

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Ekonomi dunia dewasa ini bergerak sangat dinamis, dengan globalisasi sebagai motor penggerakannya. Pelan tapi pasti, globalisasi telah menjadi pendorong utama bagi munculnya integrasi ekonomi dunia. Di satu sisi globalisasi telah membuka peluang yang lebih luas bagi negara sedang berkembang untuk meningkatkan volume perdagangan dengan melakukan ekspansi usaha ke pasar internasional. Melalui globalisasi pula dapat dilakukan peningkatan investasi, baik langsung maupun tidak langsung yang akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja (Pasaribu dalam Lubis dan Sirait (ed), 2009).

Di sisi lain, globalisasi juga mendorong masuknya barang/jasa dari negara lain dan membanjiri pasar domestik. Pelaku usaha domestik kini harus berhadapan dengan pelaku usaha dari berbagai negara dalam suasana persaingan tidak sempurna. Pelaku usaha nasional dan transnasional dapat menguasai kegiatan ekonomi melalui perilaku anti persaingan seperti kartel, penyalahgunaan posisi dominan, merger/akuisisi, dan lain sebagainya kerja (Pasaribu dalam Lubis dan Sirait (ed), 2009).

Memperhatikan perkembangan ekonomi dunia yang semakin tanpa batas serta kondisi persaingan antar pelaku usaha yang bertambah ketat dan tidak sempurna, maka nilai-nilai persaingan usaha yang sehat perlu mendapat perhatian lebih dari institusi yang berperan sebagai regulator maupun pengawas dalam sistem perekonomian suatu negara. Institusi tersebut dituntut untuk mampu menempatkan posisi dan perannya secara tepat mengingat setiap keluarannya akan berdampak terhadap dinamika dan kinerja sektor ekonomi/industri terkait, kesejahteraan konsumen, bahkan kesejahteraan rakyat dan kepentingan nasional. Setiap intervensi yang akan dilakukan oleh regulator maupun otoritas pengawas terhadap suatu sektor ekonomi/industri/perdagangan hendaknya memperhatikan karakteristik unik dan nilai strategis dari setiap sektor tersebut sehingga tidak bersifat kontraproduktif terhadap dinamika pertumbuhannya.

Salah satu sektor yang mempunyai karakter unik sekaligus bernilai strategis adalah telekomunikasi yang saat ini telah menjadi salah satu bagian gaya hidup masyarakat dunia dalam era globalisasi. Karakteristik khas dari sektor telekomunikasi adalah memiliki perkembangan teknologi yang sangat dinamis dan memiliki potensi nilai ekonomis yang tinggi karena besarnya jumlah pengguna. Faktor perkembangan teknologi, salah satunya fitur telekomunikasi bergerak/*mobile* yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat dunia, terbukti telah mempengaruhi perubahan struktur, perilaku, dan kinerja sektor ini. Salah satu indikasinya adalah tingginya pertumbuhan jumlah pengguna telekomunikasi bergerak dalam satu dasawarsa terakhir dibandingkan telekomunikasi tetap/*fixed* yang lebih dahulu mendominasi. Berdasarkan data *International Telecommunication Union* (ITU) tahun 2008, jumlah pengguna telekomunikasi bergerak di seluruh dunia telah mencapai 4 miliar dibandingkan dengan pengguna telekomunikasi telepon tetap sejumlah 1,2 miliar (Volgesang, 2010).

Dinamika sektor telekomunikasi di Indonesia juga tidak jauh berbeda dengan kondisi global. Berdasarkan data, dalam kurun waktu tiga tahun, baik jumlah maupun pangsa pelanggan telepon seluler telah melampaui telepon tetap sebagaimana Tabel 1.1.

Tabel 1.1.

## Jumlah Pelanggan dan Pangsa Telekomunikasi (2004-2006)

Jenis Telepon	Jumlah Pelanggan (orang)			Pangsa Pelanggan (%)		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Tetap	8.703.218	8.824.467	8.806.702	21,38	14,59	11,20
Mobilitas Terbatas ( <i>Fixed Wireless Acces</i> )	1.673.081	4.683.363	6.014.031	4,11	7,74	7,65
Seluler	30.336.607	46.992.118	63.803.015	74,51	77,67	81,15
Total	40.712.906	60.499.948	78.623.748	100	100	100

Sumber : Direktorat Telekomunikasi, Ditjend Postel, 2007

Adapun dari aspek potensi nilai ekonomis, dengan jumlah penduduk terbesar ke lima di seluruh dunia maka Indonesia merupakan pasar yang sangat menggiurkan. Menurut data dari Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), diperkirakan hingga akhir 2014 penetrasi seluler di Indonesia telah

mencapai 85 persen (Irawati, 2010). Artinya, terdapat nilai ekonomis dan jumlah pengguna atau konsumen yang sangat besar, terlebih mengingat adanya faktor ketergantungan yang tinggi dari penggunaan telepon serta potensi diferensiasi produk yang terus berkembang.

Mempertimbangkan fakta bahwa telekomunikasi telah menjadi kebutuhan masyarakat luas serta mengingat karakteristiknya yang unik, maka diperlukan kecermatan dari instansi terkait dalam menentukan regulasi dan melakukan pengawasan di sektor ini sehingga dapat menunjukkan kinerjanya secara optimal tanpa mengorbankan kepentingan konsumen atau perkembangan sektor itu sendiri. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terdapat tiga instansi yang mempunyai kewenangan di sektor ini yaitu Kementerian Komunikasi dan Informatika dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) selaku regulator, serta Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) selaku otoritas pengawas persaingan usaha.

Dalam konteks pengawasan persaingan usaha di bidang telekomunikasi, terdapat beberapa output yang dikeluarkan KPPU sesuai kewenangannya, antara lain Putusan No. 07/KPPU-L/2007 tentang Kepemilikan Silang Badan Usaha Telekomunikasi, Putusan No. 26/KPPU-L/2007 tentang Penetapan Harga Layanan *Short Messaging Service* (SMS), Kajian Sektor Telekomunikasi bekerja sama dengan Uni Eropa pada tahun 2006 serta penyampaian saran pertimbangan terkait regulasi menara telekomunikasi kepada sejumlah pemerintah daerah. Terlepas dari kontroversi yang menyertainya, sejumlah output KPPU tersebut tentunya membawa dampak terhadap dinamika sektor ini dan kepentingan pengguna. Oleh karena itu, tentunya diharapkan segenap pertimbangan yang melatarbelakangi lahirnya output tersebut telah dikaji secara cermat dan mendalam serta senantiasa mengedepankan objektivitas.

Salah satu aspek yang menarik untuk dianalisis lebih lanjut, terutama dari sisi ekonomi persaingan usaha, adalah penetapan pasar bersangkutan. Telah menjadi semacam kesepakatan bersama antara akademisi dan praktisi persaingan usaha bahwa unsur pasar bersangkutan merupakan hal yang penting dalam analisis persaingan usaha karena berfungsi sebagai alat atau instrumen untuk mendapatkan informasi dan ukuran yang jelas mengenai pasar, pelaku usaha yang terlibat, serta dampak anti persaingan dari setiap dugaan pelanggaran

persaingan usaha yang sehat. Analisis pasar bersangkutan menjadi salah satu dasar dalam analisis persaingan usaha, termasuk sebagai salah satu pertimbangan dalam penyusunan berbagai produk yang berkekuatan hukum dan persetujuan atas rencana merger dan akuisisi yang dilakukan oleh pelaku usaha, dan telah diimplementasikan oleh otoritas pengawas persaingan di berbagai negara, termasuk KPPU.

Agar dapat lebih terfokus, maka penelitian ini memilih penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 sebagai *sample* yang diteliti. Sebagai gambaran, Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007<sup>1</sup> merupakan hasil akhir dari serangkaian kegiatan pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Komisi atas dugaan pelanggaran Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Penetapan antara beberapa operator/penyedia jasa layanan telepon. Dalam Putusan setebal 211 halaman tersebut telah dicantumkan secara sistematis mengenai duduk perkara, fakta dan temuan, pokok-pokok pembelaan dari para terlapor, tanggapan dan pertimbangan Majelis Komisi, dan hasil putusan. Substansi, dimana unsur pasar bersangkutan menjadi salah satu materi keberatan yang disampaikan oleh 3 (tiga) dari 9 (sembilan) terlapor, yaitu PT Telekomunikasi Seluler, PT Telekomunikasi Indonesia, dan PT Bakrie.

Penelitian akan mencermati kembali proses penetapan pasar bersangkutan dalam perkara tersebut dengan membandingkannya dari perspektif teoritis dan panduan praktis yang digunakan oleh pengawas persaingan dan regulator telekomunikasi di negara-negara lain. Proses kritisi adalah hal yang wajar karena apabila suatu keputusan atau rekomendasi telah diambil dengan didasarkan atas prosedur atau asumsi-asumsi yang kurang tepat tentunya akan merugikan sektor terkait, serta dapat berpengaruh negatif terhadap kepastian hukum dan iklim usaha di Indonesia. Selanjutnya, berdasarkan hasil analisis secara ilmiah dari penelitian ini, maka dapat dilakukan evaluasi terhadap proses penetapan pasar bersangkutan sehingga dapat berguna untuk penyempurnaan dalam proses penyelidikan dan analisa perkara, serta sebagai bahan masukan untuk menata regulasi di sektor terkait. Dengan demikian, diharapkan dapat diciptakan kondisi yang lebih kondusif untuk mendukung perkembangan dan kinerja sektor telekomunikasi di Indonesia secara lebih baik di masa depan.

---

<sup>1</sup> Salinan Putusan dapat diunduh secara bebas dari website [www.kppu.go.id](http://www.kppu.go.id)

## 1.2. Rumusan Pertanyaan Penelitian

Hal utama yang akan dianalisis dalam penelitian ini dapat dirumuskan dalam kalimat pertanyaan sebagai berikut :

*“Apakah metode analisis penetapan pasar yang bersangkutan dalam Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 telah memenuhi kaidah ilmiah dan selaras dengan pedoman yang digunakan oleh negara-negara lain?”*

## 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengevaluasi kesesuaian pendefinisian pasar bersangkutan dalam Putusan No. 26/KPPU-L/2007 dengan teori pasar bersangkutan dan pedoman dari otoritas pengawas persaingan dan regulator telekomunikasi;
2. Mengevaluasi kesesuaian metode penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan No. 26/KPPU-L/2007 dengan teori pasar bersangkutan dan pedoman dari otoritas pengawas persaingan dan regulator telekomunikasi.

## 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Hasil analisis dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi KPPU guna pengembangan dan/atau penyempurnaan analisa dan atau penyelidikan/kajian terkait dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999;
2. Hasil analisis dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi KPPU dan pemerintah dalam rangka penguatan pelaksanaan fungsi pengawasan persaingan usaha dan penataan regulasi di sektor telekomunikasi.

## 1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah evaluasi terhadap analisis penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2006 dengan menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu membandingkannya dengan teori mengenai pasar bersangkutan dan implementasi praktis berdasarkan Pedoman/*Guidelines* yang dikeluarkan oleh otoritas pengawas persaingan usaha dan regulator sektor telekomunikasi di negara lain.

Sesuai dengan ruang lingkup penelitian, maka penelitian ini memiliki batasan-batasan sebagai berikut :

1. Titik berat dari penelitian ini adalah untuk melakukan komparasi atau perbandingan atas sistematika atau metode penetapan pasar bersangkutan guna penyempurnaan di masa mendatang, bukan dimaksudkan sebagai justifikasi atas Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007. Dengan demikian, objek penelitian ini adalah metode penetapan pasar bersangkutan, dan bukan substansi dari Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007;
2. Pendekatan utama dari penelitian ini adalah pendekatan kualitatif berupa analisis perbandingan atau komparasi dan tidak melaksanakan pendekatan kuantitatif.

#### **1.6. Metode Penelitian**

Untuk menemukan jawaban dari permasalahan yang telah dirumuskan dan tujuan yang ingin dicapai, penelitian ini menggunakan pendekatan berdasarkan tinjauan teoritis dan hasil empiris.

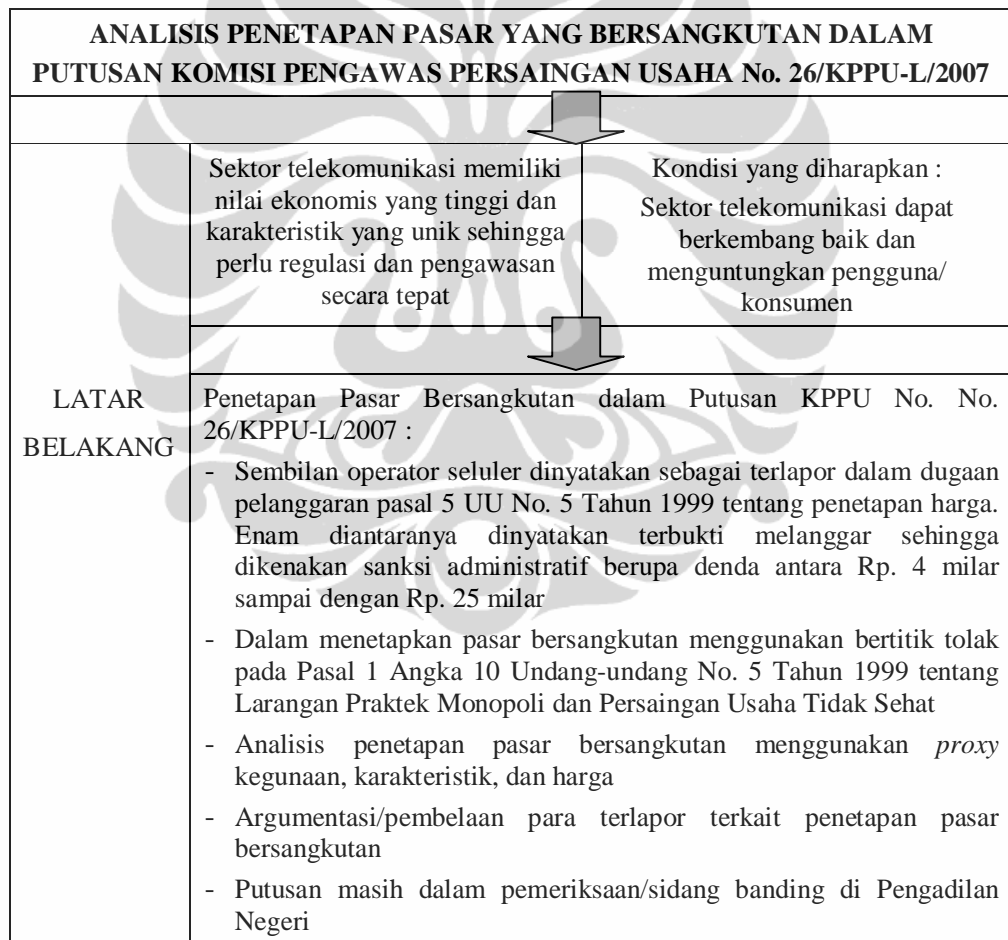
Data-data primer maupun sekunder dalam penelitian ini akan didapatkan dari lembaga-lembaga terkait, seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Kementerian Komunikasi dan Informatika, dan publikasi di media elektronik maupun cetak.

Sumber data primer antara lain berupa Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007, dan data terkait sektor telekomunikasi di Indonesia. Sumber data sekunder berupa artikel-artikel ilmiah, jurnal, peraturan-peraturan yang berlaku pada sektor terkait, pedoman/*guidelines* yang diterbitkan oleh otoritas pengawas persaingan usaha di beberapa negara, pemberitaan dan atau bahan publikasi di media massa dan buku-buku yang relevan.

#### **1.7. Kerangka Berfikir**

Kerangka berfikir yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana disajikan pada Gambar 1.1. Sektor telekomunikasi dinilai memiliki nilai ekonomis yang tinggi sehingga harus diawasi dan diterapkan kebijakan yang sesuai dengan karakteristiknya agar tidak menghambat perkembangan sektor tersebut dan/atau merugikan pengguna/konsumen. Dalam

dinamika perekonomian dunia yang semakin terintegrasi, KPPU sebagai otoritas pengawas persaingan usaha di Indonesia dituntut untuk mampu mengartikulasikan perannya secara akurat. Berdasarkan pemikiran tersebut, dipandang perlu untuk mengevaluasi proses penetapan pasar bersangkutan sebagai salah satu unsur pokok dalam analisis persaingan usaha dengan mengambil sampel penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan No. 26/KPPU-L/2007. Analisis terhadap pasar bersangkutan dilakukan berdasarkan penelaahan teoritis dan perbandingan penerapan pedoman/*guidelines* yang telah disusun oleh otoritas pengawas persaingan usaha dan regulator sektor telekomunikasi di enam negara lain.



Gambar 1.1. Skema Kerangka Berfikir

(lanjutan)

TUJUAN	Mengevaluasi pendefinisian dan metode penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan KPPU No. 26/ KPPU-L/2007
HIPOTESIS	Pendefinisian dan metode penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 telah memenuhi kaidah ilmiah dan selaras dengan pedoman di negara-negara lain
PEMBUKTIAN HIPOTESIS	Melalui pendekatan kualitatif dengan memperbandingkan/komparasi dengan telaah teoritis dan pedoman/ <i>guidelines</i> yang dikeluarkan oleh otoritas pengawas persaingan dan regulator telekomunikasi dari negara- negara lain.
PENUTUP	Kesimpulan dan Saran

