I, No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada, No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) dan No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) tidak memberikan keterangan terkait dengan persaingan usaha tidak sehat.

f. Penjabaran tindakan pelaku usaha yang memenuhi kriteria sebagai tindakan penyalahgunaan praktek monopoli dan atau yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat.

Penjabaran tindakan pelaku usaha tidak dibahas secara parsial berdasarkan pasal-pasal yang dilanggarnya, melainkan dijabarkannya tindakan pelaku usaha untuk kemudian dinyatakan sebagai tindakan penyalahgunaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dari 7 (tujuh) putusan yang dianalisa terdapat 4 (empat) putusan yang menggunakan penggabungan tindakan, sedangkan 3 (tiga) putusan lainnya menggunakan penjelasan tindakan secara parsial. Adapun (empat) putusan tersebut yaitu:

- 1) Putusan No. 22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I, dimana tindakan gabungan yang mengakibatkan penyalahgunaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat adalah tidak memberikan pelayanan dan keamanan maksimal sesuai dengan peraturan yang ada sehingga para pengguna jasa berkurang tingkat kesejahteraannya baik dari sisi pendapatan maupun dari sisi pelayanan yang didapatkan.
- 2) Putusan No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada, dimana tindakan gabungan yang mengakibatkan penyalahgunaan praktek monopoli dan atau

persaingan usaha tidak sehat adalah kegiatan yang mengakibatkan penguasaan atas seluruh produksi hologram yang dilekatkan pada setiap pita cukai rokok.

- 3) Putusan No.08/KPPU-I/2005 pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero), dimana tindakan gabungan yang mengakibatkan penyalahgunaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat adalah membentuk KSO yang secara langsung telah mengakibatkan terjadinya pemusatan kekuatan dan penguasaan penyediaan jasa verifikasi impor gula, sehingga mengakibatkan:
  - a) Para importir gula tidak mempunyai pilihan untuk mendapatkan penyedia jasa verifikasi impor gula lain selain melalui KSO.
  - b) Para importir tidak akan pernah memperoleh harga dan layanan perbandingan.
  - c) Imbalan yang harus dibayar oleh para importir menjadi relatif sangat tinggi yang mengakibatkan meningkatnya biaya produksi, harga jual dan mengurangi daya saing produk dimana peningkatan biaya produksi dan kenaikan harga jual produk sehingga akan semakin membebani konsumen sebagai pengguna produk tersebut, dan hal ini mengakibatkan kerugian bagi konsumen dan kepentingan umum.
- 4) Putusan No. 28/KPPU-I/2007 pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS), dimana tindakan gabungan yang mengakibatkan penyalahgunaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat adalah menguasai jasa pelayanan taksi yang mengakibatkan tidak adanya persaingan, sehingga memiliki dampak sebagai berikut:
  - a) Tidak ada pilihan taksi lain.
  - b) Mengakibatkan tidak terjadinya persaingan.
  - c) Konsumen tidak mempunyai pilihan lain dalam menggunakan jasa pelayanan taksi.

- d) Konsumen harus membayar tarif taksi lebih mahal.

Dalam pembahasan unsur “mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”, terkait tindakan pelaku usaha. Putusan KPPU ada yang memuat pembelaan dari pelaku usaha dan ada yang tidak memuat pembelaan dari pelaku usaha. Selain itu juga tidak dapat diketahui kapan pembelaan dari pelaku usaha boleh atau harus dimuat dalam putusan KPPU dan kapan tidak, padahal setiap pelaku usaha memiliki hak yang sama untuk melakukan pembelaan. Dari 7 (tujuh) putusan yang dianalisa hanya terdapat 2 (dua) putusan memuat pembelaan pelaku usaha yaitu putusan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Telkomsel dan No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS).

#### 4.2 Metode Pembuktian Praktek Monopoli

Berdasarkan teori sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab II, penerapan pendekatan *rule of reason* dalam rangka menentukan apakah suatu kegiatan usaha melakukan penyalahgunaan praktek monopoli atau tidak ditentukan dilakukan dengan tahapan memeriksa pasar bersangkutan yang meliputi pasar produk dan pasar geografis, dominasi pasar dan tindakan pelaku usaha itu mendorong atau menghambat atau mematikan pesaing yang meliputi pengamatan atas cara dan dampak. Pembahasan mengenai sub bab ini mengenai penerapan pendekatan *rule of reason* yang dilakukan oleh KPPU terkait dengan penyalahgunaan praktek monopoli pada putusan-putusannya.

##### 4.2.1 Putusan KPPU No.22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. Angkasa Pura I

Pada putusan ini, dapat dilihat bahwa tidak ada pengetahuan, pembatasan dan atau ruang lingkup atas pasar bersangkutan baik yang meliputi pasar produk maupun pasar geografis.

Tahap selanjutnya yaitu dengan memeriksa dominasi pasar, dalam putusannya dinyatakan bahwa PT AP I melalui SSC *Warehousing* adalah satu-satunya pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang menguasai Jasa Pelayanan Kargo Bandara Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan<sup>110</sup>. Sehingga terjadi penguasaan pasar 100%.

Tahap terakhir yaitu memeriksa tindakan pelaku usaha yang terdiri dari perilaku dan dampak yang ditimbulkan. Dalam putusan KPPU terkait dengan perilaku PT. AP I dinyatakan bahwa majelis komisi tidak menemukan perilaku PT AP I yang menolak atau menghalangi pelaku usaha lain untuk bergerak di bidang jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin Makassar Sulawesi Selatan. Hal ini disebabkan PT AP I melalui SSC *Warehousing* memiliki hak monopoli untuk mengelola jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin Makassar Sulawesi Selatan<sup>111</sup>. Namun majelis komisi menyatakan dalam putusannya bahwa PT. AP I sudah melakukan tindak yang memiliki dampak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagai berikut<sup>112</sup>:

- a) Bahwa PT POS, EMPU, dan perusahaan maskapai penerbangan tidak memiliki pilihan lain atau harus menggunakan jasa SSC *Warehousing* untuk pengiriman kargo melalui udara di Bandara Hasanuddin, Makassar Sulawesi Selatan.
- b) Bahwa PT POS dan EMPU harus menanggung beban biaya tambahan sebab harus menggunakan jasa SSC *Warehousing* dan beban biaya tambahan tersebut telah mengakibatkan menurunnya tingkat keuntungan PT POS dan EMPU.
- c) Bahwa SSC *Warehousing* terbukti masih kurang memberikan rasa keamanan bagi para pengguna jasanya.
- d) Bahwa SSC *Warehousing* tidak dapat memberikan keamanan sesuai dengan tanggung jawab PT AP I.

<sup>110</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No. 22/KPPU-L/2007 Tentang tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin, hal.28.

<sup>111</sup>*Ibid*, hal 29

<sup>112</sup>*Ibid*, hal. 24-26

- e) Bahwa baik PT AP I dan SSC *Warehousing* tidak memberikan tingkat keamanan yang baik.
- f) Bahwa tingkat keuntungan yang sangat tinggi tersebut tidak diimbangi dengan pelayanan yang baik sehingga SSC *Warehousing* tidak memberikan nilai tambah bagi pengguna jasanya.

4.2.2 Putusan KPPU No.08/KPPU-I/2005 dengan Pelaku Usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero)

Pemeriksaan terhadap pengertian pasar, majelis komisi menyatakan bahwa pasar bersangkutan dalam putusan ini adalah pasar yang baru sebagaimana dinyatakan sebagai berikut<sup>113</sup>:

Bahwa kewajiban pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula telah menciptakan pasar baru yaitu pasar jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula dalam wilayah hukum Republik Indonesia. Dalam hal ini, para importir gula adalah pengguna atau konsumen jasa tersebut, sedangkan perusahaan survey atau surveyor adalah penjual jasa tersebut.

Sedangkan penjelasan mengenai pasar produk dan pasar geografis dalam putusan dinyatakan sebagai berikut:

- a) Bahwa dalam interaksi tersebut, PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) berada dalam posisi sebagai penyedia jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula dan para importir gula berada dalam posisi sebagai pengguna atau pemakai jasa verifikasi.
- b) Bahwa Terlapor I dan Terlapor II menyediakan jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula bagi importir gula yang berada di dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

<sup>113</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara No.08/KPPU-I/2005 Tentang Penyediaan Jasa Verifikasi Atau Penelusuran Teknis Impor Gula, hal.4.

Pada putusan ini, hal terkait dengan pemeriksaan dominasi dinyatakan sebagai berikut:

Bahwa dengan demikian, unsur barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya *atau* mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama *atau* satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Terhadap tindakan yang menghambat atau mematikan persaingan yang yang terkait dengan perilaku dinyatakan dalam putusan<sup>114</sup>;

Bahwa tindakan PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) membentuk KSO secara langsung telah mengakibatkan terjadinya pemusatan kekuatan dan penguasaan penyediaan jasa verifikasi impor gula, dan oleh karenanya meniadakan persaingan dalam penyediaan jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula.

Sedangkan terhadap tindakan yang menghambat atau mematikan persaingan yang yang terkait dengan perilaku dinyatakan dalam putusan<sup>115</sup>:

- a) Bahwa para importir gula tidak mempunyai pilihan untuk mendapatkan penyedia jasa verifikasi impor gula lain selain melalui KSO.
- b) Bahwa para importir tidak akan pernah memperoleh harga dan layanan pembanding.
- c) Bahwa imbalan yang harus dibayar oleh para importir menjadi relatif sangat tinggi mengakibatkan meningkatnya biaya produksi, harga jual dan mengurangi daya saing produk.
- d) Bahwa peningkatan biaya produksi dan kenaikan harga jual produk akan semakin membebani konsumen sebagai pengguna produk tersebut, dan oleh karenanya hal tersebut mengakibatkan kerugian bagi kepentingan umum.

<sup>114</sup> *Ibid*, hal. 27.

<sup>115</sup> *Ibid*, hal. 27-28



- e) Bahwa berkurangnya daya saing produk juga akan merugikan kepentingan para importir sebagai produsen.

#### 4.2.3 Putusan KPPU No. 04/KPPU-I/2003 dengan Pelaku Usaha PT.Jakarta International

Pada putusan ini, majelis komisi melakukan penetapan terhadap pasar bersangkutan dengan turut membahas mengenai pasar produk dan pasar geografis yang menjadi bagian dari pasar bersangkutan. Majelis menetapkan pasar produk dengan menyatakan<sup>116</sup>:

Bahwa berdasarkan pengklasifikasian karakteristik terminal tersebut di atas, maka karakteristik terminal yang dapat dipersaingkan di dalam usaha jasa terminal yang dapat melayani bongkar muat petikemas dalam perkara ini adalah antara terminal petikemas internasional dan terminal petikemas *multipurpose*, karena keduanya dapat melakukan pelayanan bongkar muat petikemas internasional.

Sedangkan untuk pasar geografis, majelis komisi menyatakan<sup>117</sup>:

Bahwa jangkauan atau daerah geografis pemasaran sebagaimana dimaksud dalam definisi pasar bersangkutan di dalam perkara ini, didasarkan atas kedekatan antara wilayah penyedia jasa terminal yang dapat melayani bongkar muat petikemas dengan wilayah tujuan akhir pengiriman barang oleh pengguna jasa terminal yang dapat melayani bongkar muat petikemas dengan alasan-alasan ekonomis sebagai berikut:

- a) Bahwa bukan merupakan tindakan yang efisien secara ekonomis bila pengiriman barang oleh pengguna jasa dilakukan melalui terminal yang dapat melayani bongkar muat petikemas yang jauh dari wilayah tujuan akhir pengiriman barang oleh pengguna jasa
- b) Bahwa dengan asumsi *ceteris paribus*, maka wilayah penyedia jasa terminal yang dapat melayani bongkar muat petikemas yang letaknya jauh dari tujuan akhir pengiriman barang oleh pengguna jasa terminal yang dapat melayani bongkar muat petikemas bukan merupakan substitusi dari wilayah penyedia jasa terminal petikemas yang letaknya lebih dekat.

<sup>116</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No.04/KPPU-I/2003 Tentang *authorization agreement* PT.Jakarta International Container Terminal (PT. JICT), hal. 12

<sup>117</sup>*ibid.*

Berdasarkan keterangan di atas, maka majelis komisi menetapkan bahwa pasar jasa terminal yang dapat melayani bongkar muat petikemas internasional di wilayah Pelabuhan Tanjung Priok<sup>118</sup>.

Terhadap pemeriksaan dominasi pasar dalam putusan KPPU ini bersumber pada pengakuan pelaku usaha dan data yang dinyatakan dalam putusan sebagai berikut<sup>119</sup>:

- a) Bahwa PT. JICT menyatakan penguasaan pangsa pasar PT. JICT di Pelabuhan Tanjung Priok sampai dengan saat ini lebih dari 50% (lima puluh persen), sedangkan untuk seluruh Indonesia kurang dari 40% (empat puluh persen).
- b) Bahwa berdasarkan data arus bongkar muat petikemas internasional di Pelabuhan Tanjung Priok selama kurun waktu 2002, PT. JICT menguasai pangsa pasar sebesar 69,53% (enam puluh sembilan koma lima puluh tiga persen).

Pada tahap tindakan pelaku usaha yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, putusan majelis komisi tidak menyebutkan perilaku dari pelaku usaha, namun menyebutkan bahwa tindakan dari pelaku usaha tersebut memberikan dampak negatif terhadap laju inflasi yang dinyatakan sebagai berikut<sup>120</sup>:

Fungsi pelabuhan yang memperlancar arus impor dan memperkuat integrasi pasar domestik, pada gilirannya memberikan sumbangan yang signifikan bagi stabilitas makroekonomi, khususnya dalam hal penurunan biaya distribusi khususnya dan biaya transaksi umumnya, yang selanjutnya berdampak pada penurunan laju inflasi.

<sup>118</sup>*Ibid*, hal. 13

<sup>119</sup>*Ibid*, hal. 14

<sup>120</sup>*Ibid*, hal. 16

4.2.4 Putusan KPPU No.01/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia .

Pemeriksaan awal berkenaan dengan pasar bersangkutan dalam putusan majelis komite sebagai berikut<sup>121</sup>:

Bahwa yang menjadi pasar bersangkutan (*relevant market*) dalam perkara ini adalah kegiatan jasa bongkar muat bungkil kelapa sawit dan copex di dermaga 109 dan 111 yang ditetapkan sebagai dermaga untuk kegiatan bongkar muat bungkil kelapa sawit dan copex (*dedicated berth*) di Pelabuhan Belawan.

Pada tahap kedua yaitu mengenai dominasi pasar, dalam putusan majelis komisi menyatakan<sup>122</sup>:

Bahwa Pelindo I memiliki penguasaan yang menyeluruh atas layanan jasa kepelabuhan berdasarkan Undang-undang No. 21 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001.

Terhadap pembuktian mengenai menghambat atau mematikan persaingan yang terkait dengan perilaku pelaku usaha, putusan dalam perkara ini dinyatakan sebagai berikut<sup>123</sup>:

Bahwa tindakan kerjasama bongkar muat yang dilakukan oleh Terlapor I melalui UBM dengan Terlapor II yang dituangkan dalam perjanjian yang dilakukan Terlapor I dengan Terlapor II menutup kemungkinan PBM yang lainnya melakukan kegiatan bongkar muat di TCK.

Sedangkan dampak yang ditimbulkan dari perilaku pelaku usaha tidak dinyatakan dalam putusan majelis komisi.

4.2.5 Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) dan PT Pura Nusapersada

Tahap pembuktian terkait dengan pasar bersangkutan, majelis komisi menyatakan<sup>124</sup>:

<sup>121</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No.01/KPPU-L/2004 Tentang Perjanjian Sewa oleh PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia I. hal.32

<sup>122</sup>*Ibid* hal 29.

<sup>123</sup>*Ibid*, hal 34

<sup>124</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No. 03/KPPU-L/2004 Tentang Hologram, hal. 13.

Bahwa pasar bersangkutan untuk hologram adalah pasar hologram untuk pita cukai rokok.

Sedangkan tahap pembuktian dominasi dan perilaku dari pelaku usaha dinyatakan dalam putusan sebagai berikut<sup>125</sup>:

kegiatan yang dilakukan oleh Terlapor I sebagai pemberi pekerjaan dengan Terlapor II sebagai pemasok hologram pita cukai yakni berupa penguasaan atas seluruh produksi hologram yang dilekatkan pada setiap pita cukai rokok.

Pada putusan tersebut tidak ditemukan adanya dampak dari pelaksanaan perjanjian antara Perum Peruri dengan PT Pura Nusapersada.

#### 4.2.6 Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007 dengan Pelaku Usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS)

Tahap pertama dalam hal membuktikan ada atau tidaknya monopoli yaitu dengan menentukan ruang lingkup pasar bersangkutan yang di dalamnya juga meliputi pasar produk dan pasar geografis. Pada perkara ini pengertian pasar produk dan pasar geografis serta pasar bersangkutan sebagai berikut<sup>126</sup>:

- a) Pasar produk dalam perkara ini adalah jasa layanan angkutan taksi yang diselenggarakan oleh badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum.
- b) Pasar geografik yaitu Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang, Pelabuhan Internasional Sekupang, Pelabuhan Batam Center, Pelabuhan Marina City, Pelabuhan Harbour Bay, Pelabuhan Nongsa Pura, dan Pelabuhan Telaga Punggur di Batam.

<sup>125</sup> *Ibid*, hal. 14

<sup>126</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Insiatif No. 28/KPPU-I/2007 Tentang Pengelolaan Taxi di Batam oleh Koperasi Pegawai Otorita Batam, hal. 10.

- c) Pasar bersangkutan adalah jasa angkutan umum jenis taksi yang beroperasi di masing-masing wilayah yaitu Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang, Pelabuhan Internasional Sekupang, Pelabuhan Batam Center, Pelabuhan Marina City, Pelabuhan Harbour Bay, Pelabuhan Nongsa Pura, dan Pelabuhan Telaga Punggur di Batam.

Pemeriksaan terkait dengan dominasi pasar, dalam putusan ini dinyatakan berturut-turut untuk pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) sebagai berikut<sup>127</sup>:

- a) Bahwa Majelis Komisi menilai di Bandara Hang Nadim hanya dikuasai oleh satu pelaku usaha taksi yaitu Koperasi Karyawan Otorita Batam.
- b) Bahwa Majelis Komisi menilai telah terjadi penguasaan jasa pelayanan taksi yang dilakukan oleh KPTDS di Pelabuhan Domestik Sekupang.
- c) Bahwa Majelis Komisi menilai di Pelabuhan Marina City hanya dikuasai oleh satu pelaku usaha taksi yaitu Koperasi Pandu Wisata Batam.

Pada pembuktian ada hambatan persaingan usaha yang terdiri dari perilaku dan dampak dari perilaku pelaku usaha, pada putusan ini tidak ada penjelasan mengenai perilaku usaha yang menghambat persaingan usaha. Namun dari putusan ini dapat diketahui ada dampak dari perbuatan pelaku usaha yang dapat menghambat persaingan usaha yaitu<sup>128</sup>:

- a) Mengakibatkan tidak terjadinya persaingan.
- b) Konsumen tidak mempunyai pilihan lain dalam menggunakan jasa pelayanan taksi.
- c) Konsumen harus membayar tarif taksi lebih mahal.

<sup>127</sup>*Ibid.*, hal. 96, 106, 108

<sup>128</sup>*Ibid.*, hal. 97 dan 109.

#### 4.2.7 Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 dengan Pelaku Usaha PT. Telekomunikasi Selular

Pembuktian terhadap pasar bersangkutan yang meliputi pasar produk dan pasar geografi, dalam putusan majelis komisi menyatakan pasar produk yaitu layanan telekomunikasi selular, sedangkan pasar geografis berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran, tidak diketemukan adanya hambatan baik dari sisi teknologi maupun regulasi bagi para operator selular untuk memasarkan produknya di seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian, pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah layanan telekomunikasi selular di seluruh wilayah Indonesia<sup>129</sup>.

Pada tahap pembuktian mengenai dominasi, putusan majelis komisi menyatakan bahwa Telkomsel memiliki pangsa pasar lebih dari 50%, dengan rata-rata sebesar 61,24%<sup>130</sup>.

Pada tahap terakhir yaitu membuktikan ada hambatan persaingan yang meliputi perilaku PT. Telkomsel ada 3 perilaku adalah hambatan interkoneksi, *price leadership* dan harga eksekutif<sup>131</sup>. Sedangkan dampak yang ditimbulkan oleh pelaku usaha yaitu kompetisi dalam industri selular Indonesia tidak kompetitif dan profit eksekutif<sup>132</sup>.

Apabila penjelasan di atas dibuatkan simulasi berdasarkan tahap yang ditempuh, maka dapat dengan cepat diketahui perbedaan tahap pemeriksaan pada tiap-tiap kasus, yaitu sebagai berikut:

##### 1. Tahap pemeriksaan pasar bersangkutan.

Pada tahapan ini pemeriksaan terbagi menjadi tiga yaitu pertama, pemeriksaan yang tidak memberikan ruang lingkup pasar bersangkutan termasuk di dalamnya pasar produk dan pasar geografis. Adapun putusannya adalah No.22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. API.

<sup>129</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No. 07/KPPU-L/2007 Tentang Temasek. hal. 7-8.

<sup>130</sup>Ibid. hal 673.

<sup>131</sup>Ibid. hal 674-678.

<sup>132</sup>Ibid. hal 678-681.

Kedua, pemeriksaan mengenai pengertian pasar dijelaskan pada bagian tersendiri, dimana didalamnya juga menjelaskan mengenai pasar produk dan pasar geografis. Ada 4 (empat) putusan perkara pada pemeriksaan kedua ini yaitu perkara No. No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero), No. 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT.JICT, No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB), Koperasi Pandu Wisata Batam dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT.Telkomsel.

Ketiga, pemeriksaan mengenai pasar dijadikan satu dengan unsur pada pasal 17 sehingga pengertian dari pasar produk dan pasar geografis tidak dicantumkan. Adapun putusan yang diperiksa adalah perkara No.01/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha PT. Pelindo I dan No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada.

## 2. Tahap pemeriksaan dominasi pasar.

Pemeriksaan bagian ini, semua putusan memiliki dominasi pasar. Perbedaannya dari cara penentuan dominasi yaitu ada putusan yang langsung menyatakan bahwa pelaku usaha memiliki dominasi pasar, namun ada juga yang memberikan alasan berupa pengakuan pelaku usaha dan data, berdasarkan perjanjian, berdasarkan Undang-Undang dan berdasarkan penilaian KPPU di lapangan.

## 3. Tahap pemeriksaan hambatan atau mematikan persaingan.

Tahap ini meliputi perilaku dan dampak. Pada putusan dapat diketahui ada 3 (tiga) kelompok yaitu kelompok pertama yang memenuhi perilaku dan dampak yaitu pada putusan No. Putusan KPPU No.08/KPPU-I/2005 dengan pelaku usaha PT Surveyor Indonesia (Persero) dan PT Superintending Company of Indonesia (Persero) dan No. 07/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT.Telekomsel.

Kedua, hanya memenuhi perilaku saja yaitu putusan perkara No.01/KPPU-L/2004 dengan Pelaku Usaha PT. Pelindo I dan No. 03/KPPU-L/2004 dengan pelaku usaha Perum Peruri dan PT Pura Nusapersada.

Ketiga, hanya memenuhi dampak saja yaitu putusan No. 04/KPPU-I/2003 dengan pelaku usaha PT.JICT dan No.22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I serta No. 28/KPPU-I/2007 dengan Pelaku Usaha Koperasi Karyawan Otorita Batam (KKOB) dan Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang (KPTDS). Namun Koperasi Pandu Wisata Batam tidak memenuhi baik perilaku maupun dampak.

Berdasarkan papir tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak semua tahap *rule of reason* terpenuhi dalam menctapkan pasal terkait penyalahgunaan praktek monopoli, yaitu penentuan pasar pada putusan No.22/KPPU-L/2007 dengan pelaku usaha PT. AP I dan menghambat persaingan pada putusan No. 28/KPPU-I/2007 dengan pelaku usaha hanya Koperasi Pandu Wisata Batam.

#### **4.3 Penerapan Monopoli berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1999 Terhadap dalam Putusan KPPU**

Tujuan pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tercantum pada pasa 3 yang menyatakan:

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.



Secara garis besar dengan mengacu pada pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, tujuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah:

1. Efisiensi ekonomi.
2. Kesempatan berusaha.
3. Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terciptanya efektivitas dan efisiensi.

Dalam rangka menganalisa tentang penyalahgunaan praktek monopoli berdasarkan putusan-putusan KPPU, maka pada sub bab ini akan dibahas apakah pertimbangan-pertimbangan dalam putusan-putusan KPPU sudah sejalan dengan tujuan dari pembentukan Undang-Undang No. 5 tahun 1999.

Dari semua 7 (tujuh) putusan yang dianalisa, dapat diketahui bahwa yang menjadi pertimbangan-pertimbangan majelis komisi dalam mengambil keputusan terhadap penyalahgunaan praktek monopoli sebagai berikut:

1. Pertimbangan ekonomi
2. Pertimbangan terpenuhinya unsur-unsur pasal 17
3. Pertimbangan masa transisi berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 sebagaimana diatur dalam pasal 52
4. Pertimbangan menjalankan Undang-Undang sebagaimana diatur pada pasal 50 a dan 51
5. Pertimbangan tindakan yang meringankan
6. Pertimbangan tindakan yang memberatkan
7. Pertimbangan adanya perbedaan pendapat hukum
8. Pertimbangan adanya itikad baik
9. Pertimbangan keseimbangan antara pelaku usaha dengan kepentingan umum sebagaimana diatur pada pasal 2
10. Pertimbangan pencegahan adanya konsentrasi pasar
11. Pertimbangan menjamin kepastian hukum
12. Pertimbangan KPPU tidak berhak menjatuhkan hukuman ganti rugi guna kepentingan konsumen

Dari perbandingan antara tujuan pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dengan dengan pertimbangan majelis komisi dapat diketahui bahwa pertimbangan yang diberikan oleh majelis komisi sangat tergantung pada permasalahan yang dihadapi, namun pada prinsipnya tetap mengacu agar tujuan pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat terlaksana.

Pada dasarnya, penerapan monopoli memiliki keuntungan dan kerugian. Aspek yang menguntungkan dari keberadaan monopoli adalah sebagai berikut<sup>133</sup>:

*a. Monopoli, efisiensi dan pertumbuhan ekonomi*

Monopoli mempunyai kelebihan yaitu mampu mengakumulasi laba super normal dalam jangka panjang. Kemampuan ini sangat dibutuhkan agar mampu membiayai riset dan pengembangan dalam rangka mendapatkan teknologi baru atau menyempurnakan teknologi yang sudah ada, guna meningkatkan efisiensi. Dengan peningkatan efisiensi, dari jumlah faktor produksi yang sama dihasilkan output yang lebih besar. Dengan kata lain, jika monopoli dikelola dengan baik akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

*b. Monopoli dan efisiensi pengadaan barang publik*

Tidak semua barang publik dapat disediakan secara efisien lewat pasar, karena barang publik hanya efisien apabila pengadaannya dilaksanakan dalam skala besar. Sebagai contoh, pengadaan jalan raya, pelabuhan laut, transportasi, telekomunikasi dan air minum. Karena efisien jika dalam skala besar, perusahaan harus mendapatkan hak monopoli. Dalam jangka panjang diharapkan mampu menjadi monopoli alamiah yang memproduksi barang publik dengan harga murah.

*c. Monopoli dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.*

Perusahaan monopoli jika dibiarkan memang dapat merugikan karena memproduksi barang lebih sedikit dan menjual dengan lebih mahal. Namun dapat diberlakukan kebijakan pengaturan dua harga yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan ini memungkinkan dilakukan peningkatan *output* melalui subsidi silang.

---

<sup>133</sup>Prathama Raharja dan Mandala Manurung. *Op.Cit.*, hal. 165.

Selain memberikan aspek positif, monopoli juga memberikan aspek negatif dalam persaingan usaha yaitu<sup>134</sup>:

- a. Hilangnya atau berkurangnya tingkat kesejahteraan konsumen.
- b. Memburuknya kondisi makroekonomi nasional.
- c. Memburuknya kondisi perekonomian internasional.

Berdasarkan keterangan di atas, bahwa monopoli tidak selamanya berdampak negatif, walaupun memang monopoli memiliki dampak negatif. Penerapan monopoli juga sejalan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang No.5 Tahun 1999 seperti mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kerugian yang ditimbulkan dari penyalahgunaan praktek monopoli dapat terjadi, hal ini dapat mengakibatkan tidak tercapainya tujuan pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 jika penerapan monopoli tersebut disalahgunakan. Guna mengawasi praktek monopoli yang ada di masyarakat diperlukan peran serta negara. Dalam melaksanakan tugas pengawasan tersebut, negara membentuk institusi yaitu KPPU. Namun perlu ditekankan dan diingat bahwa Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tidak melarang adanya praktek monopoli, yang dilarang adalah penyalahgunaan praktek monopoli.

Jadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak anti terhadap perusahaan besar dan yang menguasai pangsa pasar, selama kekuasaan pasar yang dimilikinya tidak disalahgunakan yang berakibat tidak tercapainya tujuan pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

KPPU dalam rangka melaksanakan pengawasan terhadap persaingan usaha yang juga merupakan perpanjangan tangan dari tugas negara diberikan kewenangan, sebagaimana diatur pada pasal 36 yang menyatakan:

Wewenang Komisi meliputi :

- a. ....
- b. ....
- ....
- j. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak

<sup>134</sup> *Ibid*, hal. 157.

- pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
  - l. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Terkait dengan wewenang KPPU terhadap tindakan administrasi diatur lebih lanjut pada pasal 47 yang menyatakan:

1. Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.
2. Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa :
  - a. ...
  - b. ...
  - ....
  - g. pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Dikenakannya sanksi berupa denda pada kasus penyalahgunaan praktek monopoli lebih efektif diterapkan daripada memonjarkan pelaku usaha, hal ini juga mengingat bahwa pelaku usaha dapat berupa badan hukum yang tidak dapat dipenjara. Penerapan sistem denda pada penyalahgunaan praktek monopoli lebih tepat karena karena penyalahgunaan praktek monopoli bukanlah merupakan bentuk kejahatan karena ada kemungkinan pelaku usaha tidak bermaksud merusak persaingan hanya terdorong untung mencapai keuntungan yang setinggi-tingginya. Oleh karena itu lebih tepat untuk menggunakan pendekatan perilaku yaitu memerintahkan pelaku usaha untuk menghentikan perilaku yang dapat merintang/menghalangi proses persaingan.

## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 KESIMPULAN

1. Terkait dengan konsistensi putusan-putusan KPPU terhadap penerapan dalam membuktikan unsur-unsur praktek monopoli yang terdiri dari unsur-unsur:

a. Pelaku usaha.

Penyampaian dalam putusan terkait dengan pelaku usaha tidak konsisten dimana ada putusan yang mengacu pada pasal tentang pelaku usaha, ada putusan yang langsung menunjuk bahwa unsur pelaku usaha telah terpenuhi dan putusan yang tidak menyebutkan pelaku usaha tertentu dalam pemenuhan unsur pelaku usaha yang menjadi salah satu unsur pada pasal 17.

b. Penguasaan Atas Produksi dan atau Pemasaran Barang dan atau Jasa.

Pembahasan mengenai penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa terbagi menjadi tiga yaitu

- 1) Penerapan pasal bahwa terhadap putusan yang sama ternyata penguraian terhadap pemenuhan unsur tidak sama. Ada yang memasukan penguasaan berdasarkan pasal 17 ayat (2) ada yang tidak.
- 2) Penerapan pasal terhadap penguraian pemenuhan unsur antar putusan sama yaitu melibatkan pasal 17 ayat (2). Namun penjatuhan pasal pada amar putusan berbeda.
- 3) Penerapan pasal dengan uraian pemenuhan pasal tidak konsisten. Pada uraian dinyatakan bahwa unsur tersebut terpenuhi, namun pada amar putusan tidak menjatuhkan putusan tersebut.

b. Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Pada pembahasan ini, putusan terlihat tidak konsisten karena ada putusan yang menunjukan secara tegas tindakan pelaku usaha yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan

usaha tidak sehat. Namun ada juga putusan yang mencantumkan tindakan pelaku usaha dan kemudian menyatakan bahwa tindakan tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

## 2. Metode Pembuktian Praktek Monopoli

Berdasarkan teori bahwa untuk membuktikan praktek monopoli digunakan pendekatan *rule of reason* dimana tahapannya dengan memeriksa pasar, dominisi pasar dan adanya hambatan persaingan. Pada putusan majelis komisi ditemukan bahwa ada penerapan putusan tanpa pemeriksaan pasar dan pemeriksaan terhadap hambatan persaingan.

3. Penerapan Monopoli berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1999 dapat dilihat dari pertimbangan-pertimbangan dalam putusan KPPU dan putusan pengadilan yang sangat tergantung pada keadaan masing-masing perkara. Adakalanya pertimbangan yang berbeda menghasilkan putusan yang berbeda antara putusan KPPU dengan putusan pengadilan.

## 5.2 SARAN

1. Konsistensi putusan-putusan KPPU terhadap penerapan praktek monopoli
  - a. Dalam penyampaian putusan, KPPU sebaiknya memiliki standar dengan mengacu pada ketentuan yang ada dan adanya penegasan bahwa unsur tersebut telah terpenuhi.
  - b. Dalam hal penerapan pasal sebaiknya juga ada konsistensi antara perkara yang satu dengan yang lain, walaupun masih berkenaan dengan pasal 17. Baik konsistensi dalam penerapan pasal dan penguraian pasal antara satu putusan dengan putusan lainnya serta konsistensi antara uraian dengan amar putusan dalam perkara yang sama.

2. Pendekatan yang diterapkan dalam praktek monopoli menggunakan rule of reason, dimana dapat diketahui bahwa ada penyalahgunaan monopoli. Namun apabila dampak positif yang ditimbulkan lebih besar, maka pelaku usaha sebaiknya tidak dikenakan ketentuan tentang penyalahgunaan praktek monopoli atau dinyatakan tidak bersalah.
3. Pemberian hak monopoli sebaiknya tidak diberikan secara alternatif. Hal ini disebabkan monopoli memiliki dampak positif dan negatif. Pemberian hak monopoli harus dengan kepastian dengan terlebih dahulu mempertimbangkan efek negatif dan cara meminimalisirnya serta pengawasan terhadap praktek monopoli.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*. dalam; Archives Europeans de Sociology 2. hal. 221-258. Sebagaimana dikutip dari Donald J. Moon, *Responsibility Rights & Welfare. the Theory of the Welfare State*. West view Press Inc., Boulder, Colorado. 1988.
- Anggraini, A.M. Tri. *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Per Se Illegal atau Rule of reason*. Cet. 1, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2003
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary, Sixth Edition*. St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1990.
- Friedmann, Wolfgang. *The State and The Rule of law In a Mixes Economy*. Stevens & Sons. London. 1971.
- Fuady, Munir. *Hukum Anti Monopoli: Menyongsang era Persaingan Sehat*. Cet.1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 1999.
- Goodin, Robert E. *Reason For Welfare, Economies, Sociological and Political but Ultimately Moral*, Sebagaimana dikutip dari Donald J. Moon, *Responsibility Rights & Welfare, the Theory of the Welfare State*. West view Press Inc. Boulder, Colorado.
- Hansen, Knud et all. *Undang-Undang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Jakarta: GTZ-Katalis. 2001
- Hartono, Sri Redjeki. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Bandung: Mandar Maju.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha*. Cet. I. Malang: Bayumedia. 2006.
- Juwana, Hikmahanto. *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. Cet. I, Jakarta: Lentera Hati. 2002.
- Juwana, Hikmahanto et. all. *Peran Lembaga Peradilan Dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*. cet. I. Jakarta: Lentera Hati. 2003.
- Kartte, Wolfgang et. all. *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi Fakultas Hukum UI. 2000.



- Kaysen, Carl dan Donald F. Turner, *Antitrust Policy: an Economic and Legal Analysis*. Cambridge: Harvard University Press. 1971.
- Nugroho, Susanti Adi. *Pengaturan Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Puslitbang / Diklat Mahkamah Agung. 2001.
- Lafontaine, Oscar. *Rancangan Globalisasi* (Jawaban Kaum Sosial Demokrat), dalam Ade Ma'ruf dan Anas Syahrul (editor): *Shaping Globalization Jawaban atas Neoliberalisme, Kumpulan Makalah dalam International Conference 17<sup>th</sup>-18<sup>th</sup> of June 1998*. Willy Brandt Haus. Berlin. diterjemahkan oleh Dian Prativi & Fatchul Mu'iu. Yogyakarta: Jendela.
- Pakpahan, Normin S. *Pokok-Pokok Pikiran Tentang Hukum Persaingan Usaha*. Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi dan Penyempurnaan Sistem Pengadaan. Proyek Elips. Jakarta: Kantor Menko Ekuwasbang. 1994.
- Posner, Richard A. *Antitrust Law (an Economic Perspective)*. Chicago and London: The University of Chicago Press. 1976.
- Raharja, Prathama dan Mandala Manurung. *Pengantar Ilmu Ekonomi (Mikroekonomi & Makroekonomi)*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2004.
- Soekonto, Soejono. *Pengantar Penelitian*. Cet. III. Jakarta: UI-Press. 1986.
- Soekanto, Soejono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cet. III. Jakarta: CV. Rajawali. 1990.
- Sullivan, Lawrence Anthony. *Antitrust*. St. Paul Minnesota West Publishing, Co. 1977.
- Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2004
- Yani, Ahmad dan Gunawan Wijaya. *Anti Monopoli*, Seri Hukum Bisnis. Jakarta: Raja Grafindo Persada 1999.

## B. Artikel

- Anggraini, A.M.Tri. *Penerapan Pendekatan "Rule of Reason" dan "Per Se Illegal" Dalam Hukum Persaingan*. Jurnal Hukum Bisnis. Volume 19. 2002.
- Chatamarrasjid. *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli: Magna Chater bagi Kebebasan Berusaha*. Jurnal Hukum Bisnis. Volume 7. 1999.

Maarif, Syamsul. *Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jurnal Hukum Bisnis. Volume 24. 2005.

Silalahi, Jur M. Udin. *Perjanjian Horisontal di Indonesia*. Jurnal Hukum Bisnis. Volume 7. 1999.

Sirait, Ningrum Natasya. *Mencermati UU No. 5/1999 Dalam Memberikan Kepastian Hukum Bagi Pelaku Usaha*. Jurnal Hukum Bisnis. Volume 22. 2003.

Wahyuningtyas, Sih Yuliana. *Urgensi Pengaturan Tentang Pasar Bersangkutan (Relevant Market): Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jurnal Hukum Bisnis. Volume 19. 2002.

Taschdjian, Martin. *Defining The Relevant Market*, Paper Kingston, Jamaica, [www.tcssproject.com/products/missions%20support/jam\\_pres\\_2.pdf](http://www.tcssproject.com/products/missions%20support/jam_pres_2.pdf), 25 Januari 2009.

<http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/horizbook/hmg1.html>. 25 Januari 2009.

<http://www.stolaf.edu/people/becker/antitrust/stautes/sherman.html>. 25 Januari 2009.

<http://www.unctad.org/en/docs/torbp81r5.pdf>, 25 Januari 2009. 25 Januari 2009.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l26073.htm>. 25 Januari 2009.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. UU No. 5 tahun 1960.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Perindustrian*. UU No. 5 tahun 1984. LN. No. 22. TLN. No. 3274.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Merek*. UU No. 19 tahun 1992. LN. No. 81. TLN. No. 3490.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Perkoperasian*. UU No. 25 tahun 1992. LN. No. 116. TLN. No. 3502.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Pasar Modal*. UU No. 8 tahun 1995. LN. No. 64. TLN. No. 3608.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Usaha Kecil*. UU No. 9 tahun 1995. LN. No. 74. TLN. No. 3611.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999. LN. No. 33. TLN. No. 3817.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*. UU No. 19 tahun 2003. LN. No. 70. TLN. No. 4297.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*. UU No. 40 tahun 2007. LN. No. 106. TLN. No. 4756.

\_\_\_\_\_. *Keputusan Presiden No. 75 tahun 1999 Tentang Komite Pengawas Persaingan Usaha*.

The Sherman Antitrust Act (1890)

UNCTAD Continued Work on the Elaboration of A Model Law or Laws on restrictive Business Practices dalam Commentary to article 2.

European Commission Notice on the Defination of Relevant Market for the Purpose of Community Competition Law.

#### **D. Putusan Lembaga Pengadilan**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No. 04/KPPU-I/2003 Tentang PT JICT

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No.01/KPPU-L/2004 Tentang Terminal Curah Kering Pelabuhan Belawan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No. 03/KPPU-L/2004 Tentang Hologram

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No.08/KPPU-I/2005 Tentang Verifikasi Gula.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No. 07/KPPU-L/2007 Tentang Temasek.

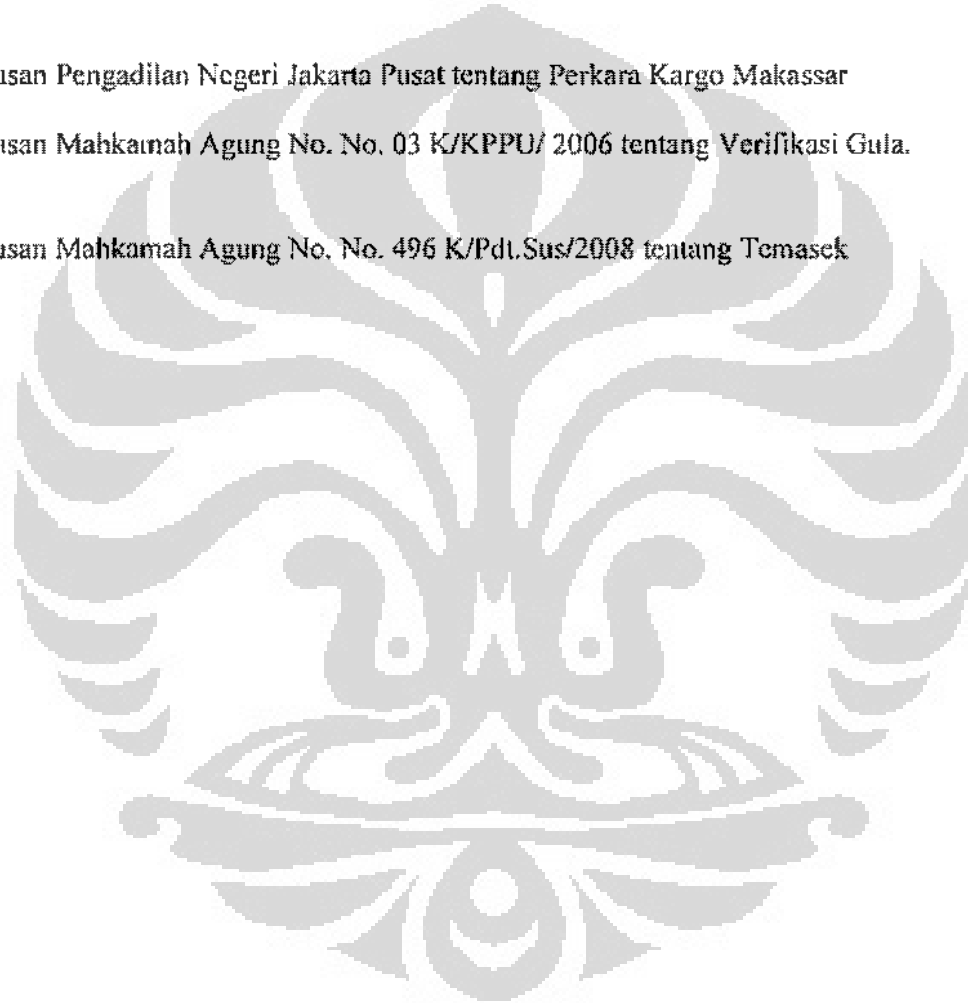
Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Inisiatif No. 28/KPPU-I/2007 Tentang Pengelolaan Taxi di Batam oleh Koperasi Pegawai Otorita Batam.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Putusan Perkara Laporan No. 22/KPPU-L/2008 Tentang tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tentang Perkara Kargo Makassar

Putusan Mahkamah Agung No. No. 03 K/KPPU/ 2006 tentang Verifikasi Gula.

Putusan Mahkamah Agung No. No. 496 K/Pdt.Sus/2008 tentang Temasek



Universitas Indonesia