

**KEGIATAN MONOPOLI BADAN USAHA MILIK NEGARA SEBAGAI
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT
(Studi Putusan KPPU Nomor 9/KPPU-L/2016 dan Nomor 10/KPPU-I/2016)
Oleh: Helmi Nuky Nugroho¹**

ABSTRACT

Article 51 of ACT No. 5 of year 1999 only BUMN or institutions/other agencies determined or appointed Government authorized a monopoly on business competition in Indonesia. Violation of article 17 of ACT No. 5 of year 1999, one of which turned out to be given administrative sanctions. The verdict to PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk did not violate article 17 of ACT No. 5 of year 1999. The ruling PT Perusahaan Gas Negara violates article 17 of ACT No. 5 of year 1999. The verdict of the second Decision the stated interpretation of different KPPU despite having the same subject, namely BUMN.

The aim in this study is to analyze the reasons of the Tribunal Law Commission KPPU in violation of PT Perusahaan Gas Negara and PT Telekomunikasi Indonesia. Analyse the legal consequences of violations of PT Perusahaan Gas Negara. Juridical normative methods used, data analysis using qualitative normative. The research results showed that the ruling PT Perusahaan Gas Negara has broken elements of article 17 of law No. 5 of year 1999. PT Telekomunikasi Indonesia's ruling unfulfilled elements so that it does not violate article 17 of ACT No. 5 of year 1999. Article 51 Set exclusion enforcement Act No. 5 of year 1999 against BUMN or other Government-appointed Body that aims to implement the legislation as far as not violating the principle of competition is not healthy.

Keyword: BUMN, The KPPU Business, Competition, Monopoly

ABSTRAK

Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 hanya BUMN atau Lembaga/Badan lain yang ditentukan atau ditunjuk pemerintah diberi kewenangan monopoli pada persaingan usaha di Indonesia. Pelanggaran Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 yang salah satunya ternyata diberikan sanksi administrasi. Putusan kepada PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk tidak melanggar Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999. Putusan PT. Perusahaan Gas Negara melanggar Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999. Putusan dari kedua Keputusan KPPU yang dinyatakan berbeda penafsiran walaupun memiliki subyek yang sama yaitu BUMN.

Tujuan dalam penelitian ini adalah menganalisa alasan hukum Majelis komisi KPPU dalam pelanggaran PT. Perusahaan Gas Negara dan PT. Telekomunikasi Indonesia. Menganalisa akibat hukum pelanggaran PT. Perusahaan Gas Negara. Metode yang digunakan yuridis normatif, Analisis data menggunakan normatif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa putusan PT. Perusahaan Gas Negara telah melanggar unsur-unsur Pasal 17 UU No. 5 tahun 1999. Putusan PT. Telekomunikasi Indonesia tidak terpenuhi unsur-unsur sehingga tidak melanggar Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 51 Mengatur pengecualian pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999 terhadap BUMN atau Badan lain yang ditunjuk pemerintah yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan sejauh tidak melanggar prinsip persaingan tidak sehat. Kata kunci: BUMN, KPPU, Monopoli, Persaingan Usaha

¹ Advokat (Peradi), E-mail: Helmi.nuky@gmail.com

A. Pendahuluan

Seiring dengan laju perkembangan zaman dan globalisasi yang tidak dapat dihindari, persaingan merupakan sebuah keniscayaan. Ajang kompetisi pun digelar, untuk menjamin adanya kompetisi yang sehat ini banyak negara yang membuat Undang-undang kompetisi yang mengatur berbagai mekanisme persaingan usaha dan menjamin adanya kompetisi yang bebas, sehat, dan adil. Tujuan dari sebuah Undang-undang kompetisi ialah memberikan kesejahteraan kepada konsumen. Sudah barang tentu perlindungan kepada kompetisi yang akan menguntungkan konsumen, memiliki perbedaan pemahaman terhadap perlindungan kepada pelaku bisnis yang menjadi aktor kompetisi.²

Persaingan usaha dapat dibedakan antara persaingan usaha sehat (*fair competition*) dan persaingan usaha tidak sehat (*unfair competition*). Persaingan usaha yang sehat dapat diukur berdasarkan kebebasan konsumen untuk memilih pemasok barang, kebebasan pemasok barang untuk memilih konsumennya, pasar yang memungkinkan para pelaku usaha bergerak bebas, dan pasar yang bisa dimasuki dengan bebas oleh pendatang

baru.³ Persaingan usaha tidak sehat dapat dipahami sebagai kondisi persaingan di antarapelaku usaha yang berjalan tidak *fair*. Tiga indikator yang menunjukkan adanya persaingan usaha tidak sehat adalah ketika persaingan usaha dilakukan secara tidak jujur, persaingan usaha dilakukan dengan cara melawan hukum, dan persaingan usaha dilakukan dengan menghambat terjadinya persaingan di antara pelaku usaha⁴, maka dari itu diperlukan suatu aturan untuk menjaga iklim persaingan usaha yang sehat.

Pemerintah Indonesia membentuk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) pada tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 dan mulai berlaku setelah satu tahun diundangkan. Pembentukan UU No. 5 Tahun 1999 untuk menegakan aturan hukum persaingan usaha serta memberi perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha dalam upaya menciptakan persaingan usaha yang sehat. Didalam Undang-undang nomor 5 tahun 1999 menghimbau kepada pelaku usaha agar menjalankan kegiatan usahanya tetap berasaskan demokrasi ekonomi dengan tetap memperlihatkan keseimbangan

² Abdul hakim barkatullah, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen (kajian teoritis dan perkembangan pemikiran)*, FH Unlam Press, Banjarmasin, Hlm. 19

³ Rhido Jusmadi, 2014, *Konsep Hukum Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang, Hlm. 36

⁴ Mustafa Kamal Rokan, 2012, *Hukum Persaingan Usaha*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm.1

antara pelaku usaha dan kepentingan umum.

Setiap monopoli yang dilakukan oleh para pelaku usaha harus memenuhi unsur-unsur yang ada dalam Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 agar bisa dikenakan sanksi Administrasi pada pelaku usaha. Unsur dalam Pasal 17 pun harus memperhatikan pengecualian-pengecualian yang juga diatur di Pasal 50 dan 51 UU No.5 Tahun 1999. Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 berisi bahwa Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Hal ini tentu memberikan kewenangan yang berbeda bagi Badan usaha milik Negara berkaitan dengan Monopoli.

B. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif atau dapat disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁵ Berkaitan dengan

Putusan dari kedua Keputusan KPPU yang berbeda penafsiran walaupun memiliki subyek yang sama yaitu BUMN. Seperti dalam putusan KPPU Nomor 10/KPPU-L/2016 pelanggaran monopoli pemasaran jasa yang dilakukan oleh PT. Telekomunikasi Indonesia Tbk, dalam putusannya tidak bersalah melanggar Pasal 15 ayat (2) Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf a dan c. Kedua terkait Monopoli barang (gas bumi) sehingga menentukan harga Gas Industri di Area Medan, Sumatera Utara oleh PT. Perusahaan Gas Negara sesuai keputusan KPPU Nomor 09/KPPU-L/2016 yang dalam putusannya bersalah telah melanggar Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 dan diberikan sanksi administrasi. Tentu hal ini memberikan inkonsistensi terhadap Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 yang memberikan hak monopoli pada BUMN. Hal ini memberikan kesempatan kepada peneliti untuk mengetahui dugaan monopoli yang dilakukan oleh BUMN. Hal itu, peneliti melakukan studi mengenai kegiatan monopoli BUMN sebagai persaingan usaha tidak sehat dalam Putusan KPPU Nomor 9 KPPU-L_2016 dan Nomor 10 KPPU-L_2016. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian yuridis ini ada 2 pendekatan, yaitu Pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan konseptual

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian hukum normatif (suatu*

tinjauan singkat), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 13-14.

(*Conceptual Approach*)⁶ Data yang telah dikumpulkan dari hasil penelitian selanjutnya dianalisis secara Normatif kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum serta pendapat para pakar hukum sehingga diperoleh jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Aktifitas bisnis dapat dipastikan terjadi persaingan diantara pelaku usaha. Pelaku usaha akan berusaha menciptakan, mengemas, serta memasarkan produk yang dimiliki baik barang/jasa sebaik mungkin agar diminati dan dibeli oleh konsumen. Persaingan dalam usaha dapat berimplikasi positif, sebaliknya, dapat menjadi negatif jika dijalankan dengan perilaku negatif dan sistem ekonomi yang menyebabkan tidak kompetitif.⁷ Dari sisi manfaat, persaingan dalam dunia usaha adalah cara yang efektif untuk mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal, dengan adanya rivalitas akan cenderung menekan ongkos-ongkos produksi

sehingga harga menjadi lebih rendah serta kualitasnya semakin meningkat. Bahkan lebih dari itu persaingan dapat menjadi landasan fundamental bagi kinerja diatas rata-rata untuk jangka panjang dan dinamikanya keunggulan bersaing yang lestari (*sustainable competitive advantage*) yang dapat diperoleh melalui tiga strategi generik, yakni keunggulan biaya, diferensiasi, dan fokus biaya.⁸

Prespektif nonekonomi bahwa persaingan mempunyai aspek positif. Ada tiga argumen yang mendukung dalam bidang usaha.⁹ Pertama, dalam kondisi penjual maupun pembeli terstruktur secara teoretis (masing-masing berdiri sendiri sebagai unit-unit terkecil dan independen) yang ada dalam persaingan, kekuatan ekonomi atau yang didukung oleh faktor ekonomi menjadi tersebar dan terdesentralisasi. Dengan demikian, pembagian sumber daya alam (SDA) dan pemerataan pendapatan akan terjadi secara mekanik, terlepas dari campur tangan kekuasaan pemerintah maupun pihak swasta yang memegang kekuasaan. Gagasan melepaskan aktifitas sipil (termasuk aktifitas ekonomi) dari campur tangan penguasa (khususnya

⁶ Peter Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Persada Media group, Jakarta, Hlm. 177.

⁷ Mustafa Kamal Rokan, 2012, *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, Hlm. 8.

⁸ Johny Ibrahim, 2006, *Hukum Persaingan usaha (filosofi, teori, dan implikasi penerapannya di Indonesia)*, Bayu Media, Jakarta, Hlm. 102-103.

⁹ Handler, Milton, et. Al, 1997, *Trade, Regulation, Cases And Material*, The Foundation Press, Westbury, New York, Hlm. 3.

pemerintahan) ini sejalan dengan ideologi liberal yang mewarnai sistem pemerintahan negara barat.

Persaingan dalam pasar dan mekanisme pasar dapat membentuk jenis pasar. Ada yang disebut dengan pasar persaingan sempurna (*perfect competition market*), pasar monopoli, oligopoli, dan juga posisi dominan. Persaingan sempurna adalah struktur pasar yang paling ideal karena sistem pasar ini adalah struktur pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan memproduksi barang dan jasa yang sangat tinggi efisiensinya. Paling tidak ada empat asumsi yang melandasi agar terjadi persaingan sempurna pada suatu pasar tertentu.¹⁰

Pertama pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas produk atau jasa. Adapun yang menentukan secara sepihak adalah pasar berdasarkan ekuilibrium permintaan dan penawaran (*supply dan demand*). Dengan demikian pelaku pasar dalam pasar persaingan sempurna tidak bertindak sebagai *price maker* melainkan hanya bertindak sebagai *price taker*. Kedua, barang atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha adalah betul-betul sama (*product homogeneity*). Ketiga, pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk atau keluar pasar (*perfect mobility of resources*). Keempat, konsumen dan pelaku usaha memiliki informasi yang

sempurna (*perfect information*) tentang berbagai hal, diantaranya kesukaan (*preferences*) tingkat pendapatan (*income levels*), biaya teknologi yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa.

Secara umum pasar persaingan sempurna mempunyai ciri, identik barang yang yang diperjualbelikan bersifat homogen dengan jumlah penjual dan pembeli yang sangat banyak sehingga tidak ada satupun penjual maupun pembeli yang dapat mempengaruhi pasar secara sendiri. Jika ada penjual yang menaikkan harga maka ia akan kehilangan pembeli, sedangkan jika ia menurunkan harga maka akan merugi. Selanjutnya dalam persaingan sempurna harus tercipta pasar yang bebas hambatan bagi setiap penjual untuk masuk atau keluar dari pasar, serta terjadinya pasar yang bebas informasi, yakni setiap penjual dan pembeli dapat mengakses informasi pasar seluruhnya tanpa ada yang menghalang-halangi.

Perusahaan dalam melakukan strategi pemasaran dan produksi barang dan/atau jasa, harus berpedoman pada asas untuk melakukan suatu persaingan usaha. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dinyatakan bahwa pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan

¹⁰ Ibid Hlm. 11

demokrasi ekonomi dengan memerhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Adapun asas-asasnya sebagai berikut:

- a. Asas itikad baik (*good faith*) harus dimiliki oleh seluruh pelaku usaha ketika melakukan suatu persaingan usaha. Itikad baik menurut Sutan Remy Sjahdeini secara umum adalah niat dari pihak yang satu dalam suatu perjanjian untuk tidak merugikan mitra janjinya maupun tidak merugikan kepentingan umum¹¹
- b. Asas kepastian hukum, bahwa salah satu fungsi ditetapkannya norma hukum adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Esmi Warassih¹², mengemukakan adanya tiga nilai dasar yang ingin dikejar oleh hukum, yakni nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Dengan adanya fungsi kepastian hukum dari norma hukum, maka

pengaturan tentang persaingan usaha tidak sehat dapat dilaksanakan dengan baik.

- c. Asas demokrasi ekonomi, adalah suatu asas yang mengarahkan pada setiap kegiatan ekonomi yang dilakukan harus berdasarkan pada kepentingan kerakyatan secara keseluruhan.
- d. Asas kepentingan umum adalah suatu asas yang mendasarkan diri pada wewenang negara untuk melindungi dan mengatur kepentingan dalam kehidupan bermasyarakat.

Bahwa berdasarkan Pedoman Komisi Nomor 11 Tahun 2011 tentang pedoman Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 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). Bahwa secara teoretis, penyalahgunaan posisi Dominan merupakan perilaku yang didalamnya mengandung unsur: (i) pencegahan, pembatasan, dan penurunan

¹¹ Sjahdeini, Sutan Remy, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta. Hlm.112.

¹² Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT.Suryandanu Utama, Semarang, Hlm. 13

persaingan, dan (ii) eksploitasi. Bahwa dalam perkara a quo (**A.1**) telah menetapkan harga yang excessive dan merugikan pelanggan sehingga secara mutatis mutandis menjadi satu kesatuan. Perilaku abusive (**A.1**) mengakibatkan dampak unsur mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat terpenuhi.

Kemampuan monopoli PGN merupakan atas penguasaan pipa yang dikuasai di wilayah Sumatera Utara. Atas penguasaan pipa distribusi gas bagi pelanggan umum di wilayah Sumatera Utara, membuat perusahaan gas Negara memiliki posisi dominan dalam perjanjian jual beli gas. Ditilik dalam perjanjian tidak ada kompensasi jika ada perubahan harga dalam pembelian gas bagi pengguna umum. Distribusi gas yang dilakukan perusahaan Negara tidak memiliki batas minimum dan maksimum dalam distribusi gas kepada pelanggan umum. Padahal jika ada kenaikan harga mengakibatkan pengurangan produktivitas pelanggan umum.

Putusan kepada PT. Perusahaan Gas Negara melalui KPPU Nomor 9/KPPU-L/2016 telah melanggar unsur-unsur Pasal 17 UU Nomor 5 tahun 1999 dari unsur pelaku usaha, unsur penguasaan barang, unsur praktek monopoli, unsur persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan pendekatan *rule of*

reasonada perbuatan yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dengan menetapkan harga diatas harga pasar pada bulan Agustus- Nopember 2016 oleh **A.1**. persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara menghambat persaingan usaha atau tidak jujur merupakan ciri persaingan usaha tidak sehat. Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 menerangkan bahwa BUMN berhak melakukan monopoli dan penguasaan pasar selagi tidak menimbulkan persaingan usaha tidak sehat sesuai latar belakang Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2010 tentang pedoman Pasal 51, namun menurut penulis **A.1**. melakukan persaingan usaha yang tidak sehat dengan menaikkan harga secara sepihak kepada konsumen. Dengan demikian menurut catatan penulis jika semua unsur Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 telah terpenuhi dan telah melalui pendekatan *rule of reason* sehingga timbul persaingan usaha yang tidak sehat, maka putusan yang dikeluarkan oleh KPPU dengan sanksi denda telah sesuai.

Kekosongan tentang pedoman penetapan harga oleh pemerintah mengakibatkan badan usaha dapat menetapkan harga pada suatu produksi. Hal ini mengakibatkan kemampuan pasar tidak bisa terdeteksi

dengan baik dalam menghadapi kenaikan harga sepihak yang dilakukan oleh Perusahaan Gas Negara di wilayah Sumatera utara. Pada 1 Agustus 2015 harga gas dinaikkan oleh perusahaan gas Negara sebesar 13,38 MMBTU. Pada tanggal 28 Agustus 2015 baru dilakukan pelaporan kepada menteri ESDM tetapi tidak meminta persetujuan. Dalam perjanjian jual beli gas bumi yang dilakukan oleh perusahaan gas Negara dengan konsumen umum tidak dicantumkan substansi kompensasi yang diperoleh pelanggan jika pasokan dari Perusahaan gas Negara dibawah jumlah yang diminta pelanggan sehingga tidak ada ukuran minimum yang dapat diperoleh jika tidak ada kemampuan pembelian dalam waktu berjalannya perjanjian pembelian bahan bakar gas bumi.

Bahwa secara teoritis, penyalahgunaan Posisi Monopoli merupakan perilaku (*conduct*) yang di dalamnya mengandung unsur: Pencegahan, Pembatasan, dan Penurunan Persaingan, dan Eksploitasi. Oleh karena itu berdasarkan keterangan pelaku usaha pesaing tersebut maka Majelis Komisi menilai tidak ada bukti yang cukup terjadinya upaya pencegahan, pembatasan, dan penurunan persaingan yang dialami pelaku usaha pesaing akibat perilaku Terlapor pada pasar jasa layanan internet pada pasar

bersangkutan. Majelis Komisi menilai dalam perkara *a quo* tidak terdapat bukti yang cukup mengenai adanya perilaku terlapor melakukan tindakan Pencegahan, Pembatasan, dan Penurunan Persaingan, dan Eksploitasi Bahwa dengan demikian **unsur praktek monopoli tidak terpenuhi**. Persaingan sempurna adalah struktur pasar yang paling ideal karena sistem pasar ini adalah struktur pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan memproduksi barang dan jasa yang sangat tinggi efisiensinya. Paling tidak ada empat asumsi yang melandasi agar terjadi persaingan sempurna pada suatu pasar tertentu.

Perkara **A.1** terbukti tentang monopoli yang dilakukan oleh badan usaha negara dengan memanfaatkan posisi monopoli sehingga bisa menaikkan harga jual gas. Kaidah yang dibentuk dari Peraturan Pemerintah adalah penggunaan gas Industri yang berguna bagi khalayak umum. Meningkatkan produksi dalam negeri termasuk gas jenis tertentu yang penerapan harganya dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam substansi perjanjian yang dibuat antara A.1 dan pelanggan/konsumen terjadi *bargining position* tentang penentuan harga gas. Hal ini menghambat proses pemanfaatan sumber daya oleh konsumen. Distribusi dan penjualan gas bumi yang dimiliki Terlapor A.1

merupakan barang yang tidak bisa memiliki substitusi. Pengenaan denda sebagai tolak ukur atas kerugian yang dirasakan oleh konsumen/pelanggan disesuaikan dengan Pasal 47 Ayat 2 (f) UU No. 5 Tahun 1999, sehingga Putusan KPPU dengan menghukum **A.1** denda sebesar Rp.9.923.848.407 sesuai Pasal 17 UU No 5 Tahun 1999 karena terbukti melakukan persaingan usaha tidak sehat.

Pertama pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas produk atau jasa. Adapun yang menentukan secara sepihak adalah pasar berdasarkan ekuilibrium permintaan dan penawaran (*supply dan demand*). Dengan demikian pelaku pasar dalam pasar persaingan sempurna tidak bertindak sebagai *price maker* melainkan hanya bertindak sebagai *price taker*. Kedua, barang atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha adalah betul-betul sama (*product homogeneity*). Ketiga, pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk atau keluar pasar (*perfect mobility of resources*). Keempat, konsumen dan pelaku usaha memiliki informasi yang sempurna (*perfect information*) tentang berbagai hal, diantaranya kesukaan (*preferences*) tingkat pendapatan (*income levels*), biaya teknologi yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa.

Putusan kepada PT.

Telekomunikasi Indonesia melalui KPPU Nomor 10/KPPU-I/2016 telah melanggar beberapa unsur-unsur Pasal 17 UU Nomor 5 tahun 1999 dari unsur pelaku usaha, unsur penguasaan barang, unsur praktek monopoli, namun tidak melanggar unsur persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan pendekatan *rule of reason* tidak ada perbuatan yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, karena produk yang dikeluarkan oleh **A.2** adalah produk yang berbeda dari para pesaingnya, karena produk yang dikeluarkan **A.2** adalah produk baru yang belum digunakan oleh pesaing lain. Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 menerangkan bahwa BUMN berhak melakukan monopoli dan penguasaan pasar selagi tidak menimbulkan persaingan usaha tidak sehat sesuai latar belakang Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2010 tentang pedoman Pasal 51, sehingga menurut penulis **A.2** berhak melakukan monopoli dan penguasaan pasar. Dengan demikian menurut catatan penulis jika salah satu unsur Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 tidak terpenuhi dan telah melalui pendekatan *rule of reason* dan tidak menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat, maka putusan yang dikeluarkan oleh KPPU telah sesuai.

Pada putusan majelis KPPU yang di teliti oleh penulis memiliki pandangan bahwa analisa tentang

perbuatan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh PT. Telekomunikasi Indonesia belum terpenuhi. Indikasi yang diarahkan kepada A.2 adalah tentang penguasaan telepon tetap yang pangsa pasarnya di Indonesia sebesar 99,0 % diseluruh wilayah Indonesia. Tren penggunaan telepon tetap dari tahun 2004-sekarang mengalami penurunan dikarenakan dominasi penggunaan internet. Penguasaan telepon tetap oleh PT Telekomunikasi Indonesia juga tidak memiliki unsur menghambat dan membatasi pesaing lain untuk melakukan penguasaan jasa telepon tetap, maka putusan majelis KPPU dalam putusan terhadap PT. Telekomunikasi Indonesia tidak memiliki akibat hukum atau akibat ekonomi tidak bisa dikenakan sanksi. Berbeda dengan putusan majelis KPPU terhadap Perusahaan Gas Negara yang memiliki akibat hukum dan akibat ekonomi, sehingga perlu dikenakan sanksi akibat monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. selanjutnya di bagian 2 akan dijabarkan tentang kewenangan pemberian sanksi oleh KPPU.

Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda (*geldboete*) terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan.

Denda administratif hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal. KPPU juga berwenang memberikan rekomendasi kepada pemerintah terkait kebijakan yang berkaitan dengan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat sesuai Pasal 35 (e) UU Nomor 5 Tahun 1999.

Putusan A.1 perlu diberikan rekomendasi kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dalam pengaturan energi gas bumi nasional, menyangkut harga gas bumi melalui pipa untuk pengguna umum perlu selaras dengan perundang-undangan yang berlaku sehingga peraturan menteri perlu lebih rinci dan sejalan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sehingga pelaku usaha tidak memanfaatkan *in absence of government regulation*. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) untuk melakukan revisi atas Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2009 ketentuan Pasal 21 ayat (4) dan diselaraskan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 ketentuan Pasal 72.

Putusan A.2 Majelis Komisi memberikan rekomendasi terkait konvergensi dalam telekomunikasi yang meliputi voice, data, teks, grafis dan visual (video&film) sudah menjadi satu dalam suatu media (smartphone, komputer, smart TV), hal ini merupakan kecenderungan global

termasuk Indonesia dalam pelayanan telekomunikasi yang sudah bisa disaksikan pada tingkat individual maupun rumah tangga, sehingga cepat atau lambat konsumen akan meninggalkan pelayanan telekomunikasi seperti *fixed line*, yang tidak konvergen mencakup semua jenis informasi, voice, data, teks, grafis, film, dalam pelayanannya. Walaupun RUU konvergensi masih menjadi perdebatan isu politik & bisnis yang memerlukan kearifan dari lembaga terkait (DPR, menteri terkait, asosiasi, pelaku usaha) untuk memberikan kepastian hukum dalam kegiatan usaha bidang telekomunikasi yang sudah demikian konvergen termasuk keterkaitannya dengan industri media cetak, penyiaran TV, dan Radio yang saat ini masih diatur dalam undang-undang tersendiri.

Perkara A.2 BUMN yang memiliki kemampuan penjual jasa telekomunikasi telepon tetap sebagai objek perkara. Memiliki monopoli 99% di wilayah Republik Indonesia. Ukuran monopoli tidak disempitkan dalam bentuk analogi oleh investigator, sehingga kesimpulan yang diajukan oleh investigator tidak relevan. Perusahaan telekomunikasi yang dikuasai oleh negara memiliki fleksibilitas tinggi dalam kemajuan dan perkembangan jaman. Praktek monopoli yang diarahkan investigator A.2 juga tidak fokus dalam satu obyek

perkara. Perkembangan teknologi sudah bergeser arus dari telepon tetap ke seluler dan data Internet. Penerapan Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 pada A.2 ada salah satu unsur yang tidak terpenuhi yaitu unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, sehingga A.2 tidak bisa dikenakan sanksi dan menurut Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 sejauh tidak menimbulkan persaingan tidak sehat maka BUMN berwenang melakukan monopoli dan penguasaan pasar berdasarkan peraturan perundang-undangan.

D. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Pertimbangan hukum yang diputuskan oleh majelis komisi KPPU sudah sesuai dengan kaidah hukum yang di Indonesia. Putusan kepada PT. Perusahaan Gas Negara melalui KPPU No. 9/KPPU-L/2016 telah melanggar unsur-unsur Pasal 17 UU No. 5 tahun 1999 dari unsur pelaku usaha, unsur penguasaan barang, unsur praktek monopoli, unsur persaingan usaha tidak sehat, sedangkan dalam putusan kepada PT.

Telekomunikasi Indonesia melalui KPPU No.10/KPPU-I/2016 memenuhi salah satu unsur dalam Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 unsur pelaku usaha, unsur penguasaan barang, unsur praktek monopoli, namun tidak memenuhi unsur persaingan usaha tidak sehat, sehingga tidak melanggar Pasal 17 karena penerapan Pasal 17 UU No.5 tahun 1999 harus dalam satu kesatuan.

- b. Akibat hukum dari kegiatan monopoli yang melanggar Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 diberikan sanksi administrasi atau sanksi pidana. Dalam penelitian ini sanksi yang diberikan oleh majelis komisi adalah sanksi administrasi berupa denda. Penerapan sanksi denda bagi pelanggaran monopoli dan persaingan usaha tidak sehat bukan hanya didalam lingkup perusahaan swasta. Perusahaan negara atau badan yang ditunjuk oleh pemerintah yang melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 bisa

dikenakan sanksi, dalam penelitian ini hanya putusan KPPU No. 9/KPPU-L/2016 yang melanggar Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 sehingga sesuai Pasal 36 huruf (l) UU No. 5 Tahun 1999 KPPU berwenang untuk memberikan sanksi terhadap Badan usaha milik Negara.

2 Saran

Pemerintah dalam pengaturan energi gas bumi nasional, menyangkut harga gas bumi melalui pipa untuk pengguna umum perlu selaras dengan perundang undangan yang berlaku sehingga peraturan menteri perlu lebih rinci dan sejalan dengan peraturan perundang- undangan di atasnya. Sehingga pelaku usaha tidak memanfaatkan *in absence of government regulation*. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) untuk melakukan revisi atas Permen ESDM Nomor 19 Tahun 2009 ketentuan Pasal 21 ayat (4) dan diselaraskan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009 ketentuan Pasal 72. Segala tindakan yang dilakukan BUMN memiliki tanggung jawab

hukum terhadap masyarakat. Sehingga BUMN harus lebih berhati-hati dalam memutuskan suatu persoalan yang berhubungan dengan masyarakat. Pemerintah harus memiliki aktualisasi peraturan dan menyelaraskan agar tidak ada kekosongan hukum dalam setiap tindakan BUMN agar tidak berimplikasi luas bagi masyarakat. Pengungkapan suatu kejadian hukum yang berhubungan dengan BUMN lebih dalam diteliti tidak hanya dari unsur regulasi semata, melainkan dari unsur ekonomi dan kemampuan daya beli dalam negeri dan nilai produksi serta kemampuan pasar.

Daftar Pustaka

- Abdul hakim barkatullah, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen (kajian teoritis dan perkembangan pemikiran)*, FH Unlam Press, Banjarmasin.
- Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT.Suryandanu Utama, Semarang.
- Handler, Milton, et. Al, 1997, *Trade, Regulator, Cases And Material*, The Foundation Press, Westbury, New York.
- Johny Ibrahim, 2006, *Hukum Persaingan usaha (filosofi, teori, dan implikasi penerapannya di Indonesia)*, Bayu Media, Jakarta.
- Mustafa Kamal Rokan, 2012, *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mustafa Kamal Rokan, 2012, *Hukum Persaingan Usaha*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Peter Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Persada Media group, Jakarta.
- Rhido Jusmadi, 2014, *Konsep Hukum Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang.
- Sjahdeini, Sutan Remy, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian hukum normatif (suatu tinjauan singkat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.