



ISSN Print: XXXX-XXXX  
ISSN Online: XXXX-XXXX

**Editorial Office** : Faculty of Law, Jambi University, Jalan Lintas Sumatera, Jambi 36122, Indonesia.

[zaaken@unja.ac.id](mailto:zaaken@unja.ac.id)

<http://online-journal.unja.ac.id/zaaken>

---

## **Sengketa Dugaan Pelanggaran Dalam Industri Telekomunikasi**

**Oleh PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk**

Poppy Miranda Damanik  
[poppydamanik1@gmail.com](mailto:poppydamanik1@gmail.com)

Pahlefi  
[pahlefi@unja.ac.id](mailto:pahlefi@unja.ac.id)

Fakultas Hukum Universitas Jambi

---

Article History:

Submitted: 10 Februari 2019; Accepted: 18 Februari 2020; Published : 19 February 2020.

---

### **Abstract**

This study discusses disputes submitted in the telecommunications industry conducted by PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk. In the KPPU Decision the KPPU took the initiative to sue PT. Telekomunikasi Indonesia because it was approved by PT. Telekomunikasi Indonesia has carried out monopolistic practices. KPPU Decision related to IndiHome services by PT. Indonesian Telecommunications. Formulation of the problem regarding the consideration of the Commission Council in the Decision The research method used is normative juridical research. The results of the study indicate that, first, the Commission Council determined that PT. Telekomunikasi Indonesia has not been proven to fight because the actions taken do not prove that competition is unhealthy. Secondly, determining a market that supports allegations that inhibit monopoly and determining a dominant position that cannot escape or obscure because it has something to do with it. Therefore, this research requests that KPPU investigators act carefully and professionally in conducting investigations.

**Keywords** : *Dispute; alleged; infringement; industry; PT. Telekomunikasi Indonesia*

### **Abstrak**

Penelitian ini membahas tentang sengketa dugaan pelanggaran dalam industri telekomunikasi yang dilakukan oleh PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk. Dalam Putusan KPPU pihak KPPU berinisiatif menggugat PT. Telekomunikasi Indonesia karena menduga PT. Telekomunikasi Indonesia telah melakukan praktik monopoli. Tujuan penulisan untuk mengetahui dan menganalisis hasil dalam Putusan KPPU yang berkaitan dengan layanan jasa IndiHome oleh PT. Telekomunikasi Indonesia. Rumusan masalah mengenai pertimbangan Majelis Komisi dalam Putusan KPPU dilihat dari ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan apakah penentuan pasar bersangkutan dalam Putusan KPPU sudah tepat.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pertama, Majelis Komisi menetapkan bahwa PT. Telekomunikasi Indonesia tidak terbukti melakukan pelanggaran karena tindakan yang dilakukan tidak mengakibatkan adanya persaingan menjadi tidak sehat. Kedua, penentuan pasar bersangkutan untuk dugaan pelanggaran monopoli dan posisi dominan tidak jelas atau kabur (*obscur*) karena batasan-batasan pengertian tentang pasar bersangkutan tidak dijelaskan secara rinci. Oleh karena itu, penelitian ini menyarankan agar investigator KPPU bertindak secara cermat dan profesional dalam melakukan penyelidikan.

**Kata Kunci:** Sengketa; Dugaan; Pelanggaran; Industri; PT. Telekomunikasi Indonesia

## A. Pendahuluan

Seiring dengan kebijakan pemerintah dalam memandu laju perekonomian melalui mekanisme ekonomi pasar, kegiatan usaha pada setiap lapisan masyarakat serta menyangkut semua kegiatan usaha yang dilakukan oleh para pelaksana kegiatan ekonomi perlu dilandasi oleh ketentuan hukum yang mendorong bekerjanya mekanisme ekonomi pasar yang baik dan wajar. Untuk itu ketentuan hukum yang memberikan landasan bagi terselenggaranya persaingan yang sehat dan wajar dalam dunia usaha perlu ditegakkan.

Salah satu sarana untuk mewujudkan demokrasi ekonomi adalah melalui pengaturan terhadap persaingan usaha. Hal ini ditunjukkan melalui terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang Anti Monopoli). Aturan hukum tersebut diharapkan bisa memberikan peluang yang sama bagi semua pelaku usaha untuk ikut serta dalam proses produksi barang dan jasa dalam suatu iklim usaha yang sehat, kondusif, dan kompetitif. Dengan adanya iklim usaha yang sehat maka dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pasar yang wajar.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini, secara historis berawal dari belum tersedianya secara cukup suatu Undang-Undang yang secara komprehensif dan memadai yang mengatur mengenai persaingan usaha di Indonesia. Selama ini, pelaku usaha masih bersikap ambiguitas dalam menentukan langkah dalam melaksanakan, mengurus, serta mengatur kegiatan usahanya karena acapkali masih kita jumpai, bahwa masih ada pelaku usaha yang bingung, apakah kegiatan usaha yang dilakukan itu nantinya akan mengganggu atau berdampak buruk atau negatif pada kegiatan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha lainnya.<sup>1</sup>

Undang-Undang Antimonopoli memang bertujuan untuk mengontrol tindakan para pelaku usaha dari perbuatan melakukan praktik monopoli, di samping berusaha untuk

---

<sup>1</sup>Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, cetakan kesatu, 2013), hlm.23.

mempromosikan kompetisi yang sehat, jujur, dan terbuka. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memuat hal-hal yang cukup luas. Hal ini telah terlihat dari materi nama undang-undang itu sendiri yang memuat mengenai perbuatan apa saja yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap persaingan usaha, termasuk perbuatan-perbuatan apa yang diatur bagi tindakan pelaku usaha, berikut dengan pengaturan mengenai sanksi.<sup>2</sup>

Agar implementasi serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai dengan yang diinginkan, maka dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU adalah sebuah lembaga independent yang melakukan pengawasan persaingan usaha. Sebagai lembaga independent, kewenangan yang dimiliki KPPU sangat luas, khususnya dalam menangani, memutuskan atau melakukan penyelidikan suatu perkara. Terhadap kewenangan KPPU yang sangat luas tersebut tentunya diperlukan pengawasan, terutama terhadap putusan yang dikeluarkannya karena sengketa persaingan usaha sarat dengan pertimbangan ekonomi.

Sesuai dengan amanat Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini. Oleh karena itu, KPPU bertugas melakukan pemeriksaan terhadap para pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran Undang-Undang Antimonopoli Indonesia tersebut dan menjatuhkan sanksi jika pelaku usaha bersangkutan terbukti bersalah (*law enforcement*).<sup>3</sup>

Selain itu, KPPU juga bertugas memberikan saran dan pertimbangan (advokasi) terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Melalui pelaksanaan kedua tugas ini, *law enforcement* dan advokasi, KPPU menyanggah peran penting untuk memastikan tercapainya tujuan menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil. Sebagai Lembaga pengawas, KPPU berwenang menangani perkara persaingan usaha. Penanganan perkara persaingan usaha oleh KPPU tersebut dapat secara proaktif atau setelah menerima pengaduan atau laporan tertulis dari masyarakat.<sup>4</sup>

Dengan demikian, dasar penanganan perkara persaingan usaha oleh KPPU, bisa dikarenakan:

- a. atas dasar inisiatif sendiri dari KPPU apabila ada dugaan terjadi pelanggaran

---

<sup>2</sup>Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, hal. 65.

<sup>3</sup>Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, hlm. 29.

<sup>4</sup>Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, hlm. 120.

- Undang-Undang Antimonopoli tanpa ada laporan dari masyarakat;
- b. atas dasar laporan tertulis dari orang yang mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran Undang-Undang Antimonopoli;
  - c. atas dasar laporan tertulis dari pihak yang dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang Antimonopoli.

Namun, terkait implementasinya KPPU dianggap melakukan kekeliruan menguraikan unsur-unsur pasal dalam penanganan perkara persaingan usaha yang diperiksa atas dasar inisiatifnya sendiri. Salah satu kasusnya yaitu Putusan KPPU Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 tentang dugaan pelanggaran terkait jasa telepon tetap, jasa internet dan jasa IP TV di Indonesia yang dilakukan oleh PT. Telekomunikasi Indonesia. Dugaan pelanggaran tersebut pun tidak terbukti sehingga mengganggu kredibilitas KPPU sebagai penegak hukum persaingan usaha di Indonesia.

Dalam pemeriksaan pendahuluan, investigator KPPU membacakan Laporan Dugaan Pelanggaran yang pada pokoknya berisi terlapor diduga melanggar Pasal 15 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 mengenai perjanjian tertutup, Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 mengenai praktik monopoli, dan Pasal 25 ayat (1) huruf a dan c UU No. 5 Tahun 1999 mengenai posisi dominan. Objek perkaranya ialah layanan Jasa dalam Industri Telekomunikasi terkait Jasa Telepon Tetap (*fixed line*), Jasa Internet (*fixed broadband*), dan Jasa TV berbayar (IP TV) yang dipasarkan oleh terlapor di seluruh wilayah Indonesia dengan periode waktu mulai bulan Desember 2013 sampai dengan bulan Maret 2016.

Tim investigor KPPU sendiri telah mengantongi dan memperoleh bukti yang cukup, kejelasan dan kelengkapan dugaan pelanggaran yang dituangkan dalam Laporan Hasil Penyelidikan. PT Telkom Indonesia dianggap telah menjual paket IndiHome yang merupakan paket yang berisi tiga layanan atau layanan telepon tetap (*fixed line*), layanan internet (*fixed broadband*), dan layanan IP TV. Terlapor tidak melayani penjualan salah satu layanan/single produk saja (tidak melayani penjualan terpisah). KPPU beranggapan adanya persyaratan yang mewajibkan pelanggan untuk menggunakan ketiga layanan tersebut berpotensi untuk merugikan konsumen.

PT Telkom Indonesia merupakan market leader dengan persentase 99% pangsa pasar atas jasa layanan telepon tetap (*fixed line*) di Indonesia. Menyadari market power atas jasa layanan telepon tetap, terlapor kemudian membuat paket layanan jasa dengan nama IndiHome. Pelanggan tidak memiliki pilihan untuk memilih layanan dalam paket IndiHome, pelanggan wajib untuk menggunakan ketiga layanan tersebut. Terlapor juga telah menetapkan biaya telepon tetap yang terlalu tinggi dan menawarkan paket IndiHome

yang lebih murah dibanding hanya biaya telepon dan terdapat pemutusan seluruh layanan apabila pelanggan/konsumen hanya ingin menggunakan satu atau dua layanan tertentu. Dengan adanya syarat untuk menggunakan tiga layanan sekaligus dan tidak menyediakan pilihan alternatif pilihan kepada konsumen merupakan pemaksaan pada pihak konsumen. Seharusnya terlapor menawarkan dan/atau memberikan pilihan kepada konsumen berdasarkan kebutuhannya.

Tindakan terlapor membuat persyaratan-persyaratan dalam layanan IndiHome sebagaimana dijabarkan sebelumnya, yaitu tidak memberikan pilihan layanan single service kepada pelanggan/konsumen merupakan penyalahgunaan posisi dominan dengan menguasai pangsa pasar 99% sebagai perilaku eksklusif (*exclusionary strategic behavior*) untuk membatasi atau menyingkirkan pelaku usaha pesaing khususnya untuk layanan internet dan layanan TV berbayar. Dengan kata lain, tindakan terlapor memberikan hambatan pada pelaku usaha terkait yang menjadi pesaing dalam pasar layanan jasa khususnya untuk layanan internet dan TV berbayar.

Terlapor (PT Telekomunikasi Indonesia) menyerahkan tanggapan terhadap Laporan Dugaan Pelanggaran yang memuat kesimpulan bahwa pasar bersangkutan sebagaimana diuraikan dalam LDP Tim investigator tidak jelas dan kabur (*obscur*), karena batasan-batasan pengertian tentang pasar bersangkutan (*relevant market*), pasar produk, dan pasar geografis dalam perkara tersebut tidak jelas dan kabur (*obscur*) sehingga LDP Tim Investigator harus dinyatakan ditolak atau setidaknya tidak dinyatakan tidak dapat diterima.

Mengenai jangka waktu pengambilan putusan Komisi, ketentuan dalam Pasal 43 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa "Komisi wajib memutuskan telah terjadi atau tidak terjadi pelanggaran terhadap undang-undang ini selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) atau ayat (2)". Majelis Komisi berpendapat bahwa tidak terdapat cukup bukti adanya paksaan yang dilakukan oleh terlapor dalam pemasaran produk kepada konsumen, sehingga Majelis Komisi menilai pembeli produk masih memiliki pilihan untuk membeli produk dari terlapor secara terpisah dan memutuskan bahwa terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf a dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Berdasarkan pembahasan diatas, permasalahan dari artikel ini membahas mengenai pertimbangan Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam putusan Nomor 10/KPPU-I/2016 tentang sengketa dugaan pelanggaran dalam Industri Telekomunikasi oleh PT. Telekomunikasi Indonesia dilihat dari ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 dan

ditinjau dari aspek yuridis, filosofis, dan sosiologis. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis secara mendalam hasil dalam Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2016 yang berkaitan dengan layanan jasa IndiHome oleh PT. Telekomunikasi Indonesia.

Dalam penulisan ini metode penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau studi kepustakaan yang berkenaan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk dalam perspektif UU Nomor 5 Tahun 1999. Ilmu hukum normatif adalah ilmu hukum yang bersifat *sui generis*, maksudnya ia tidak dapat dibandingkan dengan ilmu-ilmu lain.<sup>5</sup> Penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pendekatan kasus digunakan untuk melengkapi penelaahan hukum yang sedang diteliti yaitu Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2016 tentang dugaan pelanggaran dalam industri telekomunikasi.

## **B. Pertimbangan Majelis Komisi Dalam Sengketa Dugaan Pelanggaran Dalam Industri Telekomunikasi Dikaitkan Dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 Dan Ditinjau Dari Aspek Yuridis, Filosofis, Sosiologis**

Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 menjadi salah satu ujian bagi KPPU RI khususnya Investigator KPPU dalam proses penegakan hukum persaingan, terutama dalam penentuan unsur pasar bersangkutan. Putusan ini merupakan perkara tentang dugaan pelanggaran Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf a dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Industri Telekomunikasi terkait jasa telepon tetap, jasa internet, dan jasa IP TV di Indonesia yang dilakukan oleh PT Telekomunikasi Indonesia dengan periode waktu mulai bulan Desember 2013 sampai dengan bulan Maret 2016 dan dipasarkan di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara, berdasarkan peraturan komisi tersebut, perkara nomor 10/KPPU-I/2016 yang dibahas pada penelitian ini merupakan jenis perkara atas dasar inisiatif KPPU sendiri. Identitas dari perkara atas dasar inisiatif dari KPPU dapat dilihat dari nomor perkaranya, misalnya: nomor perkara/KPPU-I (yang bermakna "inisiatif")/tahun.

Pada perkara ini, KPPU awalnya menemukan dugaan pelanggaran hukum

---

<sup>5</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, hal. 80.

persaingan usaha yang dilakukan oleh pihak terlapor, yakni PT Telekomunikasi Indonesia. PT Telekomunikasi Indonesia atau hingga kini biasa disingkat Telkom Indonesia merupakan sebuah badan usaha milik negara (BUMN) yang bergerak di bidang jasa layanan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dan jaringan telekomunikasi di Indonesia. Kegiatan usaha Telkom bertumbuh dan berubah seiring dengan perkembangan teknologi, informasi dan digitalisasi, namun masih dalam koridor industri telekomunikasi dan informasi.

Pemeriksaan pendahuluan pada Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 telah dimulai dan dilangsungkan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja, dimulai terhitung sejak tanggal 21 Februari sampai dengan 04 April 2017. Lamanya dalam jangka 30 (tiga puluh) hari pada pemeriksaan pendahuluan telah sesuai dengan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Sidang Majelis Komisi I dimulai pada tanggal 21 Februari 2017 dengan disertai agenda pembacaan dan penyerahan Salinan Laporan Dugaan Pelanggaran oleh investigator KPPU kepada pihak terlapor. Dalam LDP tersebut pada pokoknya berisi dugaan melanggar ketentuan Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf a dan c. LDP investigator KPPU juga memuat cakupan objek perkara pada perkara ini yaitu layanan jasa dalam industri telekomunikasi terkait jasa telepon tetap (*fixed line*), jasa internet (*fixed broadband*), dan jasa TV berbayar (IP TV) yang dipasarkan oleh terlapor diseluruh wilayah Indonesia dengan periode waktu mulai bulan Desember 2013 sampai dengan bulan Maret 2016.

Dalam perkara ini, yang menjadi produk pengikat (*tying product*) adalah layanan telepon (*fixed line*) dan produk ikatan (*tyied product*) layanan lainnya jasa internet (*broadband*) dan IP TV. Berdasarkan saksi-saksi, terlapor merupakan *market leader* untuk jaringan telepon dasar dan terlapor merupakan pemegang pangsa pasar terbesar untuk penyelenggara layanan internet tetap, keunggulan tersebut karena terlapor memiliki *right of way* melalui jaringan nomor telepon rumah yang telah ada sejak lama dan menyebar di seluruh Indonesia.

Strategi terlapor dalam menerapkan *tying product* sekaligus dengan layanan jasa telepon tetap (*fixed line*) diduga sebagai upayanya untuk mempertahankan dan meningkatkan layanan jasa internet (*fixed broadband*) dan jasa TV berbayar (IP TV). Adanya kewajiban untuk menggunakan 3 layanan jasa sekaligus dan tidak dapat dilakukan secara parsial merupakan bentuk tindakan anti persaingan dan menghilangkan peluang pesaing nyata maupun pesaing potensial. Kewajiban untuk menggunakan 3 layanan jasa sekaligus dan tidak adanya alternatif pilihan bagi konsumen merupakan bentuk tindakan praktek monopoli.

Sebagai satu-satunya penyedia jasa layanan telepon tetap (*fixed line*), telapor memungkinkan untuk beroperasi di pasar tanpa terpengaruhi oleh persaingan dan melakukan tindakan yang dapat mengurangi persaingan. Adanya strategi dari telapor mewajibkan konsumen untuk menggunakan 3 layanan jasa sekaligus tersebut diduga digunakan untuk menghalangi perusahaan baru untuk masuk ke dalam pasar (*potensial competitor*) atau menghalangi pesaing yang sudah berada di pasar (*existing competitor*).

Setelah melakukan Pemeriksaan Lanjutan, Majelis Komisi menilai perlu dilakukan perpanjangan Pemeriksaan Lanjutan, maka Majelis Komisi menerbitkan Surat Keputusan Majelis Komisi, yaitu dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Pada pemeriksaan lanjutan tersebut, telapor (PT. Telekomunikasi Indonesia) menyerahkan kesimpulan Hasil Persidangan yang pada pokoknya memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Penetrasi dan kualitas internet di Indonesia cukup rendah, telapor terpenggil untk meningkatkannya. Sejalan dengan perkembangan teknologi, praktek penjualan dengan satu paket (*bundling*) dalam layanan telekomunikasi telah umum dilakukan di berbagai negara, termasuk di Indonesia.
- b. Layanan *triple play* menguntungkan pelanggan, dimana telapor tetap menyediakan layanan bagi para pelanggan yang menginginkan layanan terpisah. Telapor tidak menetapkan biaya berlangganan telepon yang terlalu tinggi dan tidak pernah menawarkan biaya berlangganan paket IndiHome yang lebih murah dibanding hanya biaya berlangganan telepon.
- c. Pasar bersangkutan sebagaimana diuraikan dalam LDP tim investigator tidak jelas dan kabur (*obscur*), karena batasan-batasan pengertian tentang pasar bersangkutan (*relevant market*), pasar produk, dan pasar geografis dalam perkara a quo tidak jelas dan kabur (*obscur*) sehingga LDP tim investigator harus dinyatakan ditolak atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima. LDP tim investigator tidak jelas atau kabur karena pasar bersangkutan untuk dugaan pelanggaran Pasal 17 UU No.5/1999 adalah layanan telepon tetap sedangkan hambatan kepada pelaku usaha pesaing adalah dalam jasa internet dan IP TV setelah adanya IndiHome.
- d. Andaiupun telapor menguasai pangsa pasar jasa telepon tetap sebesar 99% sebagaimana dalil tim investigator, pendapatan dari jasa ini terus menerus menurunsehingga tidak terlalu menguntungkan bagi telapor. Bahkan berdasarkan data yang ada meskipun pelanggan diberi fasilitas gratis telepon selama 1000 (seribu) menit per bulan, fasilitas tersebut tidak banyak digunakan oleh pelanggan, dimanana hanya sekitar 17% dari seluruh pelanggan yang



menggunakannya. Jasa telepon tetap bukan produk pengikat dimana internet dan jasa IP TV diikatkan penjualannya karena telah terbukti jasa telepon tetap bukan produk yang paling diinginkan oleh pelanggan.

e. Tim investigator telah salah menafsirkan kontrak berlangganan IndiHome, karena kontrak tersebut merupakan kontrak khusus untuk pelanggan yang berlangganan jasa telepon tetap, jasa internet, dan jasa IP TV secara sekaligus, dimana apabila pelanggan bermaksud mengurangi layanan maka pelanggan dapat melakukan migrasi layanan dan menandatangani kontrak berlangganan baru untuk layanan yang diinginkan pelanggan. Klausula pengakhiran perjanjian dalam kontrak berlangganan IndiHome juga tidak dapat dijadikan bukti untuk menuduh terlapor melakukan praktek *tying* karena kontrak berlangganan tersebut tidak memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan jasa lain dari pelaku usaha pemasok. Kontrak berlangganan tersebut merupakan kontrak yang akan diterapkan apabila konsumen berhenti menjadi pelanggan IndiHome.

f. Layanan IndiHome tidak dihasilkan dengan memanfaatkan tingginya *market share* terlapor dalam jasa telepon tetap, maupun memanfaatkan posisi terlapor sebagai satu-satunya perusahaan yang mampu menyediakan jasa telepon tetap.

Menurut analisis penulis, Telkom merupakan *market leader* dengan persentase 99% pangsa pasar atas jasa layanan telepon tetap di Indonesia sehingga dengan menyadari *market power* atas jasa layanan telepon tetap yang dimilikinya. Tingginya pangsa pasar yang dimiliki oleh Telkom dalam jasa layanan telepon tetap dan merupakan satu-satunya perusahaan yang mampu menyediakan layanan telepon dengan jaringan nasional memudahkan Telkom untuk membuat paket *tying product* dengan jenis layanan jasa lainnya yakni paket layanan jasa dengan nama IndiHome yang terdiri atas layanan telepon tetap/telepon rumah, internet, dan TV berbayar.

Lalu KPPU berinisiatif untuk menggugat PT. Telekomunikasi Indonesia karena dengan adanya keberadaan IndiHome membuat pelanggan tidak memiliki pilihan untuk memilih layanan dalam paket IndiHome seperti contohnya pelanggan hanya ingin memasang telepon *fixed line (single service)*, sehingga pelanggan wajib untuk menggunakan ketiga layanan tersebut yang tentu saja berpotensi merugikan konsumen karena pelanggan yang semula hanya membutuhkan satu atau dua layanan jasa saja terpaksa mengambil tiga layanan sekaligus mengakibatkan pelanggan harus menanggung beban (biaya) atas jasa yang tidak digunakannya). Telkom juga menetapkan biaya telepon yang terlalu tinggi dan menawarkan paket IndiHome yang lebih murah

dibanding hanya biaya telepon yang tentu saja dapat menarik perhatian pelanggan untuk lebih memilih paket IndiHome daripada harus membeli layanan telepon saja.

Mengenai adanya perjanjian tertutup (*tying agreement*) pada Telkom, Telkom tidak terbukti melakukan upaya pemaksaan kepada konsumen untuk berlangganan *triple play* IndiHome, dikarenakan perjanjian yang diberikan kepada pelanggan merupakan kontrak berlangganan yang ditandatangani oleh petugas Telkom dengan pelanggan atau kuasa pelanggan dan belum menunjukkan adanya kesepakatan antara Telkom dengan pelanggannya. Hal tersebut dikuatkan dengan pengajuan bukti kontrak berlangganan Telkom dengan pelanggan yang substansinya tidak mengandung paksaan bagi konsumen.

Sementara itu, dalam Pasal 1 Angka 7 UU No.5/1999 Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Maka dari itu kontrak berlangganan IndiHome tidak dapat dijadikan bukti adanya pelanggaran perjanjian karena salah satu pihak di dalam kontrak berlangganan bukan pelaku usaha. Majelis Komisi pun menilai unsur perjanjian dalam kasus tersebut tidak terpenuhi dan menilai kontrak berlangganan IndiHome tidak menunjukkan adanya paksaan, karena masih dimungkinkan konsumen untuk membeli produk secara terpisah, sehingga konsumen masih memiliki pilihan.

Mengenai penyalahgunaan posisi dominan, penulis berpendapat walaupun Telkom menguasai pangsa pasar jasa telepon tetap sebesar 99%, pendapatan dari jasa ini terus menerus menurun sehingga tidak terlalu menguntungkan bagi Telkom. Bahkan meskipun pelanggan diberi fasilitas gratis telepon selama 1000 menit per bulan, fasilitas tersebut tidak banyak digunakan oleh pelanggan, dimana hanya sekitar 17% dari seluruh pelanggan yang menggunakannya. Hal ini terjadi dikarenakan jasa telepon tetap merupakan produk dengan teknologi yang sudah tidak diminati lagi oleh konsumen dan produk yang diinginkan konsumen adalah produk internet. Sehingga, Telkom tidak menyalahgunakan posisi dominan yang ia miliki dikarenakan tidak ditemukan bukti adanya pelaku usaha yang tidak dapat masuk ke pasar jasa telepon tetap maupun jasa layanan internet akibat tindakan PT. Telekomunikasi Indonesia.

Secara teoritis, penyalahgunaan posisi monopoli merupakan perilaku yang di dalamnya mengandung unsur pencegahan, pembatasan, penurunan persaingan, dan eksploitasi. Oleh karena itu berdasarkan keterangan pelaku usaha pesaing dan para saksi-saksi maka tidak ada bukti yang cukup terjadinya upaya pencegahan, pembatasan, dan penurunan persaingan yang dialami pelaku usaha pesaing akibat perilaku Telkom pada pasar jasa layanan telepon, internet, dan TV berbayar. Selain itu, tidak ditemukan adanya

cukup bukti tindakan Telkom yang dapat dikategorikan sebagai eksploitasi. Hal tersebut diperkuat dengan fakta tingginya pangsa pasar yang dimiliki Telkom untuk produk telepon tetap tersebut.

Perkara yang telah diputus oleh KPPU melalui Majelis Komisi dalam putusannya Nomor 10/KPPU-I/2016 tentang dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam industri telekomunikasi terkait jasa telepon tetap, jasa internet, dan jasa IP TV di Indonesia. Majelis Komisi telah memutuskan bahwa, "Menyatakan bahwa Terlapor tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf a dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999"

Penentuan pasar bersangkutan terhadap dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menurut investigator KPPU adalah layanan jasa telepon tetap sehingga menurut penulis penentuan pasar bersangkutan dari investigator KPPU tidak jelas atau kabur (*obscur*). Penulis berpendapat, bahwa untuk semestinya, hambatan kepada pelaku usaha pesaing hingga saat ini secara nyata dan jelas adalah jasa internet dan IP TV. Selain itu, penulis juga berpendapat bahwa investigator KPPU telah mencampuradukkan penentuan pasar bersangkutan jasa telepon tetap dengan layanan jasa triple play pada layanan IndiHome yang menjadikan LDP investigator KPPU menjadi kabur dan tidak tepat. LDP investigator KPPU terbukti tidak mengacu kepada peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009 terkait penentuan pasar bersangkutan, tepatnya penentuan aspek pasar produk. Maka LDP tersebut dapat dibilang menjadi kabur sehingga sudah seharusnya bagi majlis komisi unruk mnyatakan LDP tersebut dapat ditolak.

Ketidajelasan dan kabur (*obscur*) dalam penentuan pasar bersangkutan dalam LDP investigator KPPU bukan hanya ditemukan pada aspek penentuan pasar produk, tetapi juga ditemukan pada penentuan terhadap aspek pasar geografis dalam LDP investigator KPPU pada perkara ini. Investigator KPPU dalam LDP berdalil bahwa pasar geografis dalam perkara ini adalah seluruh wilayah Indonesia. Dasar dalil-dalil investigator KPPU dalam menentukan pasar geografis terkait LDP ternyata berdasarkan pada penyelidikan jangkauan distribusi IndiHome yang dilakukan oleh pihak terlapor meliputi wilayah di Indonesia serta semuanya berjumlah 7 regional (diantaranya regional I Sumatera, regional II Jakarta, regional III Jawa Barat, regional IV Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, regional V Jawa Timur, Bali dan Nusa Tenggara, regional VI Kalimantan, dan regional VII Indonesia Timur) yang dalam hal ini meliputi seluruh penjualan serta operasional seluruh layanan yang tersedia di Indonesia.

Menurut penulis, dalam LDP investigator KPPU telah menenukan aspek produknya yang berupa layanan jasa telepon tetap. Namun dalam LDP tersebut, pada penentuan pasar

geografisnya sebagaimana yang telah dinyatakan oleh investigator KPPU sebelumnya juga merupakan jangkauan distribusi dari layanan IndiHome oleh pihak terlapor. Hal ini menyebabkan kekeliruan dan ketidakkonsistenan penentuan pasar produk yang didistribusikan pada pasar geografis tersebut. Pasar bersangkutan apakah yang sebenarnya ingin disampaikan oleh investigator KPPU. Apakah layanan jasa telepon tetap, jasa internet, jasa IP TV ataukah gabungan dari ketiganya. Maka dari itu penulis berpendapat investigator KPPU gagal dan menjadi kabur (*obscur*) dalam menentukan pasar bersangkutan (*relevant market*) terhadap perkara ini sehingga bisa saja ditolaknya LDP tersebut.

Alasan-alasan yang dapat dipertimbangkan Majelis Komisi dalam menolak kasus tersebut atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima menurut penulis adalah:

- a. LDP (Laporan Dugaan Pelanggaran) tim investigator tidak jelas atau kabur (*obscur*) karena pasar bersangkutan untuk dugaan pelanggaran Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 adalah layanan telepon tetap (*fixed line*) sedangkan hambatan kepada pelaku usaha pesaing adalah dalam jasa internet dan IP TV setelah adanya IndiHome.
- b. Tim investigator telah mencampuradukkan pasar bersangkutan jasa telepon tetap dengan layanan *triple play* IndiHome sehingga dugaan pelanggaran dalam LDP tim investigator menjadi kabur.
- c. Dengan ditentukannya pasar produk pada perkara tersebut adalah layanan jasa dalam industri telekomunikasi terkait jasa telepon tetap, maka artinya menurut tim investigator layanan jasa dalam industri telekomunikasi terkait jasa telepon tetap tidak memiliki substitusi baik dari sisi kegunaan (fungsi), karakteristik dan harga.

Keputusan Majelis Komisi yang menyatakan PT Telekomunikasi Indonesia tidak terbuktinya secara sah dan meyakinkan melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bukanlah tanpa alasan. Hal ini dikarenakan oleh kegagalan dari pihak KPPU itu sendiri, khususnya bagi investigator KPPU dalam menyelidiki suatu perkara yang diduga melanggar ketentuan hukum persaingan. Investigator telah melakukan suatu kegagalan yang sangat mendasar. Penentuan pasar bersangkutan tidak dapat dianggap sebelah mata. Ukuran pasar bersangkutan ini menjadi penting, karena dapat mengidentifikasi seberapa besar penguasaan produk tertentu dalam pasar tersebut oleh suatu pelaku usaha.

Majelis Komisi menilai berdasarkan alat bukti dokumen diketahui pangsa pasar jasa telepon tetap sebesar 99%. Namun demikian, berdasarkan alat bukti juga pendapatan terlapor berkaitan dengan jasa telepon tetap tersebut cenderung mengalami

penurunan. Jasa telpon tetap dinilai bagi Majelis Komisi dalam perkembangannya merupakan sebuah produk teknologi yang sudah tidak diminati lagi oleh konsumen dan produk yang diinginkan konsumen sekarang yang berkembang adalah produk internet.

Perlu diingat bahwasanya hadirnya pengaturan persaingan usaha pada dasarnya ialah tercipta keadilan bagi pelaku usaha maupun konsumen. Terutama dalam penentuan pasar bersangkutan, harus memperhatikan dua aspek, yakni mempertimbangkan aspek pasar produk dan pasar berdasarkan geografis. Berdasarkan dimensi produk, harus melihat sisi barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut. Sedangkan berdasarkan dimensi wilayah, terkait dengan jangkauan atau daerah pemasaran berpedoman kepada aturan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009, disamping itu juga memperhatikan aturan Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2010 yang berkaitan dengan tata cara penanganan perkara.

Pada putusan yang telah dijatuhkan oleh Majelis Komisi, menurut penulis telah bersesuaian fakta dengan norma dikarenakan beberapa unsur yang ada dalam putusan ini tidak terpenuhi. PT. Telekomunikasi Indonesia tidak terbukti melakukan pelanggaran, karena tindakan yang dilakukannya tidak menyebabkan persaingan menjadi tidak sehat di antara para pelaku usaha yang menjual produk yang sama sehingga menurut penulis, putusan yang diberikan oleh Majelis Komisi sudahlah tepat untuk memutuskan bahwa Telkom tidak bersalah.

### **C. Kesimpulan**

Dalam Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016, PT. Telekomunikasi Indonesia tidak terbukti melakukan praktik monopoli seperti penguasaan pasar dan penyalahgunaan posisi dominan. Telkom tidak memaksa konsumen untuk berlangganan triple play IndiHome, dikarenakan perjanjian yang diberikan kepada pelanggan dituangkan dalam bentuk kontrak berlangganan IndiHome yang ditandatangani oleh petugas Telkom dan pelanggan/kuasa pelanggan yang substitusinya tidak menunjukkan adanya paksaan karena masih dimungkinkan konsumen untuk membeli produk secara terpisah, sehingga konsumen masih memiliki pilihan. Majelis Komisi menetapkan bahwa PT. Telekomunikasi Indonesia terbukti melakukan pelanggaran, karena tindakan yang dilakukan oleh Telkom tersebut tidak mengakibatkan adanya persaingan menjadi tidak sehat di antara para pelaku usaha yang menjual produk yang sama.

Penulis berpendapat dalam perkara terhadap layanan jasa IndiHome yang dijalankan oleh PT. Telekomunikasi Indonesia, penentuan pasar bersangkutan untuk dugaan pelanggaran monopoli dan posisi dominan atas investigasi oleh investigator KPPU

tidak jelas atau kabur (obscur), karena batasan-batasan pengertian tentang pasar bersangkutan tidak dijelaskan secara rinci dan cermat. Melalui putusan serta pertimbangan hukum oleh Majelis Komisi telah benar dalam membuat keputusan, terutama yang berkaitan dengan penentuan pasar bersangkutan. Hal ini dirasa sesuai dengan tujuan dari pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta hadirnya pengaturan persaingan usaha khususnya di Indonesia pada dasarnya tidak hanya menciptakan suasana keadilan bagi konsumen saja, namun juga bagi pihak pelaku usaha dalam mendukung proses persaingan yang sehat.

## **Daftar Pustaka**

### **Artikel/Buku**

Margono, Suyud. *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: Sinar Grafika, cetakan kedua, 2013.

Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: MandarMaju, cetakan kedua, 2016.

Usman, Rachmadi. *Hukum Acara Persaingan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, cetakan pertama, 2013.

Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, cetakan pertama, 2013.

### **Peraturan/Putusan Hukum**

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Republik Indonesia. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha republic Indonesia nomor 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Republik Indonesia. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/201.