



KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

PERATURAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA NOMOR 11 TAHUN 2011

TENTANG

PEDOMAN PASAL 17 (PRAKTEK MONOPOLI) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA,

- Menimbang** : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dipandang perlu menetapkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Mengingat** : 1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
3. Keputusan Presiden Nomor 59/P Tahun 2006;
4. Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 12/KPPU/Kep/I/2011 tentang Pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha Periode Januari 2011-Desember 2011.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan** : **PERATURAN KOMISI TENTANG PEDOMAN PASAL 17 (PRAKTEK MONOPOLI) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

Pasal 1

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan :

1. Pedoman adalah dokumen Pedoman Praktek Monopoli sesuai Ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Komisi adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana dimaksud Pasal 30 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 2

- (1) Pedoman merupakan penjabaran penafsiran dan pelaksanaan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- (2) Pedoman merupakan pedoman bagi :
 - a. Pelaku usaha dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam memahami ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
 - b. Komisi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 jo. Pasal 4 dan Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Pasal 3

- (1) Pedoman adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan ini.
- (2) Pedoman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan standar minimal bagi Komisi dalam melaksanakan tugasnya, yang menjadi satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan ini, serta mengikat semua pihak.

Pasal 4

- (1) Putusan dan kebijakan berkaitan dengan Pasal 17 yang diputuskan dan ditetapkan oleh Komisi sebelum dikeluarkannya Peraturan ini, dinyatakan tetap berlaku.
- (2) Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta
Pada tanggal : 28 September 2011

KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA



Ketua,

Muhammad Nawir Messi

Lampiran
Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha
Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 17
(Praktek Monopoli) Undang-Undang Nomor 5 Tahun
1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan
Persaingan Usaha Tidak Sehat

**PEDOMAN PELAKSANAAN PASAL 17 (PRAKTEK MONOPOLI)
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK
MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Tujuan, Sasaran, dan Manfaat Penyusunan Pedoman.....	2
1.3 Sistematika Pedoman.....	3
BAB II PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP	4
2.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Praktek Monopoli.....	4
2.2. Penjabaran Unsur.....	7
2.3. Pasal Terkait dengan Pasal 17.....	8
BAB III PENGATURAN MENGENAI MONOPOLI	10
3.1 Konsep dan Definisi Monopoli.....	10
3.2 Rasionalitas Pelarangan Praktek Monopoli.....	11
3.3 Posisi Monopoli.....	13
3.4 Bentuk-Bentuk Praktek Monopoli.....	14
3.5 Pembuktian Posisi dan Praktek Monopoli.....	17
Bab IV CONTOH KASUS DAN ATURAN SANKSI	19
4.1. Contoh Kasus.....	19
4.1.1. Penyediaan Air Bersih.....	19
4.1.2. Praktek Monopoli Operator Seluler.....	21
4.1.3. Monopoli Jasa Cargo.....	25
4.2. Aturan Sanksi.....	26
Bab V PENUTUP	28

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam rangka penegakan hukum persaingan usaha, maka sangatlah penting untuk meningkatkan efektifitas dalam implementasi undang-undang tersebut, baik melalui cara kesepahaman atas hukum persaingan usaha maupun dalam rangka harmonisasi kebijakan persaingan dengan kebijakan pemerintah lainnya.

Sebagai salah satu upaya dalam memahami Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 (selanjutnya disebut UU No.5/1999) tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 35 huruf f UU No.5/1999 mempunyai tugas untuk menyusun pedoman dan atau publikasi berkaitan dengan UU No. 5/1999.

Pedoman tersebut disusun untuk memberikan gambaran yang lebih jelas tentang arti dan batasan dari pasal-pasal dalam undang-undang maupun hal-hal lain yang memerlukan penjelasan. Pedoman tersebut juga diharapkan dapat memberikan gambaran atau pemahaman yang jelas bagi pelaku usaha dan para pihak yang terkait atas pengertian dan maksud dari pasal-pasal dalam UU No.5/1999.

Salah satu bentuk tindakan yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa. Pengaturan dalam Pasal 17 UU No.5/1999 adalah 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 substitusinya; 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.”*

1.2. Tujuan, Sasaran, dan Manfaat Penyusunan Pedoman

Pedoman pelaksanaan Pasal 17 UU No. 5/1999 ini bertujuan untuk:

- a. Memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang Praktek Monopoli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UU No.5/1999.
- b. Memberikan dasar pemahaman dan arah yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 17 sehingga pembaca akan dapat memahami mengenai konsep dan penerapan Pasal 17.
- c. Digunakan oleh semua pihak sebagai landasan dalam berperilaku agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dan selanjutnya untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang tumbuh secara wajar.

Sasaran akhir daripada Pedoman pelaksanaan UU No.5/1999 adalah dihasilkannya suatu Pedoman yang mampu mengakomodasi kebijakan penegakan ketentuan pasal undang-undang, dengan memperhatikan juga aplikasinya berdasarkan penyelidikan dan pemeriksaan fakta di lapangan. Pedoman ini dimaksudkan untuk :

- a. Menjelaskan pentingnya pengaturan monopoli dari sisi persaingan usaha
- b. Menjelaskan pengertian tentang dampak monopoli dari sisi persaingan serta metoda pendekatan yang dilakukan.
- c. Menjelaskan unsur-unsur dalam penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran dalam kaitannya dengan monopoli, serta batasan-batasan pengertian yang dimaksud dalam Pasal 17 UU No.5/1999.

Pedoman ini ditujukan untuk pelaku usaha, praktisi hukum dan ekonomi, pemerintah dan masyarakat umum agar memahami:

1. Apa yang dimaksud oleh suatu ketentuan pasal dalam UU No.5/1999
2. Metode pendekatan yang dilakukan oleh KPPU dalam menegakkan ketentuan

tersebut.

Dengan adanya Pedoman ini maka pelaku usaha, praktisi hukum dan ekonomi, pemerintah dan masyarakat umum diharapkan mampu memahami apa maksud suatu ketentuan dan metode pendekatan yang digunakan oleh KPPU dalam kaitannya untuk menegakkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal dalam undang-undang. Sedangkan bagi internal KPPU, manfaat Pedoman ini merupakan salah satu pegangan KPPU dalam melaksanakan tugas-tugasnya terutama yang berkaitan dengan ketentuan tersebut.

1.3. Sistematika Pedoman

Pedoman pelaksanaan Pasal 17 ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

berisi latar belakang, tujuan dan sasaran Pedoman, landasan teori dan sistematika Pedoman

Bab II : Pengertian dan Ruang Lingkup

Pengertian dan ruang lingkup, penjabaran unsur, pasal terkait dengan praktek monopoli.

Bab III : Pengaturan Mengenai Monopoli

Konsep dan definisi monopoli, rasionalitas pelarangan monopoli, posisi monopoli, bentuk-bentuk praktek monopoli, serta pembuktian praktek monopoli

Bab IV : Contoh Kasus dan Aturan Sanksi

Bab V : Penutup

BAB II PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP

2.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Praktek Monopoli

UU No.5/1999 membagi dalam 2 (dua) pengaturan substansi yaitu Perjanjian yang Dilarang dan Kegiatan yang Dilarang. Kegiatan yang termasuk dalam Kegiatan yang Dilarang adalah kegiatan monopoli, monopsoni, penguasaan pasar serta persekongkolan (*collusive tendering*). Perbedaan antara Kegiatan yang Dilarang dan Perjanjian yang Dilarang umumnya dapat dilihat dari jumlah pelaku usahanya. Perjanjian yang Dilarang melihat dari unsur katanya, yaitu perjanjian, hal ini sudah dapat dipastikan harus ada minimal dua pihak, sementara dalam Kegiatan yang Dilarang, dalam melakukan kegiatan tersebut dapat dilakukan oleh hanya satu pihak/pelaku usaha saja.

UU No.5/1999 mengatur secara spesifik tentang kemungkinan-kemungkinan pelaku usaha yang melakukan tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan terjadi dominasi dalam suatu pasar. Dengan berlakunya UU No.5/1999 maka aturan hukum persaingan memiliki dampak yang luas dan mencakup hampir semua bidang usaha yang bergerak di bidang barang maupun jasa.

Monopoli merupakan istilah yang berasal dari Yunani yaitu *monos polein* yang berarti penjual sendiri. Secara teoritis, suatu industri dikatakan berstruktur monopoli bila hanya ada satu pelaku usaha/produsen saja tanpa memiliki pesaing langsung atau tidak langsung, termasuk di dalamnya tersebut pesaing nyata maupun pesaing potensial, dimana hasil/produk dari pelaku usaha/produsen tersebut memiliki substitusi dekat (*close substitute*) di pasar.

Namun dalam perkembangannya pengertian monopoli sebagai satu penjual sudah tidak relevan lagi. Pengertian monopoli saat ini lebih mengarah kepada pengertian dari sisi perilaku. Berdasarkan perkembangan yang terjadi, meskipun di dalam suatu pasar atau industri terdapat beberapa pelaku usaha, tetapi jika ada satu pelaku usaha yang memiliki perilaku seperti monopoli maka dapat dikatakan perusahaan tersebut memiliki posisi monopoli. Pengaturan mengenai posisi dan Praktek Monopoli masuk ke dalam bagian

Kegiatan yang Dilarang dan diatur dalam Pasal 17 UU No.5/1999. Praktek monopoli merupakan masalah yang menjadi perhatian utama dalam setiap pembahasan pembentukan hukum persaingan usaha.

Dalam teorinya, munculnya Monopoli dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

(1) Monopoli yang terjadi karena pelaku usaha memiliki kemampuan teknis tertentu seperti:

- a. pelaku usaha memiliki kemampuan atau pengetahuan khusus yang memungkinkan melakukan efisiensi dalam berproduksi.
- b. skala ekonomi, dimana semakin besar skala produksi maka biaya marjinal semakin menurun sehingga biaya produksi per unit (*average cost*) makin rendah.
- c. pelaku usaha memiliki kemampuan kontrol sumber faktor produksi, baik berupa sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun lokasi produksi.

(2) Monopoli yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. hak atas kekayaan intelektual
- b. hak usaha eksklusif, yaitu hak yang diberikan oleh Pemerintah kepada pelaku usaha eksklusif, yaitu yang diberikan oleh Pemerintah kepada pelaku usaha tertentu yang tidak didapatkan oleh pelaku usaha yang lain, misalnya agen tunggal, importir tunggal, pembeli tunggal. Pada umumnya hal ini terkait dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, asalkan diatur dalam undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN atau badan/lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Definisi mengenai Monopoli sebagaimana disebutkan dalam Ketentuan Umum di Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999,:

“Monopoli adalah penguasaan atau produksi dan/atau pemasaran barang

dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.”

Pengaturan lebih lanjut mengenai Praktek Monopoli disebutkan dalam Pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berbunyi:

“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.”

Sedangkan pengaturan dalam Pasal 17 menyebutkan 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 substitusinya; 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.”*

2.2. Penjabaran Unsur-unsur Pasal 17

Dari ketentuan Pasal 17 tersebut dapat dijabarkan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Pelaku usaha

Sesuai dengan Pasal 1 Angka 5 dalam Ketentuan Umum UU No. 5/1999, 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."

2. Penguasaan

Yang dimaksudkan dengan penguasaan adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan dan mengendalikan harga barang dan atau jasa di pasar.

3. Barang

Sesuai dengan Pasal 1 Angka 16 dalam Ketentuan Umum UU No.5/1999, "Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha".

4. Jasa

Sesuai dengan Pasal 1 Angka 17 dalam Ketentuan Umum UU No.5/1999, "Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha".

5. Praktek monopoli

Sesuai dengan Pasal 1 angka 2 dalam Ketentuan Umum UU No.5/1999, "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".

6. Persaingan usaha tidak sehat

Pasal 1 angka 6 dalam Ketentuan Umum UU No.5/1999 menyatakan bahwa: *"Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha"*.

2.3. Pasal Terkait dengan Pasal 17

Pasal-pasal dalam UU No. 5/1999 yang terkait dengan Pasal 17 adalah:

- **Pasal 19**

Keterkaitan Pasal 17 dengan Pasal 19 dikarenakan Pasal 19 menjelaskan bentuk-bentuk praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, sebagai akibat dari penguasaan pasar. Pasal 17 tidaklah melarang penguasaan pasar yang dilakukan oleh sebuah perusahaan kecuali mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, yang dapat dijabarkan melalui Pasal 19.

- **Pasal 20**

Keterkaitan Pasal 17 dengan Pasal 20 dikarenakan perilaku jual beli dengan harga yang sangat rendah (jual rugi) merupakan salah satu bentuk dari praktek monopoli untuk mengurangi atau meniadakan tekanan persaingan.

- **Pasal 25**

Berdasarkan isi Pasal 17 ayat (2) huruf c, posisi monopoli tidak berarti perusahaan merupakan satu-satunya pelaku usaha di pasar bersangkutan. Posisi dominan yang dimiliki pelaku usaha juga merupakan bentuk lain dari pengertian posisi monopoli. Sehingga pengaturan Pasal 17 akan terkait dengan pengaturan Pasal 25 tentang Posisi Dominan. Aspek penguasaan pasar sebagai prasyarat untuk mengontrol tingkah laku dari pelaku usaha yang berkuasa dalam pasar berperan penting dalam sejumlah peraturan hukum antimonopoli.

BAB III

PENGATURAN MENGENAI MONOPOLI

3.1. Konsep dan Definisi Monopoli

Seperti yang telah disebutkan dalam bab sebelumnya, secara teoritis monopoli adalah suatu kondisi dimana perusahaan menjadi satu-satunya produsen/pemasok barang dan jasa tertentu dimana barang dan jasa tertentu yang diproduksi/dipasok tersebut tidak memiliki barang/jasa pengganti terdekat (*no close substitute*). Sebagai satu-satunya produsen/pemasok di pasar, seluruh permintaan pasar menjadi permintaan perusahaan monopoli tersebut. Dengan terbatasnya barang dan jasa alternatif, maka permintaan pasar yang dihadapi oleh perusahaan monopoli berbentuk miring dari kiri atas ke kanan bawah (*downward-sloping demand curve*).

Melalui penguasaan permintaan pasar tersebut maka produsen/pemasok tersebut akan memiliki kemampuan untuk menentukan harga di pasar. Sebagai penentu harga (*price-maker*), seorang monopolis dapat menaikkan atau mengurangi harga dengan cara menentukan jumlah barang atau jasa yang akan diproduksi. Dengan permintaan pasar yang berbentuk *downward sloping*, maka dengan mengurangi jumlah barang atau jasa yang diproduksi, maka harga barang atau jasa tersebut akan meningkat.

Karena produsen/pemasok menguasai permintaan pasar, maka ia memiliki keunggulan (*advantage*) dibanding produsen/pemasok lain yang akan masuk ke dalam pasar yang dikuasainya tersebut. Dengan keunggulan tersebut, produsen/pemasok memiliki kemampuan untuk dapat mempengaruhi peluang produsen/pemasok lain untuk menjadi pesaing nyatanya (*competitor*).

Kemampuan yang dimiliki oleh perusahaan monopoli untuk menentukan dan mengendalikan harga di pasar serta membatasi/menghilangkan pesaing nyata (*exclude competitor*) disebut sebagai kekuatan monopoli (*monopoly power*). Strategi-strategi perusahaan yang merupakan perwujudan dari kekuatan monopoli sebagai upaya untuk mempertahankan dan meningkatkan posisi monopoli disebut sebagai praktek monopoli. Dalam konteks ini, upaya untuk mempertahankan dan meningkatkan posisi monopoli

dilakukan dengan cara mengurangi atau menghilangkan tekanan persaingan dari pelaku usaha pesaing, baik pesaing nyata (*existing competitor*) maupun pesaing potensial (*potential competitor*).

Produsen/pemasok yang berada pada posisi monopoli tidak otomatis akan memberdayakan kekuatan monopoli-nya. Oleh karena itu, perusahaan yang berada pada posisi monopoli tidak serta merta melanggar Pasal 17 UU No. 5/1999, kecuali apabila perusahaan tersebut menyalahgunakan posisi monopoli yang dimiliki (*abuse of monopoly*) untuk melakukan praktek monopoli sebagai upayanya mempertahankan dan meningkatkan posisi monopoli.

Pedoman ini bertujuan untuk menjelaskan dua konsep penting dalam penerapan Pasal 17 UU No. 5/1999, yaitu penjabaran mengenai: i) Posisi Monopoli, dan ii) Praktek Monopoli sebagai bentuk penyalahgunaan Posisi Monopoli.

3.2. Rasionalitas Pelarangan Praktek Monopoli

Praktek monopoli yang dilakukan oleh perusahaan yang memiliki posisi monopoli memiliki dampak negatif terhadap proses persaingan dan pasar secara keseluruhan. Perbandingan dengan kondisi persaingan di pasar persaingan sempurna akan dapat menjelaskan dampak negatif yang ditimbulkan oleh Praktek Monopoli.

Dalam kondisi pasar persaingan sempurna, perusahaan tidak memiliki kemampuan untuk menentukan harga, atau dengan kata lain perusahaan hanya mengikuti saja harga yang terbentuk di pasar (*price taker*). Apabila perusahaan menentukan harga lebih tinggi dari harga yang terbentuk di pasar, maka konsumen akan beralih ke perusahaan lain yang mengenakan harga yang lebih rendah. Dengan banyaknya jumlah pesaing nyata dan potensial maka harga akan terdorong turun hingga sama dengan biaya marjinalnya.

Sementara perusahaan dengan Posisi Monopoli yang menghadapi permintaan pasar yang berbentuk *downward sloping* akan mampu mengenakan harga yang lebih tinggi dari biaya marjinalnya. Hal ini dimungkinkan karena perusahaan monopoli tersebut tidak memiliki pesaing nyata maupun pesaing potensial yang memberikan harga lebih rendah

dari harga yang dikenakan oleh perusahaan monopoli. Ketiadaan tekanan dari pesaing inilah yang membuat sebuah perusahaan memiliki kekuatan monopoli. Penentuan pesaing nyata dari sebuah perusahaan monopolis akan sangat tergantung kepada pendefinisian cakupan pasar bersangkutan.

Kekuatan monopoli yang dimiliki perusahaan sehingga mampu untuk menentukan harga (diatas biaya marjinal) akan berdampak negatif terhadap konsumen dan pasar secara keseluruhan. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, harga dan jumlah barang atau jasa yang diproduksi/dipasok perusahaan memiliki hubungan terbalik. Harga yang tinggi diperoleh melalui penurunan jumlah produksi/pasokan. Dengan demikian ketika perusahaan memberdayakan Posisi Monopoli yang dimiliki akan muncul dua dampak negatif yang langsung dirasakan oleh konsumen. *Pertama*, pilihan konsumen menjadi terbatas karena jumlah produksi/pasokan di pasar mengalami penurunan¹. Penurunan konsumsi akibat turunnya produksi/pasokan di pasar tidak dapat dialihkan ke barang pengganti (*substitusi*) karena barang atau jasa yang diproduksi perusahaan monopoli tidak memiliki barang pengganti terdekat. *Kedua*, keuntungan perusahaan monopoli akibat penerapan harga yang tinggi (di atas biaya marjinal) diperoleh karena perusahaan monopoli mengeksploitasi surplus konsumen yang berdampak pada penurunan kesejahteraan konsumen (*consumer loss*).

Dampak negatif yang ditimbulkan oleh penyalahgunaan Posisi Monopoli tidak hanya berdampak langsung kepada konsumen, melainkan juga berdampak negatif kepada kesejahteraan pasar secara keseluruhan. Turunnya jumlah output yang dihasilkan oleh perusahaan monopoli (dibandingkan pasar persaingan sempurna) dan tingginya harga yang harus dibayar oleh konsumen menyebabkan penurunan kesejahteraan total (konsumen dan produsen). Hal ini terjadi karena turunnya kesejahteraan konsumen (*consumer loss*) masih lebih besar dari peningkatan surplus produsen (karena perusahaan memberdayakan posisi monopoli-nya).

Penurunan kesejahteraan total di pasar tersebut harus ditanggung oleh perekonomian

¹ Penurunan produksi yang 'disengaja' oleh perusahaan monopoli juga dapat diartikan sebagai penurunan kualitas/pelayanan barang atau jasa yang dipasok.

(*social cost of monopoly*). Posner² berargumen bahwa biaya sosial dari monopoli bukan hanya sebesar penurunan kesejahteraan total. Sebagian dari keuntungan yang diperoleh perusahaan monopoli juga merupakan kerugian bagi perekonomian, karena perusahaan menggunakan sumber daya yang tersedia untuk berupaya mendapatkan status sebagai perusahaan monopoli. Perilaku ini disebut sebagai *rent-seeking behavior*. Disebut sebagai biaya bagi perekonomian karena sumber daya yang digunakan untuk aktivitas lobi dan persuasif tersebut dapat digunakan secara produktif di tempat lain.

Meskipun demikian, dalam aspek dinamis, posisi monopoli juga memiliki keuntungan. Dengan adanya potensi untuk mendapatkan keuntungan monopoli, maka perusahaan termotivasi untuk meningkatkan kualitas produk, mengembangkan produk baru, atau mencari metode produksi baru yang mengeluarkan biaya produksi lebih murah. Dengan insentif dari keuntungan monopoli tersebut, perusahaan akan tertarik untuk melakukan aktivitas R & D (*research and development*). Apabila kondisi-kondisi tersebut muncul, maka kerugian bagi perekonomian akibat pemberdayaan posisi monopoli dapat dikompensasi oleh keuntungan dinamis dari kondisi-kondisi tersebut.

3.3. Posisi Monopoli

Pasal 17 UU No.5/1999 terdiri dari 2 (dua) ayat tentang pengaturan monopoli, yaitu mengenai Posisi Monopoli dan Praktek Monopoli yang merupakan bentuk dari penyalahgunaan Posisi Monopoli (*abuse of monopoly*). Posisi Monopoli yang dimaksudkan dalam Pasal 17 terdapat dalam ayat (2) yang mendefinisikan 3 (tiga) bentuk dari Posisi Monopoli, yaitu:

- a. *Barang dan/ atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya.*

Pendefinisian Posisi Monopoli demikian sesuai dengan definisi teoritis sebelumnya bahwa monopoli adalah suatu kondisi dimana perusahaan memproduksi/menjual produk yang tidak memiliki barang pengganti terdekat. Tidak adanya barang pengganti terdekat menunjukkan bahwa produk tersebut belum memiliki barang substitusi.

² Richard A. Posner, "The Social Cost of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, 1975.

b. *Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama.*

Seperti telah disebutkan sebelumnya, perusahaan yang memiliki Posisi Monopoli akan memiliki kekuatan monopoli. Kekuatan monopoli ini tidak hanya terbatas pada kemampuannya menentukan harga, tetapi juga memiliki kemampuan untuk mengurangi/meniadakan tekanan persaingan. Kemampuan ini diperoleh karena perusahaan monopoli dilindungi oleh sebuah hambatan yang dapat mencegah masuknya (*entry barriers*) perusahaan baru ke dalam pasar. Dengan adanya hambatan masuk ini, perusahaan monopoli tidak memiliki pesaing nyata dan pesaing potensial.

c. *Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.*

Pendefinisian cara ketiga ini sering disebut dengan istilah pendekatan struktur, dimana posisi monopoli didefinisikan berdasarkan pangsa pasar yang dimiliki sebuah perusahaan. Kekuatan monopoli yang dimiliki oleh sebuah perusahaan tidak harus muncul karena perusahaan merupakan satu-satunya penjual di pasar, melainkan dapat muncul apabila perusahaan tersebut merupakan perusahaan yang dominan di pasar. Dengan demikian berdasarkan cara ketiga ini, Posisi Monopoli dapat diterjemahkan sebagai posisi dominan.

3.4. Bentuk-bentuk Praktek Monopoli

Apabila dalam ayat (2) Pasal 17 mengatur mengenai Posisi Monopoli, maka ayat (1) dari pasal tersebut mengatur mengenai penyalahgunaan Posisi Monopoli. Ayat (1) tersebut pada intinya mengatur tentang *pelarangan* kegiatan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat *mengakibatkan* terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan ayat tersebut harus dipahami bahwa perusahaan yang memiliki Posisi Monopoli (yang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran) tidak serta merta melanggar Pasal 17 UU No. 5/1999, **kecuali** perusahaan tersebut melakukan

praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Praktek monopoli merupakan bentuk penyalahgunaan Posisi Monopoli yang muncul akibat pemberdayaan kekuatan monopoli.

Dalam UU No. 5/1999, Praktek Monopoli telah didefinisikan di dalam Pasal 1 mengenai Ketentuan Umum yang tercantum dalam angka 2, yaitu: 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. Namun demikian pendefinisian Praktek Monopoli berdasarkan Pasal 1 angka 2 tersebut belum menjelaskan secara riil bentuk-bentuk dari perilaku penyalahgunaan Posisi Monopoli yang dapat digolongkan sebagai Praktek Monopoli.

Secara teoritis, penyalahgunaan Posisi Monopoli merupakan perilaku (*conduct*) yang di dalamnya mengandung unsur: (i) Pencegahan, Pembatasan, dan Penurunan Persaingan, dan (ii) Eksploitasi.

Unsur Pencegahan, Pembatasan, dan Penurunan Persaingan adalah upaya perusahaan monopoli untuk mengurangi atau meniadakan tekanan persaingan. Perilaku ini pada dasarnya adalah perilaku eksklusif (*exclusive conduct*), dimana perusahaan monopoli melakukan strategi untuk mengusir pesaing nyata (*existing competitor*) keluar dari pasar atau mencegah masuknya pesaing potensial masuk ke dalam pasar. Dengan hilangnya tekanan persaingan di pasar, maka perusahaan monopoli dapat mengeksploitasi mitra transaksi untuk meningkatkan keuntungannya, terutama eksploitasi yang dilakukan terhadap konsumen. Perilaku penyalahgunaan posisi monopoli dalam bentuk eksploitasi konsumen umumnya dilakukan dengan cara menerapkan harga jual yang tinggi, melalui pembatasan jumlah produksi atau melalui penurunan kualitas/pelayanan barang atau jasa yang dipasok.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perilaku praktek monopoli dapat dibedakan menjadi dua bagian yaitu:

1. perilaku yang memiliki dampak negatif langsung kepada pesaing nyata maupun

- pesaing potensial, dan
2. perilaku yang memiliki dampak negatif langsung kepada mitra transaksi.

Perilaku praktek monopoli yang memenuhi kriteria diatas diantaranya dapat ditemui di pasal-pasal lain di dalam UU No.5/1999. Salah satunya adalah pendefinisian dan bentuk dari praktek monopoli yang terdapat di dalam Pasal 19 mengenai Penguasaan Pasar. Dalam Pasal 19 dinyatakan bahwa:

“Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek 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.”*

Dengan demikian, penggunaan dan pemahaman Pedoman Pasal 17 mengenai Praktek Monopoli ini perlu dibarengi dengan pemahaman dari pedoman Pasal 19 mengenai penguasaan pasar.

Pasal lain yang dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan Posisi Monopoli adalah perilaku *predatory price* atau praktek jual rugi seperti yang terdapat di dalam Pasal 20 yang berbunyi:

“Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan/atau jasa dengan cara melakukan jual beli atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.”

Bentuk nyata dari Praktek Monopoli tidak hanya terbatas pada dua pasal terkait diatas (Pasal 19 dan Pasal 20). KPPU dapat mendefinisikan bentuk Praktek Monopoli yang lain asalkan memenuhi dua kriteria yang telah disebutkan diatas yaitu perilaku yang memiliki dampak negatif kepada pesaing nyata atau pesaing potensial (pencegahan, pembatasan, dan penurunan tingkat persaingan); dan perilaku yang berdampak negatif kepada mitra transaksi, misalkan konsumen.

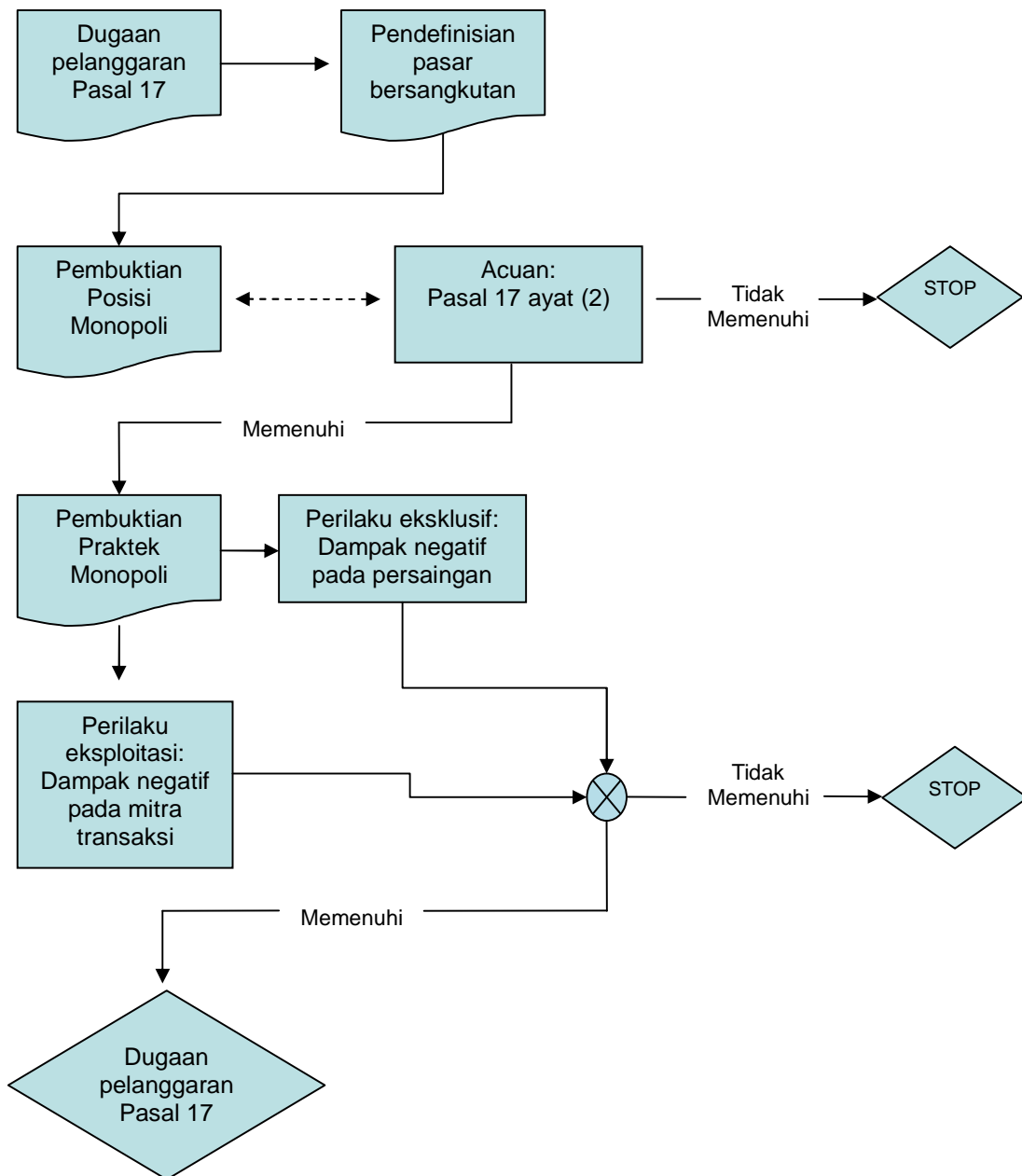
3.5. Pembuktian Posisi dan Praktek Monopoli

Pembuktian terhadap pelanggaran Pasal 17 pada hakekatnya adalah pembuktian Posisi Monopoli dan Praktek Monopoli. Sebelum membuktikan adanya Praktek Monopoli maka KPPU terlebih dahulu harus membuktikan bahwa sebuah perusahaan memiliki Posisi Monopoli. Hal ini sesuai dengan kalimat di ayat (2) yang menyebutkan pelaku usaha patut *diduga* atau *dianggap* melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan atau jasa. Kata *diduga* dan *dianggap* juga mengimplikasikan bahwa meskipun perusahaan terbukti memiliki Posisi Monopoli, perusahaan tersebut *belum* dapat dipersalahkan telah melakukan pelanggaran Pasal 17. Namun harus diingat juga bahwa pemegang Posisi Monopoli yang dimaksudkan di dalam Pedoman ini adalah pelaku usaha yang bukan termasuk ke dalam pelaku usaha monopoli menurut Pasal 51.

KPPU dalam pembuktian adanya dugaan pelanggaran Pasal 17, menggunakan pendekatan *rule of reason* yang dapat dibagi kedalam beberapa tahap yaitu:

1. Pendefinisian pasar bersangkutan ;
2. Pembuktian adanya Posisi Monopoli di pasar bersangkutan ;
3. Identifikasi Praktek Monopoli yang dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki Posisi Monopoli;
4. Identifikasi dan pembuktian dampak negatif dan pihak yang terkena dampak dari Praktek Monopoli tersebut.

Secara garis besar, proses pembuktian dugaan pelanggaran Pasal 17 dapat digambarkan dalam kerangka alir berikut ini :



BAB IV

CONTOH KASUS DAN ATURAN SANKSI

4.1. CONTOH KASUS

4.1.1. Penyediaan Air Bersih

Sebuah Perjanjian Konsesi di sebuah pulau dibuat dengan tujuan untuk memasok air bersih untuk memenuhi kebutuhan saat Perjanjian Konsesi dibuat dan yang akan datang dalam batas-batas Pulau Anonim selama jangka waktu Perjanjian Konsesi. Berdasarkan Perjanjian Konsesi tersebut, sebuah PT ABC memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Anonim, yang bersumber dari waduk-waduk yang dimiliki oleh pemerintah pulau tersebut.

Namun kenyataannya, PT ABC tidak mampu memenuhi komitmennya dalam memasok air kepada konsumennya. Bahwa dalam membangun jaringan air dalam komplek perumahan, pengembang sudah memperoleh izin dari PT ABC baik izin untuk pemasangan jaringan air dan izin koneksi (sambungan) ke jaringan induk. Dalam pengajuan izin pemasangan jaringan air dan izin koneksi tersebut, pengembang sudah mencantumkan jumlah unit rumah yang memerlukan kebutuhan air dari jaringan pipa tersebut. Setelah jaringan pipa terpasang dan diuji oleh PT ABC, pengembang mengajukan permintaan sambungan meteran baru, tetapi beberapa saat kemudian PT ABC melakukan pembatasan jumlah realisasi permohonan sambungan meteran air baru dengan alasan keterbatasan pasokan air bersih.

Akibat pembatasan sambungan meteran air baru, jumlah realisasi sambungan meteran baru jauh lebih kecil dari jumlah yang diajukan oleh pengembang atau konsumen secara langsung. Dengan demikian, kondisi ini merugikan pengembang maupun konsumen secara langsung.

Berdasarkan kondisi tersebut, PT ABC diduga melakukan pelanggaran terhadap Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu:

- PT ABC dengan hak monopolinya telah melakukan praktek monopoli dalam pengelolaan air bersih di Pulau Anonim berupa penghentian atau pengurangan pemasangan sambungan baru yang menyebabkan konsumen terhalangi haknya untuk mendapat pasokan air bersih;
- PT ABC tidak melakukan investasi untuk menambah kapasitas air bersih dengan alasan usulan peninjauan tarif yang belum mendapat persetujuan dari pihak terkait (dalam hal ini Pemerintah Pulau Anonim). Kondisi ini menimbulkan kerugian terhadap pengembang dan penghuni perumahan karena perumahan yang telah dibangun jaringan air dan telah dihuni tidak mendapat pasokan air karena belum dipasang meteran air dengan alasan keterbatasan pasokan air bersih;

Langkah pertama yang dilakukan oleh otoritas persaingan adalah membuktikan pasar bersangkutan dari pengelolaan air bersih tersebut, yang dilanjutkan dengan membuktikan posisi monopoli yang dimiliki.

Pasar Bersangkutan

Bahwa berdasarkan isi Perjanjian Konsesi disebutkan tujuan Perjanjian Konsesi dibuat adalah memasok air bersih untuk memenuhi kebutuhan saat Perjanjian Konsesi dibuat dan yang akan datang dalam batas-batas Pulau Anonim selama jangka waktu Perjanjian Konsesi; Berdasarkan Perjanjian Konsesi itu pula, PT ABC memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Anonim, yang bersumber dari waduk-waduk yang dimiliki oleh pemerintah. Bahwa masyarakat yang berada dalam batas-batas Pulau Anonim hanya mendapat pasokan air bersih dari PT ABC, meskipun terdapat pelaku usaha lain yang juga melakukan pengelolaan air di Pulau tersebut, tetapi masyarakat umum tidak dapat beralih untuk mendapat pasokan air bersih dari pelaku usaha lain tersebut.

Bahwa dengan demikian, pasar bersangkutan pada perkara ini adalah pengelolaan air bersih untuk kebutuhan konsumen dalam batas-batas Pulau Anonim yang dilakukan oleh PT ABC.

Posisi Monopoli

Bahwa PT ABC berdasarkan Perjanjian Konsesi memiliki hak eksklusif untuk memanfaatkan air baku dan memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Anonim, dan dalam prakteknya PT ABC merupakan satu-satunya pelaku usaha yang memasok air bersih kepada seluruh masyarakat di Pulau Anonim. Bahwa meskipun terdapat pelaku usaha lain seperti PT PQR dan PT BCD yang juga melakukan pengelolaan air bersih di Pulau Anonim, tetapi kedua perusahaan tersebut tidak berada dalam pasar bersangkutan yang sama dengan PT ABC karena:

- a) Pelaku usaha lain tersebut tidak memiliki hak eksklusif dalam memanfaatkan air baku yang berasal dari waduk yang dimiliki oleh Pemerintah;
- b) Pelaku usaha lain tidak memiliki hak untuk memasok air bersih kepada konsumen di Pulau Anonim, melainkan hanya memasok dalam kawasan tertentu.

Bahwa dengan demikian berdasarkan definisi Pasar Bersangkutan di atas PT ABC memiliki Posisi Monopoli dalam pengelolaan air bersih kepada masyarakat di dalam batas-batas Pulau Anonim.

4.1.2. Praktek Monopoli Operator Seluler

PT. Seluler adalah operator telekomunikasi selular yang memberikan layanan *dual band* 900/1800 jaringan GSM, GPRS, Wi-Fi, EDGE, dan 3-G Technology; Cakupan layanan PT Seluler adalah yang terluas di Indonesia, mencapai 100% dari keseluruhan Kabupaten di Indonesia dan hampir 40% dari seluruh Kecamatan di Indonesia. Penggunaan *market power* Seluler yang mengakibatkan turunnya derajat kompetisi dan *excessive pricing* pada layanan telekomunikasi seluler di Indonesia melanggar Pasal 17 ayat (1).

Untuk membuktikan telah terjadinya pelanggaran Praktek Monopoli sebagaimana yang tertulis di dalam Pasal 17, maka otoritas persaingan melakukan langkah-langkah berikut ini.

Pasar Bersangkutan

Pasar Bersangkutan sesuai dengan Pasal 1 angka 10 UU No 5/1999 adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut. Pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu dalam hukum persaingan usaha dikenal sebagai pasar geografis. Sedangkan barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut dikenal sebagai pasar produk.

Analisis pasar produk pada intinya bertujuan untuk menentukan jenis barang dan/atau jasa yang sejenis atau tidak sejenis tapi merupakan substitusinya yang saling bersaing satu sama lain pada suatu perkara. Untuk melakukan analisis ini maka suatu produk harus ditinjau dari beberapa aspek, yaitu: kegunaan, karakteristik, dan harga. Secara umum pasar industri telekomunikasi dapat digolongkan ke dalam penyelenggaraan jaringan, penyelenggaraan jasa telekomunikasi dan penyelenggaraan telekomunikasi khusus. Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi adalah kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jaringan telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi. Penyelenggaraan jasa telekomunikasi adalah kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi. Penyelenggaraan telekomunikasi khusus adalah penyelenggaraan telekomunikasi yang sifat, peruntukan, dan pengoperasiannya khusus. Penyelenggaraan jasa telekomunikasi tersebut diatas dapat menggunakan jaringan tetap dan jaringan bergerak. Penyelenggaraan jaringan tetap atau *Public Switch Telephone Network* (PSTN) terdiri dari PSTN local, PSTN SLJJ, PSTN SLI, PSTN Tertutup dan PSTN tanpa kabel (nirkabel) mobilitas terbatas atau disebut FWA (*fixed wireless access*). Penyelenggaraan jaringan bergerak terdiri dari jaringan bergerak terestrial, bergerak satelit, bergerak seluler ("telekomunikasi seluler")

Kegunaan. Secara umum, dibandingkan dengan jasa telekomunikasi yang menggunakan jaringan lainnya, masyarakat lebih banyak menggunakan jasa telekomunikasi PSTN, FWA dan telekomunikasi seluler. Kegunaan telekomunikasi seluler, PSTN dan FWA sama-sama ditujukan untuk kegiatan komunikasi suara dan data, sehingga tidak terdapat perbedaan yang mendasar antara telekomunikasi seluler dengan PSTN dan FWA. Oleh karena itu, baik PSTN, FWA, maupun telekomunikasi seluler merupakan produk substitusi dari sisi kegunaan.

Karakteristik. Perbedaan karakter dari "Telekomunikasi Seluler", PSTN dan FWA yang mendasar terletak pada kemampuan mobilitasnya, layanan operator PSTN bersifat tetap sedangkan, FWA dapat digunakan secara bergerak namun terbatas pada satu kode area, sedangkan Telekomunikasi seluler dapat dipergunakan secara bergerak penuh. Dari sisi teknologi, Telekomunikasi Seluler dapat berjalan di atas platform teknologi *Global System for Mobile Communication* ("GSM") maupun *Code Division Multiple Access* ("CDMA") dan sebaliknya FWA dapat berjalan di atas *platform* teknologi GSM dan CDMA. Perbedaan teknologi tersebut tidak menciptakan perbedaan karakter layanan antara GSM dan CDMA. Karakter layanan tetap ditentukan oleh lisensi yang dimiliki operator, seluler atau FWA, Oleh karena itu PSTN dan FWA bukanlah substitusi dari telekomunikasi seluler, terlepas dari teknologi apa yang digunakan oleh operator FWA dan seluler, GSM ataupun CDMA.

Harga. Dari sisi harga terdapat *range* harga yang berbeda antara layanan PSTN dan telekomunikasi seluler. *Range* harga FWA identik dengan *range* harga PSTN, sedangkan *range* harga seluler jauh di atas *range* harga kedua layanan sebelumnya. Oleh karena itu dari sisi harga layanan PSTN dan FWA bukan merupakan substitusi dari telekomunikasi seluler.

Survey konsumen yang dilakukan oleh KPPU terhadap pengguna telepon seluler menunjukkan bahwa layanan FWA dan PSTN bukanlah substitusi dari layanan telekomunikasi seluler.

Posisi Monopoli

Berdasarkan data nilai pendapatan menunjukkan bahwa PT. Seluler memiliki pangsa pasar terbesar di pasar bersangkutan berturut-turut sejak tahun 2001, dengan rata-rata pendapatan dalam kurun tahun 2001-2006 adalah Rp.14,78 trilyun dan rata-rata pangsa pasar setiap tahun adalah 61.24%. Dengan demikian telah memenuhi *threshold* batas pangsa pasar (di atas 50%) untuk dapat digolongkan sebagai pemegang Posisi Monopoli sesuai Pasal 17 ayat (2).

Praktek Monopoli

Kemampuan PT Seluler untuk menggunakan *market power* terlihat dari kemampuannya untuk menciptakan nilai EBITDA yang cukup besar. Hal tersebut ditunjukkan oleh nilai EBITDA mencapai rata-rata 71,16% pada kurun waktu 2001- 2006. Sebagai *leader*, nilai tersebut 6.44% di atas EBITDA margin industri tersebut.

Besarnya kekuatan monopoli PT Seluler digunakan untuk menghambat pesaingnya di pasar bersangkutan. Tindakan tersebut menjadi salah satu faktor menurunkan tingkat derajat persaingan. PT Seluler memiliki kemampuan untuk mengancam hubungan interkoneksi pada operator yang menurunkan tingkat tarif. Operator pencari interkoneksi tidak memiliki posisi tawar yang seimbang dengan Seluler, sehingga masih mengikuti kehendak PT Seluler dengan ancaman hubungan interkoneksi diputus.

Hambatan tersebut ditemukan dalam dokumen Pernjanjian Kerja Sama antara PT Seluler dengan salah satu operator tentang interkoneksi yang mengatur agar tarif sms pencari interkoneksi tidak lebih rendah dari tarif sms PT Seluler. Walaupun perjanjian tersebut telah dibatalkan, namun hal ini menunjukkan bahwa PT Seluler telah menggunakan kekuatan monopolinya untuk menciptakan hambatan bagi pesaing dan mengatur harga sms. Terdapat hambatan interkoneksi yang dialami oleh operator baru yang dilakukan PT Seluler dengan mempersyaratkan terpenuhinya *traffic* sebesar 48 *erl*, yang sulit dipenuhi oleh operator-operator baru. Bentuk hambatan lain, adalah persyaratan untuk pembangunan *link* interkoneksi diharuskan menggunakan pihak ketiga yang ditunjuk oleh PT Seluler. Hal tersebut menaikkan biaya secara signifikan bagi pencari interkoneksi. Kepemilikan dan pengoperasian *link* tersebut pun menjadi milik pihak ketiga dan PT Seluler bukan menjadi milik pencari interkoneksi.

4.1.3 Monopoli Jasa Kargo

Sebuah perusahaan pengelola jasa kebandarudaraan di daerah X, yaitu PT OP membentuk sebuah *Strategic Business Unit* (SBU) yang bernama ACC Warehousing untuk mengelola terminal atau gudang kargo yang dibangun oleh PT OP. Tidak ada penyelenggara jasa lain selain ACC Warehousing yang beroperasi di Bandar udara daerah X tersebut, sehingga PT OP memonopoli jasa *warehousing*/terminal kargo di bandara tersebut.

Bahwa setelah ACC Warehousing beroperasi, perusahaan pengguna jasa pelayanan kargo serta maskapai penerbangan diwajibkan menggunakan jasa ACC Warehousing untuk mengirimkan kargo melalui udara di bandara daerah X tersebut. Bahwa menurut pendapat PT ABC (salah satu pengguna jasa ACC Warehousing, pengiriman kargo melalui udara semenjak beroperasinya ACC Warehousing menjadi lebih terorganisir dan terawasi, namun tarif yang ditetapkan oleh terlalu berat. PT ABC juga menilai kinerja ACC Warehousing kurang dari sisi kecepatan untuk mengangkut kargo dari dan ke pesawat namun dari sisi keamanan telah terpenuhi.

Akibat monopoli yang dilakukan oleh PT OP menyebabkan PT OP menetapkan tarif jasa pelayanan kargo yang memberatkan pengusaha Ekspedisi Muatan Pesawat Udara sebagai konsumen jasa pelayanan kargo di bandara daerah X. Dengan demikian PT OP melalui ACC Warehousing diduga melakukan pelanggaran Pasal 17 ayat (1) dan (2) UU No.5/1999.

Posisi Monopoli

Untuk membuktikan pelanggaran tersebut, otoritas persaingan harus membuktikan apakah PT OP melalui ACC Warehousing memang memiliki posisi monopoli. Bahwa setiap pengiriman barang melalui pesawat udara di bandara daerah X harus menggunakan jasa PT OP melalui ACC Warehousing dan tidak ada substitusi yang dapat menggantikan fungsi ACC Warehousing. Dengan demikian, Unsur Barang dan/atau Jasa yang Bersangkutan Tidak Ada Substitusinya terpenuhi.

Praktek Monopoli

Terbuktinya Posisi Monopoli yang dimiliki oleh PT OP tidak serta merta melanggar Pasal 17, sehingga harus ditunjukkan bahwa PT OP telah melakukan Praktek Monopoli. Bahwa praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan PT OP dalam jasa pelayanan kargo di bandara daerah X adalah tidak memberikan pelayanan secara maksimal dan tidak memberikan jaminan keamanan yang maksimal sebagaimana yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga para pengguna jasa berkurang tingkat kesejahteraannya baik dari sisi pendapatan maupun dari sisi pelayanan yang didapatkan.

4.2. ATURAN SANKSI

Sesuai Pasal 47 UU No. 5/1999, KPPU berwenang untuk menjatuhkan Sanksi Administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Pasal 17, berupa:

1. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan/atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat (Pasal 47 ayat (2) butir c); dan/atau
2. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan (Pasal 47 ayat (2) butir d); dan/atau
3. penetapan pembayaran ganti rugi (Pasal 47 ayat (2) butir f); dan/atau
4. 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) (Pasal 47 ayat (2) butir g).

Terhadap pelanggaran Pasal 17 juga dapat dikenakan hukuman Pidana Pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU No. 5/1999 berupa:

pidana denda serendah-rendahnya Rp 25.000.000.000,00 (duapuluh lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan (pasal 48 ayat

(1)).

Terhadap Pidana Pokok tersebut, juga dapat dijatuhkan Pidana Tambahan terhadap pelanggaran Pasal 17 sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU No. 5/1999 berupa:

1. pencabutan izin usaha, atau
2. larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini untuk menduduki jabatan Direksi atau Komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun, atau
3. penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

BAB V

PENUTUP

Pedoman Pelaksanaan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 ini disusun sebagai bentuk pelaksanaan tugas dan kewenangan KPPU dalam mengimplementasikan UU Nomor 5 Tahun 1999.

Lebih lanjut, sesuai ketentuan Pasal 35 huruf f UU No. 5/1999, KPPU diberikan tugas untuk menyusun Pedoman dan/atau publikasi untuk penjelasan pada para pihak terkait mengenai pertimbangan KPPU dalam menerapkan ketentuan Pasal 17. Adapun pedoman dan/atau publikasi lain yang dapat dijatuhkan oleh KPPU dalam perkembangannya akan diatur lebih lanjut dalam ketentuan lain.

Pada akhirnya, diharapkan Pedoman Pasal 17 ini dapat memberikan kepastian hukum pada dunia usaha dan meningkatkan rasionalitas pelaku usaha untuk tidak melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Jl. Ir. H. Juanda No. 36
Jakarta 10120
Telp. (021) 3507015, 3507016, 3507043
Fax. (021) 3507008
E-mail. infokom@kppu.go.id
Situs: www.kppu.go.id