

BAB 2

KEPEMILIKAN SILANG PADA PERUSAHAAN TELEVISI TERRESTRIAL

2.1 Pasar Televisi Terrestrial di Indonesia

Industri televisi terrestrial atau *free to air* saat ini di Indonesia menjadi saat ini menjadi sumber utama bagi masyarakat untuk memperoleh informasi dan hiburan. Hal ini dikarenakan masyarakat sebagai konsumen tidak perlu membayar atas informasi dan hiburan yang diperolehnya dan disajikan oleh stasiun televisi terrestrial.

Informasi dan hiburan yang dinikmati oleh masyarakat seharusnya adalah informasi dan hiburan yang berkualitas, namun stasiun televisi terrestrial hanya akan memberikan informasi dan hiburan berkualitas bila adanya persaingan usaha yang sehat diantara para stasiun-stasiun televisi terrestrial tersebut.

Persaingan usaha diantara para stasiun-stasiun televisi terrestrial tersebut diatur dalam suatu hukum persaingan usaha. Dalam upaya menjaga perilaku pelaku usaha tunduk pada aturan main yang berlaku, maka Hukum Persaingan merupakan elemen esensial yang bertindak sebagai rambu-rambu atau sebagai "*code of conduct*" bagi pelaku usaha untuk bersaing di pasar.²⁷

²⁷ Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan Di Indonesia, UU.No.5/1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Medan : Pustaka Bangsa Press, 2004), hlm.22.

Selain itu, persaingan usaha sehat di industri televisi terrestrial juga mampu menciptakan kondisi dimana para pengiklan dapat beriklan di televisi dengan tarif yang wajar. Hal ini secara tidak langsung juga dapat mempengaruhi masyarakat sebagai konsumen.

Jika tarif iklan tidak wajar, maka konsumenlah yang pada akhirnya akan menanggung biaya tersebut. Sehat tidaknya persaingan di industri televisi terrestrial akan sangat mempengaruhi kondisi persaingan di industri terkait seperti penyedia program dan agensi iklan/*media planner* yang kemudian secara langsung juga mempengaruhi para pengiklan dimana pada akhirnya masyarakat sebagai konsumenlah yang akan menanggung biaya jika persaingan di industri televisi terrestrial ini tidak sehat.

Disamping itu, konversi teknologi dari analog ke digital juga menyebabkan semakin efisiennya penggunaan frekuensi oleh operator televisi terrestrial. Dengan semakin efisiennya penggunaan frekuensi oleh para operator televisi, maka peluang untuk masuknya pemain baru dalam industri televisi terrestrial akan semakin besar. Oleh karena itu, konversi teknologi analog ke digital ke depan turut berkontribusi untuk meningkatkan persaingan dalam industri televisi terrestrial.

Konvergensi akan menyebabkan persaingan di industri media, khususnya industri televisi terrestrial menjadi semakin ketat, karena dimungkinkannya operator telekomunikasi untuk menjadi pemain atau pelaku usaha dalam industri media.

Oleh karena itu, strategi para pemain atau pelaku usaha di Industri televisi terrestrial untuk melakukan penggabungan usaha demi

mencapai efisiensi agar siap menghadapi persaingan menuju era konvergensi teknologi media dan telekomunikasi.

Kondisi subsistem hukum persaingan usaha yang terjadi di industri televisi terrestrial adalah persaingan usaha dalam konsep Kepemilikan Silang (*Cross-Ownership Concept*).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 27 bahwa kepemilikan silang yang dilarang adalah kepemilikan saham mayoritas di beberapa perusahaan yang berada dalam pasar yang sama oleh satu pelaku usaha jika pangsa pasar gabungan dari satu perusahaan atau pelaku usaha tersebut lebih dari 50% (lima puluh persen) atau jika dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok usaha memiliki pangsa pasar gabungan lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen).

Dilihat dari pasal 27 tersebut, maka kepemilikan silang yang dilarang adalah kepemilikan silang yang mengakibatkan penyalahgunaan posisi dominan. Jika demikian, maka kepemilikan silang yang tidak mengakibatkan penyalahgunaan posisi dominan, tidak dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dalam konteks industri televisi terrestrial, kepemilikan silang dalam industri ini akan dilarang jika kepemilikan silang tersebut akan menyebabkan posisi dominan oleh satu atau beberapa kelompok usaha pada pasar program/acara dan pada pasar iklan.

Dalam pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pengertian posisi dominan yaitu :

Universitas Indonesia

“ Posisi Dominan adalah suatu keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar yang bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.”

Berbeda dengan posisi dominan yang dimaksud dalam pasal 25 terkait dengan pangsa pasar yaitu:

- “ (1) . Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk :*
- (a). Menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan/atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan/atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas;*
 - atau*
 - (b) Membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau*
 - (c) Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.*
- (2). Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila :*
- (a). Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu;*
 - atau*
 - (b) Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. “*

Pasal 25 ini menggambarkan bahwa posisi dominan tidak tergantung pada dilewati atau tidak dilewatinya batas pangsa pasar tertentu.

Dalam pasal (19) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat :

“Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat

Universitas Indonesia

mengakibatkan terjadinya monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berupa :

- (a). Menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
- (b). Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
- (c). Membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- (d). Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.”

Kriteria pangsa pasar bukanlah merupakan faktor penentu. Kesimpulan interpretasi tersebut dibenarkan oleh fakta bahwa penerapan Pasal 19 selain memerlukan terpenuhinya salah satu unsur-unsur penyalahgunaan, juga mensyaratkan terjadinya praktek monopoli dan/ atau kegiatan usaha, dimana persyaratan tersebut hanya dapat dipenuhi pelaku usaha yang memiliki posisi dominan.²⁸

Penyalahgunaan posisi dominan sesungguhnya merupakan praktek yang memiliki cakupan yang luas. Ketika seorang pelaku usaha yang memiliki dominasi ekonomi melalui kontrak mensyaratkan supaya *customer*-nya tidak berhubungan dengan pesaingnya, ia telah melakukan penyalahgunaan posisi dominan. Demikian juga apabila seorang pelaku usaha yang memegang posisi dominan dengan basis “*take it or leave it*” membuat penentuan harga diluar kewajaran.

Tentang penyalahgunaan posisi dominan ini negara-negara mempunyai pendekatan-pendekatan yang berbeda-beda. Ada negara-negara yang ketentuan persaingannya menjelaskan tindakan-tindakan

²⁸ Knud Hansen, et.al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat = Law Concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Competition*, (Jakarta : Katalis, 2002), hal.291.

yang masuk dalam kategori ini dan ada pula yang menyerahkan penafsiran tentang tindakan ini semata-mata pada otoritas hukum persaingan.

Jepang merupakan salah satu negara yang memiliki pengaturan yang cukup rinci mengenai "abuse of dominant position". *Fair Trade Commission of Japan (FTCJ)* selaku otoritas persaingan Jepang telah menyusun suatu *Designation of Unfair Business Practices*. Pasal 14 dari *Designation* tersebut ini memuat tentang lima kategori tindakan yang tergolong dalam penyalahgunaan posisi dominan sebagai berikut:

- a. mensyaratkan pihak lain untuk melakukan transaksi pembelian barang atau jasa dari perusahaan yang dominan, padahal barang dan jasa itu berbeda dari barang atau jasa yang tegas-tegas menjadi objek transaksi;
- b. mensyaratkan pihak lain untuk melakukan penawaran uang, jasa atau keuntungan ekonomi lain secara terus menerus kepada perusahaan yang dominan;
- c. membuat atau mengubah syarat-syarat transaksi yang merugikan pihak;
- d. menimbulkan kerugian terhadap pihak lain dengan syarat-syarat transaksi atau dengan cara lain selain yang telah disebutkan diatas;
- e. mensyaratkan supaya pihak lain (perusahaan lain) mengikuti petunjuk atau memperoleh persetujuan dari suatu perusahaan dominan di dalam menunjuk pengurus perusahaan tersebut.

Ada perbedaan yang cukup mendasar antara Jepang dengan negara-negara lain (khususnya Uni Eropa) di dalam memandang praktek penyalahgunaan posisi dominan ini. Perjanjian Artikel 86 Perjanjian Roma yang mendasari pelarangan penyalahgunaan posisi dominan

negara-negara Uni Eropa menyatakan bahwa pelarangan itu ditujukan pada perusahaan yang memegang posisi dominan di pasar (*market dominance*) dan dengan demikian memiliki kekuatan yang mengontrol pasar.

Jepang memiliki pendekatan agak berbeda tentang penafsiran "posisi yang dominan". Menurut praktek Jepang, "posisi dominan" tidak harus dipegang oleh perusahaan yang memiliki dominasi pasar. Alih-alih "posisi dominan" ini diartikan dalam konteks level transaksi.

Dengan demikian, menurut praktek Jepang, suatu perusahaan kecil yang tidak memiliki dominasi pasar pun bisa saja memegang posisi yang dominan, apabila mitra transaksinya jauh lebih kecil dari perusahaan tersebut. Jadi, dapat dilihat bahwa tujuan pelarangan penyalahgunaan posisi dominan di Jepang adalah untuk melindungi perusahaan-perusahaan kecil, sementara tujuan kebijakan itu di Uni Eropa terutama adalah untuk melindungi struktur yang lebih luas.

Dalam Industri televisi terrestrial Indonesia, ada 2 (dua) yang menjadi objek studi yaitu program/acara dan slot iklan. Dari sisi produk program/acara, pasar bersangkutan adalah program/acara yang ditawarkan oleh stasiun televisi *free to air* nasional. Secara definisi, stasiun televisi *free to air* adalah stasiun televisi yang memancarkan siarannya melalui penerima sinyal dan penerima siaran yang tidak dikenakan biaya untuk melihat siaran tersebut. Program/acara *free to air* nasional tidak berada dalam pasar yang sama dengan program/acara yang ditayangkan oleh operator televisi berbayar (*pay tv*).

Hal ini dikarenakan ada perbedaan jenis atau karakteristik produk. Perbedaan pertama terdapat pada harga atas produk. Televisi berbayar

(*pay tv*) mengharuskan penonton televisi tersebut untuk membayar secara periodik atas program/acara yang ditonton, sementara televisi *free to air* menyajikan acara secara gratis bagi masyarakat/konsumen sebagai pemirsanya.

Perbedaan karakteristik yang kedua antara produk program/acara stasiun televisi *free to air* nasional dengan program/acara televisi berbayar adalah perbedaan *platform* teknologi yang digunakan. Televisi *free to air* menayangkan program/acara melalui transmisi udara sedangkan televisi berbayar menayangkan program/acara melalui jaringan kabel.

Karakteristik program/acara stasiun televisi *free to air* nasional tidak memiliki perbedaan dengan program/acara stasiun televisi *free to air* lokal. Komposisi program/acara kedua jenis stasiun televisi tersebut relatif sama seperti serial drama, anak-anak, informasi, olahraga, keagamaan dan berita.

Oleh karena itu dilihat dari karakteristik produk, program/acara dari stasiun televisi *free to air* nasional bersaing dengan program/acara dari stasiun televisi *free to air* lokal. Program/acara stasiun televisi *free to air* nasional memiliki perbedaan karakteristik dengan program/acara dari media cetak nasional dan stasiun radio.

Perbedaan karakteristik ini terletak pada format program/acara. Pada televisi *free to air* nasional, program/acara disajikan dalam format audio visual, sementara program/acara pada media cetak nasional disajikan dalam bentuk tulisan/text, dan program/acara pada stasiun radio disajikan dalam format audio saja.

Pasar geografis perlu didefinisikan untuk menjelaskan di area mana saja produk dari pasar yang didefinisikan saling bersaing. Pasar

geografis dari produk dari program/acara adalah seluruh wilayah Indonesia. Acara atau program yang disiarkan oleh stasiun televisi dapat dijangkau di seluruh wilayah Indonesia dan seluruh masyarakat/konsumen sebagai pemirsa di daerah manapun dapat menjangkau siaran tersebut tanpa bayar.

Memang masih ada daerah tertentu yang belum dapat menerima siaran televisi *free to air* tertentu, namun seluruh siaran televisi *free to air* yang memegang izin siar secara nasional memiliki potensi untuk menjangkau seluruh wilayah Indonesia.

Oleh karena itu area persaingan dari sisi produk siaran program seluruh stasiun televisi *free to air* nasional adalah seluruh wilayah Indonesia. Jika dilihat dari sudut pandang pasar geografis ini, maka program/acara dari siaran televisi *free to air* lokal bukanlah pesaing dari siaran televisi *free to air* nasional dikarenakan program/acara yang ditayangkan siaran televisi *free to air* lokal terbatas pada area tertentu di Indonesia.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa pasar bersangkutan yang pertama adalah program/acara yang disiarkan oleh stasiun siaran televisi *free to air* nasional.

Dilihat dari sisi produk slot iklan, televisi berbayar tidak berada dalam pasar bersangkutan yang sama dengan stasiun televisi *free to air* dikarenakan adanya perbedaan karakteristik.

Bagi stasiun televisi *free to air*, yang program/acaranya beragam, maka masyarakat/konsumen sebagai pemirsanya pun memiliki latar belakang minat pada program yang juga beragam.

Oleh karena itu, pengiklan pada televisi *free to air* nasional menawarkan beragam produk untuk berbagai kepentingan. Misalnya, pada stasiun televisi *free to air* dapat ditemukan produk olahraga, produk makanan, dan produk lainnya. Sementara itu, televisi berbayar menayangkan acara/program dengan *genre* tertentu, misalnya stasiun televisi khusus berita, televisi khusus olahraga, televisi khusus acara hiburan, atau televisi khusus acara musik.

Hal ini membuat pengiklan juga tersegmentasi. Produsen alat olahraga tidak mungkin beriklan di televisi berbayar dengan *genre* musik.

Alasan kedua, stasiun televisi *free to air* tidak menerima pendapatan dari pemirsa atas program/acara yang ditayangkan. Oleh karena itu, stasiun televisi *free to air* menjadikan pendapatan iklan sebagai pendapatan utama.

Sementara bagi televisi berbayar yang telah memperoleh pendapatan atas program/acara yang mereka tayangkan, pendapatan iklan adalah pendapatan tambahan. Dampaknya, perubahan tarif iklan pada televisi *free to air* tidak akan mempengaruhi perubahan tarif iklan pada televisi berbayar.

Dilihat dari kedua hal ini, maka dapat disimpulkan bahwa produk slot iklan stasiun televisi *free to air* tidak bersaing dengan slot iklan yang ditawarkan oleh televisi berbayar. Produk slot iklan dari stasiun televisi *free to air* nasional juga tidak berada dalam pasar bersangkutan yang sama dengan slot iklan stasiun televisi *free to air* lokal karena ada perbedaan tujuan penggunaan slot iklan dari kedua jenis stasiun televisi *free to air* tersebut.

Slot iklan yang ditawarkan oleh stasiun televisi *free to air* nasional dibeli oleh pengiklan yang produknya dijual di seluruh Indonesia atau paling tidak mencakup sebagian besar wilayah Indonesia. Sementara itu, slot iklan yang ditawarkan oleh stasiun televisi *free to air* lokal dimanfaatkan oleh pengiklan yang produknya dipasarkan di tingkat lokal saja.

Pengiklan yang produknya dipasarkan di seluruh Indonesia tidak memiliki insentif untuk beriklan di stasiun televisi *free to air* lokal karena cakupan televisi *free to air* lokal yang kecil. Akibatnya biaya iklan per pemirsa akan menjadi lebih besar bagi pengiklan tersebut jika mereka beriklan di stasiun televisi *free to air* lokal daripada jika mereka beriklan di stasiun televisi *free to air* nasional.

Demikian juga bagi pengiklan yang produknya dipasarkan hanya pada area lokal. Biaya iklan per pemirsa memang lebih kecil jika mereka beriklan di stasiun televisi *free to air* nasional. Namun iklan tersebut tidak efektif bagi mereka karena mereka tetap tidak bisa memperoleh konsumen yang berada di luar area pengiklan tersebut, sedangkan biaya iklan total yang dikeluarkan pasti jauh lebih besar daripada biaya iklan total jika mereka beriklan di stasiun televisi *free to air* lokal.

Dengan demikian maka akan lebih baik bagi pengiklan lokal untuk beriklan di stasiun televisi *free to air* lokal daripada nasional. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa secara natural pengiklan yang akan beriklan di stasiun televisi *free to air* nasional adalah pengiklan yang memasarkan produknya secara nasional.

Sedangkan pengiklan yang akan beriklan di stasiun televisi *free to air* lokal adalah pengiklan yang cakupan pemasaran produknya terbatas pada area lokal tertentu saja, artinya jika ada perubahan tarif iklan pada stasiun televisi *free to air* nasional, maka hal tersebut tidak akan mempengaruhi tarif iklan televisi *free to air* lokal. Oleh karena itu, stasiun televisi *free to air* nasional tidak bersaing dengan stasiun televisi *free to air* lokal dalam memperebutkan pengiklan.

Produk slot iklan stasiun televisi *free to air* juga tidak berada dalam pasar yang sama dengan media cetak seperti koran dan majalah. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan karakteristik berupa perbedaan *platform* teknologi yang digunakan. Perbedaan *platform* teknologi juga menjadi dasar bagi pemisahan pasar antara stasiun televisi *free to air* dengan stasiun radio.

Perbedaan *platform* ini menyebabkan pengiklan yang berminat mengiklankan produknya di media cetak adalah pengiklan yang menawarkan produk berupa *searching goods* yaitu produk-produk yang harus dijelaskan spesifikasinya secara detail untuk menarik pembeli tanpa harus memperlihatkan penggunaannya.

Sementara itu, produk yang diiklankan pada stasiun televisi *free to air* adalah produk *experience goods* yaitu produk yang perlu diperlihatkan penggunaannya agar dapat menarik konsumen tanpa harus memberikan penjelasan secara detail mengenai spesifikasinya.

Dari sisi produk slot iklan, pasar geografis stasiun televisi *free to air* nasional adalah seluruh wilayah Indonesia. Hal ini dikarenakan pengiklan pada stasiun televisi *free to air* nasional adalah pengiklan yang produk/jasanya dipasarkan secara nasional yang dapat berasal dari daerah manapun seluruh Indonesia, selain tidak ada perbedaan biaya iklan berdasarkan lokasi geografis pengiklan.

Jadi, pasar bersangkutan dari produk slot iklan adalah produk slot iklan yang ditawarkan oleh stasiun televisi *free to air* nasional.

Bila kita mendefinisikan pasar, menurut Kamus Hukum Ekonomi Pasar (Elips), pasar atau *Market* adalah tempat bertemunya penjual dan pembeli sehingga terciptalah harga dan pertukaran ekonomis; perkiraan atau realisasi permintaan atas barang atau jasa. Dalam suatu pengertian umum, sebuah pasar adalah sebuah mekanisme yang melaluinya para pembeli dan para penjual berinteraksi untuk menentukan harga dan melakukan pertukaran barang dan jasa.²⁹

Definisi pasar merupakan elemen terpenting dalam melakukan analisis terhadap persaingan. Semua perhitungan, penilaian dan keputusan tentang implikasi persaingan akibat perilaku apapun sangat bergantung pada ukuran dan bentuk pasar terkait.

Dalam suatu kasus yang kemungkinan menyangkut masalah penyalahgunaan posisi dominan, misalnya, jika pasar yang didefinisikan adalah kecil dan badan usaha yang sedang diselidki mempunyai bagian yang besar pada pasar tersebut, maka badan usaha tersebut dapat dianggap dominan. Bila, di lain pihak, pasar yang didefinisikan lebih besar dan bagian badan usaha kecil, badan usaha tersebut tidak dianggap dominan.³⁰

²⁹ Samuelson dan Nordhaus, *Ilmu Mikroekonomi (Edisi Bahasa Indonesia)*, (Jakarta : PT Media Global Edukasi, 2003), hal.29.

³⁰ John Clark, *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan*, (Paris : Bank Dunia Washington D.C. dan Organisasi Kerjasama & Pembangunan Ekonomi),hal.15.

Mendefinisikan pasar terkait berarti menguraikan konteks penggunaan kekuasaan atas pasar, kemampuan suatu badan usaha untuk secara menguntungkan menaikkan harga diatas tingkat kompetitif untuk jangka waktu yang cukup lama.

Harga yang dimaksud dalam konteks ini termasuk semua atribut suatu produk maupun jasa tambahan yang disediakan bersamanya,³¹ sehingga proses mendefinisikan suatu pasar berjalan terbalik karena dimulai dengan mengasumsikan untuk sementara waktu bahwa suatu perusahaan (atau perusahaan-perusahaan) sedang menjalankan kekuasaan atas pasar.

Pengertian mengenai pasar yang terkait juga sangat penting, artinya dalam menentukan ada tidaknya monopoli, meskipun penentuan dari pasar bersangkutan bersifat sangat relatif. Dalam undang-undang, pasar bersangkutan didefinisikan sebagai pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut.

Untuk menentukan relevansi atau kedudukan dari suatu pasar bersangkutan pada umumnya orang mencoba untuk mendekatinya melalui pendekatan sensitifitas produk tersebut dalam suatu wilayah pemasaran produk yang sudah berjalan. Salah satu yang dapat dipakai adalah "*elasticity of demand*".

Dari pendekatan tersebut dapat diketahui sampai seberapa jauh sensitifitas suatu produk terhadap perubahan harga, yang dinyatakan dengan persentase perubahan kebutuhan atau persentase perubahan

³¹ *Ibid.*,

harga.³² Sebuah pasar mempunyai 2 (dua) komponen yaitu produk dan jangkauan geografis.

- a. Pasar produk adalah suatu produk atau sekelompok produk dan suatu daerah geografis dimana produk tersebut dijual sehingga sebuah perusahaan hipotetis yang memaksimalkan laba, yang adalah satu-satunya penjual untuk produk-produk di daerah itu dapat menaikkan harga dalam jumlah yang kecil namun signifikan dan non-transisi diatas tingkat harga yang berlaku.³³

Dalam praktek tidaklah selalu mudah untuk menentukan pasar produk tertentu karena produk yang satu bisa saja berdekatan dengan produk yang lain sehingga menimbulkan pertanyaan apakah keduanya berada dalam pasar produk yang sama atau tidak.

Untuk membantu menentukan pasar produk tertentu yang tidak selalu mudah, konsep yang digunakan adalah “*cross-elasticity demand*” atau dapat tidaknya produk yang satu digantikan oleh produk yang lain.

Jika produk bisa saling menggantikan meskipun secara spesifik mereka berbeda, bisa saja ditetapkan bahwa mereka berada dalam pasar produk yang sama. Konsep ini dianut oleh *Reed*, hakim yang menangani kasus du Pont, dalam kasus tersebut *Reed* mengatakan :

³² Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis : Anti Monopoli*, (Bandung :PT Citra Aditya Bakti,2002), hal.14.

³³ John Clark, *Op.Cit.*, hal.15.

*“An element for consideration as to cross elasticity of demand between products is the responsiveness of the sales of one products to price changes of the other. If a slight decrease in the price of cellophane cause considerable numbers of customers of other flexible wrappings to switch to cellophane, it would be an indication that a high-cross elasticity of demand exist between them; that product compete in the same market”.*³⁴

- b. Disamping penentuan pasar produk, yang juga harus diperhatikan adalah penentuan pasar geografis.

Sama dengan pasar produk, penentuan pasar geografis (lokal, regional, nasional atau internasional) juga biasa bermuara pada kesimpulan yang berbeda tentang apakah suatu perusahaan memegang posisi monopoli atau tidak. Luas sempitnya pasar produk secara geografis sebenarnya dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor.

Dari sisi penjual, misalnya, luas atau tidaknya jangkauan penjualan produknya akan ditentukan oleh biaya transportasi. Produk yang berat serta besar, dengan demikian memakan biaya transportasi yang besar jika dibawa ke tempat lain, akan cenderung memiliki pasar yang secara geografis sempit.

Sebagai gambaran umum, pasar geografis merupakan tempat dimana penjual produk tertentu melakukan aktifitas usahanya.³⁵

³⁴ Roger E, Meiners, *The Legal Environment of Business*, (West Publishing Company, St. Paul, 1998), hal.411.

³⁵ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta Ghalia Indonesia, 2002), hal.38.

Pasar geografis didefinisikan menurut pandangan pembeli tentang ketersediaan produk pengganti yang dibuat atau dijual di berbagai lokasi.

Bila pembeli suatu produk yang dijual di satu lokasi harus beralih untuk membeli produk dari sumber lokasi lain sebagai reaksi terhadap kenaikan harga yang kecil namun signifikan dan non-transisi, maka kedua lokasi itu ada di pasar geografis yang sama. Bila tidak, maka kedua lokasi itu berada di pasar geografis yang berbeda.

Jadi, perbedaan pasar produk dan pasar geografis adalah pasar produk menguraikan barang atau jasa yang diperjual belikan, sedangkan pasar geografis menguraikan lokasi produsen atau penjual produk.

Sedangkan persamaannya adalah fungsi definisi pasar produk dan pasar geografis adalah untuk menyertakan semua pengganti yang dekat untuk produk atau sumber penawaran yang ditawarkan oleh pihak-pihak yang sedang dicari.

Metode yang telah diterima untuk melakukannya adalah mendekati analisis dari sisi permintaan untuk memutuskan sampai di taraf mana pembeli sebagai konsumen siap beralih dari produk pengganti atau sumber-sumber penawaran.

2.2 Dugaan Kepemilikan Silang Dan Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

MNC adalah suatu perseroan terbatas terbuka, berkedudukan hukum di Jakarta dan didirikan pada tahun 1997 dengan nama PT Panca Andika Mandiri. PT Panca Andika Mandiri didirikan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia dan kemudian mengalami perubahan nama menjadi PT Media Nusantara Citra pada tahun 2002. Pada tahun 2007, MNC melakukan penawaran umum perdana dan diikuti pencatatan saham pada Bursa Efek Indonesia.

MNC merupakan salah satu dari beberapa perusahaan yang memiliki lebih dari 1 (satu) stasiun televisi terrestrial. MNC memiliki saham lebih dari 50 (lima puluh persen) di 3 (tiga) stasiun televisi terrestrial besar yang ada di Indonesia, disamping juga menguasai hampir 100% (seratus persen) saham di media cetak kedua terbesar di Indonesia. Jika pangsa pasar ketiga stasiun televisi terrestrial tersebut maka MNC menjadi *market leader* dalam industri televisi terrestrial.

MNC saat ini merupakan perusahaan media dan multimedia terintegrasi yang tekemuka di Indonesia. MNC mencapai posisi tersebut melalui implementasi strategi-strategi yang senantiasa berkembang yang memberikan nilai tambah baik kepada perusahaan maupun kepada pemegang saham.

Dalam pengelolaan perusahaan, MNC tunduk pada prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

Prinsip *Good Corporate Governance* adalah apabila organ-organ perseroan terbatas yaitu RUPS, Komisaris dan Direksi dalam menjalankan fungsinya selalu mengacu kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Anggaran Dasar dan Peraturan Perusahaan.³⁶

MNC mengimplementasikan konsep-konsep dasar seperti *content, awareness, reception, dan reach*. Hasilnya MNC memperlihatkan peningkatan yang signifikan dalam pangsa pasar pemirsa di ketiga stasiun televisi miliknya, sehingga keseluruhan memiliki pangsa pasar yang terbesar dalam hal jumlah pemirsa dan belanja iklan.

Oleh karena itu tidak mengherankan bila kemudian muncul kontroversi terkait dengan perilaku persaingan usaha di MNC sehingga menimbulkan dugaan kepemilikan silang dalam konteks persaingan usaha di industri televisi terrestrial.

Dugaan tersebut diantaranya bahwa MNC dianggap melakukan ketidakpatuhan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 25 ayat (1) dan (2); khususnya penyalahgunaan posisi dominan, penguasaan pangsa pasar, penguasaan frekuensi serta dugaan adanya perjanjian restriktif antara MNC dengan pihak penyedia konten maupun dengan pihak agensi iklan.

Dugaan ini bermula dari tembusan surat somasi dari Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) yang mempersoalkan kepemilikan MNC atas tiga stasiun televisi swasta nasional. MPPI menilai bahwa hal itu merupakan pemusatan kepemilikan yang melanggar Undang-

³⁶ Erman Radjagukguk, "Pengelolaan Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*)," Jurnal Hukum Bisnis, 2005 :29.

Undang Penyiaran dan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Departemen Komunikasi dan Informatika serta Komisi Penyiaran Indonesia, pihak yang disomasi, tidak kunjung menangani kasus ini. Kemudian Pemerintah membentuk tim gabungan pengkaji 13 aturan kepemilikan modal kelar bekerja. Tim antara lain berisi perwakilan Departemen Komunikasi dan Informatika, Komisi penyiaran Indonesia, KPPU, Bursa Efek Jakarta, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan. Dan akhirnya, pada Mei 2008, KPPU benar-benar menghentikan penelusuran dugaan kepemilikan silang MNC dalam konteks persaingan usaha di industri televisi terrestrial. Hal inilah yang menjadi penyesalan dan pertanyaan dari pihak MPPI.

Melihat pada sejarahnya MNC, pada tahun 2004, MNC menguasai 3 (tiga) stasiun televisi besar di Indonesia yaitu 99 % saham PT Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI) dan tahun 2005 MNC menguasai saham PT Global Informasi Bermutu (Global TV) dan pada tahun 2006, MNC menguasai 75% saham PT Cipta Televisi Pendidikan Indonesia. Disamping itu, MNC hampir menguasai lebih dari 50% saham di beberapa perusahaan yang bergerak di bidang media cetak, radio dan multimedia lainnya.

Berdasarkan hal tersebut, MNC diduga melakukan ketidakpatuhan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 25 ayat (1) dan (2); khususnya penyalahgunaan posisi dominan, penguasaan pangsa pasar, penguasaan frekuensi serta dugaan adanya perjanjian restriktif antara MNC dengan pihak penyedia konten maupun dengan pihak agensi iklan.

Universitas Indonesia

Dari aspek hukum persaingan usaha, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, struktur MNC berkaitan dengan oligopoli (Pasal 4 UU No.5/ 1999), monopoli (Pasal 17 UU No.5/1999), penguasaan Pasar (Pasal 19 UU No.5/ 1999), penyalahgunaan posisi dominan (Pasal 25 UU No.5/1999), dan pemilikan silang (Pasal 27 UU.No.5/1999).

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, menurut hukum persaingan, oligopoli dan monopoli merupakan bentuk atau struktur pasar dimana salah satu cirinya adalah dalam satu pasar tertentu hanya terdapat beberapa pelaku usaha (oligopoli) atau satu pelaku usaha (monopoli) yang melakukan kegiatan usaha.

“Persaingan oligopolistik dalam arti bahwa semua penjual mengetahui bahwa mereka saling berkaitan dan mereka akan bereaksi terhadap perilaku dan kemungkinan strategi pesaingnya. Sedangkan persaingan monopolistik dalam arti bahwa signifikansi persaingan dari merek produk apapun tergantung dari besarnya celah yang memisahkannya dari merek lain yang dianggap konsumen sebagai pengganti, semakin tinggi tingkat diferensiasinya, semakin unik barang tersebut dibandingkan dengan merek lain, semakin rendah intensitas persaingannya.”³⁷

Untuk dapat menentukan adanya praktek oligopoli atau monopoli, maka harus ditentukan terlebih dahulu pasar bersangkutan yang tepat agar dapat diketahui struktur pasar yang sebenarnya apakah telah terjadi atau potensial terjadi dampak atau akibat praktek monopoli atau persaingan usaha di pasar tersebut.

³⁷ HMBC Rikrik Rizkiyana, “Tinjauan Aspek Persaingan Usaha dan Peraturan Penyiaran di Industri Multimedia,” (Makalah disampaikan pada In-House Seminar, Jakarta, 27 November 2008), hlm.23.

Seperti yang kita ketahui bahwa pada dasarnya setiap transaksi ekonomi terjadi karena adanya keseimbangan antara *supply* dan *demand* antara produsen dan konsumen dimana mereka bertemu di suatu pasar sehingga terbentuklah jumlah yang ditransaksikan.

Ada 4 (empat) bentuk pasar yang ada di lapangan, yaitu ³⁸:

- a. Pasar yang bersaing sempurna yang disebut juga *perfect competition*; cirri-cirinya adalah adanya pelaku yang sangat banyak, dimana terdapat penjual dan pembeli yang sangat banyak.

Pada kondisi pasar seperti ini tidak ada satupun dari pelaku ekonomi yang bisa mendikte pasar dan menguasai pasar untuk merugikan orang lain, karena masing-masing begitu kecil sehingga tidak ada satupun yang bisa memaksakan kehendaknya di pasar.

Pasar yang bersaing sempurna (*perfectly competitive*) itulah yang sesungguhnya paling optimum untuk memberikan tingkat kesejahteraan yang paling baik bagi masyarakat.

- b. *Monopolistic Competition*. Pasar bentuk ini sering dipahami secara salah. *Monopolistic competition* berbeda dengan monopoli karena *monopolistic competition* sebenarnya persaingan diantara banyak pelaku usaha tetapi diantara mereka terdapat diferensiasi (perbedaan).

³⁸ Emmy Yuhassarie, Tri Haarnowo, ed., *Undang-Undang No.5/1999 dan KPPU :prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan Dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004: Jakarta 17-18 Mei 2004*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2004), hlm.6-7.

- c. Oligopoli, dimana hanya ada beberapa pelaku usaha di pasar sementara pembelian banyak.
- d. Monopoli, dimana hanya ada 1 (satu) pelaku usaha di pasar, dia menjadi penjual tunggal sementara konsumennya sangat banyak.

Penentuan pasar bersangkutan juga relevan dalam menganalisis kemungkinan pelanggaran terhadap ketentuan mengenai pemilikan silang yang diatur dalam pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa dugaan kasus MNC bermula dari tembusan surat somasi dari Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) yang mempersoalkan kepemilikan MNC atas 3 (tiga) stasiun televisi swasta nasional.

MPPI menilai bahwa hal itu merupakan pemusatan kepemilikan yang melanggar Undang-Undang Penyiaran dan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.