

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Pasca krisis ekonomi yang terjadi tahun 1998, terjadi pergeseran paradigma kebijakan ekonomi nasional. Dari kebijakan ekonomi yang mengedepankan pendekatan sentralistis dengan peran Pemerintah yang sangat dominan sebagai motor pembangunan ekonomi, menjadi kebijakan pembangunan dengan sistem ekonomi pasar yang wajar, dengan peran pelaku usaha dalam sistem perekonomian nasional yang lebih besar. Dalam situasi seperti ini peran pemerintah akan bergeser dari awalnya pelaku ekonomi dan regulator/pengawas, menjadi hanya regulator/pengawas semata. Melalui pembagian peran yang jelas dan tegas antara pelaku usaha sebagai pelaku ekonomi dan Pemerintah selaku regulator diharapkan sektor ekonomi dapat berkembang dengan pesat. Regulator diharapkan mampu mengembangkan iklim usaha yang senantiasa mendorong persaingan usaha yang sehat, yang dalam gilirannya akan melahirkan pelaku usaha yang berdaya saing di setiap sektor ekonomi.

Persaingan usaha yang sehat merupakan salah satu kunci sukses bagi sistem ekonomi pasar yang wajar. Dalam implementasinya hal tersebut diwujudkan dalam dua hal, pertama melalui penegakan hukum persaingan. Kedua melalui kebijakan persaingan yang kondusif terhadap perkembangan sektor ekonomi. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah harus jauh dari upaya mendistorsi pasar secara negatif, yang dapat mengakibatkan berbagai

praktek bisnis yang tidak sehat dan akhirnya melahirkan iklim persaingan usaha yang tidak kondusif. Kedua hal tersebut harus bersinergi satu sama lain, untuk menghasilkan sebuah iklim persaingan usaha yang sehat dalam ekonomi Indonesia. Motor bagi implementasi keduanya, dalam prakteknya dilakukan oleh lembaga persaingan, yang di Indonesia dipegang oleh KPPU sebagaimana diamanatkan dalam UU No 5/1999.

Sebagai lembaga pengemban amanat UU No 5 / 1999, KPPU berkewajiban untuk memastikan terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat dan kondusif di Indonesia. Untuk tujuan tersebut KPPU periode pertama (2000-2005) telah meletakkan lima program utama, yakni pengembangan penegakan hukum, pengembangan kebijakan persaingan, pengembangan komunikasi, pengembangan kelembagaan dan pengembangan sistem informasi. Dalam periode 2006-2011 kelima program tersebut tetap menjadi program KPPU, tetapi penekananan lebih dilakukan terhadap dua fungsi utama KPPU yaitu melakukan penegakan hukum persaingan dan memberikan saran pertimbangan kepada pemerintah terkait dengan kebijakan yang berpotensi bertentangan dengan UU No 5 / 1999. Fungsi penegakan hukum bertujuan untuk menghilangkan berbagai hambatan persaingan berupa perilaku bisnis yang tidak sehat. Sementara proses pemberian saran pertimbangan kepada Pemerintah akan mendorong proses reformasi regulasi menuju tercapainya kebijakan persaingan yang efektif di seluruh sektor ekonomi. Selama ini, baik dalam proses penegakan hukum maupun dalam analisis kebijakan Pemerintah seringkali ditemui bahwa kebijakan menjadi

sumber dari lahirnya berbagai praktek persaingan usaha tidak sehat di beberapa sektor. Memperhatikan perkembangan ini, maka kebijakan persaingan akan menempati prioritas utama KPPU ke depan melalui program regulatory reform, dengan bentuk upaya internalisasi prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam setiap kebijakan Pemerintah.

Terkait dengan upaya internalisasi nilai-nilai persaingan usaha yang sehat dalam kebijakan Pemerintah, KPPU selama ini memainkan perannya dengan senantiasa melakukan *regulatory assessment* dalam perspektif persaingan usaha, terhadap berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah ataupun lembaga regulator. Hasil dari aktivitas tersebut kemudian disampaikan kepada Pemerintah atau lembaga regulator melalui proses advokasi dan harmonisasi kebijakan. Dalam hal inilah maka sebagian besar program KPPU senantiasa disinergikan dengan program-program Pemerintah di sektor ekonomi.

Dalam beberapa tahun terakhir, dalam kerangka sinergi program KPPU dengan agenda Pemerintah, *regulatory assessment* difokuskan terhadap kebijakan dalam sektor yang memiliki keterkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Misalnya dalam sektor yang memiliki keterkaitan erat dengan pelayanan publik seperti telekomunikasi, energi, kesehatan dan transportasi. KPPU juga senantiasa melakukan *assessment* terhadap berbagai kebijakan tataniaga komoditas pertanian yang seringkali memberikan efek distorsi yang berdampak buruk bagi kesejahteraan masyarakat, mengingat sektor pertanian sampai saat ini masih menjadi sektor di mana sebagian besar masyarakat

dilakukan untuk dapat mengoptimalkan peran KPPU dalam upaya mendorong lahirnya sektor ekonomi yang efisien yang dalam gilirannya akan menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Skandal divestasi Indosat (Indosatgate) menambah satu lagi daftar hitam pelaksanaan privatisasi BUMN di Indonesia. Indosatgate tidak hanya berkaitan dengan persoalan ekonomi dan keuangan, tetapi berkaitan pula dengan persoalan hukum, kedirgantaraan, hubungan antar negara, dan bahkan persoalan pertahanan keamanan.¹

Sektor telekomunikasi menjadi perhatian publik, setelah KPPU memeriksa dan memutuskan Temasek telah melakukan pelanggaran terhadap UU No.5 tahun 1999. Putusan Perkara No 07 /KPPU-L/2007 mengenai *cross ownership* Temasek, memang sangat tidak komprehensif. Karena KPPU tidak menjelaskan dan tidak membuktikan bahwa akibat *cross ownership*-nya Temasek menimbulkan *barrier to entry* bagi pelaku usaha sebagai pesaing potensialnya. Dalam putusan perkara tersebut KPPU menyatakan bahwa Temasek dikenai pasal 17 (Monopoli), Pasal 25 ayat 1 huruf b (Penyalahgunaan Posisi Dominan), dan Pasal 27 huruf a (Kepemilikan Saham). Dan KPPU juga memerintahkan kepada Temasek untuk melepaskan sahamnya di PT Telekomunikasi Selular Indonesia (Telkomsel) atau PT Indosat, akan tetapi KPPU mensyaratkan bahwa pelepasan saham dibatasi untuk masing-masing pembeli maksimal 5% dari total saham yang dilepas dan tidak berasosiasi dengan Temasek maupun pembeli lainnya.

¹ Revrisond Baswir, Lika-liku Indosatgate, dalam Marwan Batubara, *Kebusukan Sebuah Rezim*, Catatan Gugatan Actio Popularis, Iluni Jakarta, Jakarta, 2004, hlm v

Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kewenangan KPPU meliputi *investigative authority*, *enforcement authority* dan *litigating authority*. Namun dalam perjalannya, telah memunculkan sejumlah kontroversi dan menimbulkan polemik baru, khususnya mengenai hubungan institusional dengan lembaga peradilan. Persoalan yang krusial adalah menyangkut hukum acara dan kelemahan-kelemahan ketentuan yang ada dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 itu sendiri. Kecuali itu, masih terdapat perbedaan cara pandang atau paradigma dari penegak hukum persaingan usaha di jajaran pengadilan dan investor beserta komisi di KPPU.

Berdasarkan hal di atas, maka kinerja komisi yang telah berdiri sejak sembilan tahun lalu belum menunjukkan pekerjaan yang optimal karena kendala legal substance dan legal structure, termasuk legal system Indonesia yang menganut *civil law*. Dan mendesak perlu dibenahi lebih *comprehensive*. Sebagaimana suatu aturan yang ideal memiliki karakteristik yang *clear, complete and coherence* (3C). Nampaknya dalam masalah penegakan hukum tentang persaingan usaha belum sepenuhnya memiliki ketiga unsur di atas yang pada akhirnya membelenggu kinerja komisi itu sendiri, sementara praktek bisnis yang dilakukan para pelaku usaha semakin kompleks, cepat, dinamis dan tidak dapat diprediksi².

² Ade Maman Suherman, *Kinerja KPPU sebagai Watchdog Pelaku usaha di Indonesia*. www.HukumOnline.com, 2000, hlm 1.

KPPU sebagai lembaga yang independen memiliki tugas yang kompleks dalam mengawasi praktek persaingan usaha tidak sehat oleh para pelaku usaha. Hal ini disebabkan semakin berkembangnya aktifitas bisnis dalam berbagai bidang dengan modifikasi-modifikasi startegis dalam memenangkan persaingan. Indonesia sebagai negara berkembang, memiliki kepedulian atas masalah ini setelah setengah abad dari kemerdekaan RI, yakni tahun 1999. Di Amerika, perkembangan korporasi sebagai pelaku usaha telah ada sejak tahun 1990-an dimana korporasi mendikte kekuasaan publik. Sebagai perbandingan historis, Amerika dalam melakukan regulasi dibidang persaingan Usaha telah mendirikan *Federal Trade Commission* tahun 1914³.

Dunia usaha adalah dunia persaingan, dengan demikian bagaimana agar persaingan tersebut ditempuh dengan cara-cara yang sehat, disinilah KPPU memerankan peranannya sebagai lembaga pengawas agar tindak praktek yang sehat (*unfair competition*). Perkembangan dan peningkatan aktifitas pelaku usaha di Indonesia yang didominasi oleh segelintir konglomerat ketika Rejim Soeharto berkuasa telah menimbulkan social, economic gap antara pengusaha kecil, dan menengah dan sektor-sektor informal dengan para konglomerat. Para konglomerat berusaha mengoptimalkan lobi bisnis dengan menganggangi aturan hukum, keadilan dan semuanya dikendalikan oleh kroni cendana. Dengan monopoli dan praktek-praktek persaingan tidak sehat telah memposisikan Indonesia pada pertumbuhan ekonomi semu. Hal ini terbukti dengan kolasnya struktur kekuasaan, maka kolap juga struktur ekonomi dan

³ Ari Siwanto. *Hukum Persaingan Usaha*. Gahlia Indonesia. 2004, hlm 54.

menimbulkan krisis moneter. Klaim Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*) hanya sebagai symbol saja, demokrasi ekonomi yang diukir dalam pasal 33 Undang-undang dasar 1945 hanya sekedar harapan dan tidak pernah ada upaya untuk mengimplementasikan dengan komitmen yang sungguh-sungguh⁴.

“Timbulnya konglomerat pelaku usaha yang dikendalikan oleh keluarga atau partai tertentu, telah terjadi penyingkiran terhadap pengusaha kecil dan menengah secara kasar serta berusaha untuk mempengaruhi semaksimal mungkin penyusunan undang-undang serta pasar keuangan. ‘Ketika itu konglomerat malah memperoleh perlindungan hukum melalui undang-undang yang menciptakan kartel semen, kaca, kayu, kertas serta penetapan harga semen. Gula dan beras, penentuan akses masuk ke pasar untuk kayu dan kendaraan bermotor, lisensi istimewa untuk cengkeh dan tepung terigu, pajak pabean dan kredit dalam sektor industri pesawat dan mobil⁵

Berangkat dari pernyataan Wodrow Wilson, tidak sebatas manusia yang menjadi abdi korporasi, namun negara sekalipun melakukan segala kebijakan dan memakan biaya yang tidak sedikit untuk melayani korporasi. Ketika penguatan civil society yang dibarengi dengan civil economy, dan capitalist market telah menimbulkan problem sosial. Ketika perusahaan mem “PHK” buruh, pemerintah harus melakukan pengaturan, mengadakan pelatihan bagi tenaga kerja, membuat departemen tenaga kerja dan hukum perburuhan, ketika

⁴ Ibid, hlm 2

⁵ Knud Hansen, Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, gtz dan

perusahaan tidak memberikan jaminan keselamatan dari hal-hal yang membahayakan, ketika perusahaan memproduksi barang-barang yang membahayakan konsumen dan bidang lainnya termasuk legislasi dalam bidang persaingan usaha tidak sehat dan kegiatan monopoli⁶.

Ketika pemerintah mengalami kesulitan dalam pemulihan ekonomi, IMF menawarkan sejumlah solusi dengan menawarkan pinjaman dalam mengatasi krisis moneter. Tepatnya pada tanggal 15 Januari 1998, IMF menyetujui pinjaman sebesar \$US 43 miliar dengan syarat Indonesia harus melakukan reformasi sistem ekonomi dan hukum ekonomi tertentu diantaranya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam Konsideran undang-undang tersebut ditegaskan :

“Demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar”⁷.

Dalam rangka menegakan peraturan perundang-undangan dalam bidang persaingan usaha, maka diperlukan lembaga yang bertanggung jawab sebagai pengawas pelaku usaha apabila terjadi praktik-praktik yang melanggar ketentuan dalam undang-undang. Melalui Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

⁶ Wodrow Wilson, *The older order Changeth, in the new Freedom*, 1993, dalam kinerja KPPU sebagai Watchdog Pelaku di Indonesia Ade Maman Suherman, *www. Hukum Online. Com*, 2004, hlm 3.

⁷ Konsiderans Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 huruf b.

Diundangkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat merupakan suatu langkah penting dari kebijakan pemerintah sebagai salah satu perwujudan demokrasi ekonomi. Dalam mengadakan upaya perubahan dan peranan hukum menjadi penting. Pendapat tersebut dilandasi dengan alasan bahwa suatu hukum adalah merupakan alat yang mendasar bagi penyeimbangan perubahan, stabilitas antara intervensi negara dan hak-hak individu dan pertumbuhan ekonomi dengan nilai-nilai kemiskinan.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis akan merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) di dalam menjaga kepentingan nasional dan memutuskan perkara yang menguntungkan Indonesia ?

E. Kerangka Dasar Teori

1. Teori Hukum Persaingan Usaha

Persaingan atau *competition* dalam bahasa Inggris oleh Webster didefinisikan sebagai "*a struggle or contest between two or more persons for the same objects*"⁸.

Dengan memperhatikan terminologi “persaingan” di atas dapat disimpulkan bahwa dalam setiap persaingan akan terdapat unsur-unsur sebagai berikut :

- a) Ada pula pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli.
- b) Ada kehendak diantara mereka untuk mencapai tujuan yang sama.

Dengan definisi yang demikian, kondisi persaingan sebenarnya merupakan suatu karakteristik yang lekat dengan kehidupan manusia yang cenderung untuk saling mengungguli dalam banyak hal.

Menurut Khemani pada umumnya hukum persaingan usaha berisikan beberapa hal berikut⁹:

- 1) Ketentuan-ketentuan tentang perilaku yang berkaitan dengan aktivitas-aktivitas usaha.
- 2) Ketentuan-ketentuan struktural yang berkaitan dengan aktivitas usaha.
- 3) Ketentuan-ketentuan prosedural tentang pelaksanaan dan penegakan hukum persaingan usaha.

Pendapat di atas sebenarnya bisa diringkas lagi dengan mengatakan bahwa hukum persaingan usaha berisi ketentuan-ketentuan substansial tentang tindakan-tindakan yang dilarang, (beserta konsekuensi hukum yang bisa timbul) dan ketentuan-ketentuan prosedural mengenai penegakan hukum persaingan.

⁹ R. Shvam Khemani, Onjectif of Competition Policy, Competition Law Policy Commottee of the

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 praktek monopoli adalah pemutusan 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.

Adapun ruang lingkup persaingan usaha tidak sehat atau praktek monopoli menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah meliputi beberapa hal sebagai berikut :

1) Perjanjian – perjanjian yang dilarang

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat 11 macam perjanjian untuk dibuat oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain, sebagaimana yang diatur oleh dalam pasal 4 sampai dengan pasal 16, yaitu.

a) Perjanjian oligopoly (pasal 4)

b) Perjanjian penetapan harga (pasal 5)

- g) Trust (pasal 13)
- h) Oligopsoni (pasal 14)
- i) Perjanjian tertutup (pasal 15)
- j) Perjanjian dengan luar negeri (pasal 16)

2) Bentuk-bentuk kegiatan yang dilarang

Dari pasal 17 sampai dengan pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat beberapa bentuk kegiatan yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu ;

- a) Monopoli (pasal 17)
- b) Monosponi (pasal 18)
- c) Penguasaan pasar (pasal 19)
- d) Dumping (pasal 20)
- e) Manipulasi biaya produksi (pasal 21)
- f) Persekongkongan (pasal 22)

Lembaga yang akan menjadi penjaga untuk tegaknya peraturan persaingan merupakan syarat mutlak agar peraturan persaingan dapat lebih operasional. Pemberian kewenangan khusus kepada suatu komisi untuk melaksanakan suatu peraturan dibidang persaingan merupakan hal lazim yang banyak dilakukan oleh negara.

Untuk di Indonesia penegakan hukum persaingan diserahkan kepada Komisi Persaingan Usaha, disamping kepolisian, kejaksaan, dan peradilan umum. Penegakan pelanggaran hukum persaingan harus dilakukan terlebih dahulu dalam dan melalui Komisi pengawas

Persaingan Usaha. Setelah itu, tugas dapat diserahkan kepada penyidik kepolisian, kemudian diteruskan kepada pengadilan, jika pelaku usaha tidak bersedia menjalankan putusan yang dijatuhkan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dinyatakan bahwa “untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha, yang selanjutnya disebut Komisi”. Kemudian dalam pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dinyatakan “pembentukan Komisi serta susunan organisasi, tugas dan fungsinya ditetapkan dengan keputusan Presiden”. Sebagai tindak lanjut, lahirlah Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Dalam pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut, jelaskan bahwa tujuan pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam hal ini Komisi Pengawas Persaingan Usaha bertindak sebagai lembaga kuasi yudikatif.

2. Konsep Kepentingan Nasional

Kebijakan luar negeri sebagaimana diungkapkan Jack C. Plano dan Roy Olton dirumuskan sebagai berikut: “*Foreign policy is strategy of plan*

... the decision makers of a state via a via other

state or international entities aimed at achieving specific goals defined intern of national interest."

Sementara itu Jack C. Plano dan Roy Olton mendefinisikan kepentingan nasional sebagai: *"The fundamental objective ultimate determinant that guides the decision maker of a state in making foreign policy. The national interest of a state is typically a highly generalized conception of those elements that constitute the state most vital need. These include self preservation, independence, territorial integrity, military security, and economic well-being."*¹⁰

Politik luar negeri merupakan pencerminan dari kepentingan nasional yang ditunjukkan ke luar negeri dan merupakan bagian dari keseluruhan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan-tujuan nasional, dimana politik luar negeri adalah komponen dari kebijaksanaan politik nasional yang tak dapat dipisahkan dari kondisi-kondisi riil di dalam negeri.

Adapun urgensi kepentingan nasional kita menurut Mochtar Kusumaatmadja dapat dirumuskan dalam tiga pokok sebagai berikut:

1. Pembangunan nasional yang menyeluruh, dengan prioritas utama pada pembangunan ekonomi yang terarah
2. Keamanan dan kestabilan dalam negeri yang harus ditingkatkan ke wilayah sekeliling negara kita untuk dapat menjamin berlangsungnya pembangunan nasional.
3. Menjaga keutuhan wilayah negara Indonesia dimana dijadikan kelangsungan hidup bangsa Indonesia dalam alam Demokrasi Pancasila.¹¹

¹⁰ Jack C. Plano and Ray Olton, *The International Dictionary*, Holt Rinehart, Winston Inc. Western Michigan University: New York. 1973. hal. 127.

Undang-undang No 5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah sebagai berikut:

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24
3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28
4. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selain tugas di atas Undang-undang No 5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah:

1. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
2. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
3. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya;
4. menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
5. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
6. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
7. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;

8. meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
9. mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
10. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
11. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
12. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Vonis KPPU bisa dikatakan sebagai tanda lepasnya cengkeraman asing yang menguasai sektor telekomunikasi Indonesia. Industri telekomunikasi adalah sektor vital yang tak semestinya dikuasai asing. Apalagi Temasek menguasai hampir separo saham di Indosat dan Telkomsel. Aspek strategis yang dimiliki Indosat dan Telkomsel tak bisa dinafikan. Peluang Singapura untuk menguasai aspek strategis tersebut diminimalkan.

Sepak terjang Singapura terhadap Indonesia mestinya membuat lebih waspada. Bagaimanapun, tak hanya sektor telekomunikasi, sektor lain seperti perbankan tak luput dari cengkeramannya. Bila kepemilikan silang dan praktik monopoli diabaikan, tentu Singapura (via Temasek) akan tetap mengganggu negara Indonesia.

Value yang dimiliki Indosat tak sebanding dengan uang. Di satelit yang dimiliki Indosat terdapat cetak biru pertahanan keamanan RI. Jika dibiarkan, hal itu akan memengaruhi kedaulatan telekomunikasi. Praktik penyadapan intelijensi militer mungkin saat ini belum terjadi, tapi ke depan

telekomunikasi yang disediakan Indosat untuk mengawal dan menjaga keamanan laut Indonesia. Semua itu tak sekadar ekonomi semata.¹²

Regulasi di Bidang Telekomunikasi di Indonesia dilakukan karena adanya perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang sangat cepat dan dinamis menciptakan perubahan mendasar dalam penyelenggaraan telekomunikasi di seluruh dunia termasuk Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah melakukan restrukturisasi sektor telekomunikasi yang meliputi semua tatanan termasuk tatanan hukum dan peraturan, industri, dan iklim berusaha. Restrukturisasi ini mengandung 3 pokok pembaharuan yang esensial, yaitu:

- (1) menghapus monopoli dengan mendorong terjadinya persaingan dalam semua kegiatan penyelenggaraan dan mencegah penyelenggara yang memiliki kekuasaan pasar yang besar melakukan tindakan yang bersifat anti-persaingan;
- (2) menghilangkan diskriminasi dan hambatan bagi swasta besar maupun kecil dan koperasi untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi; dan
- (3) mereposisi peran pemerintah sebagai pembina serta memisahkannya dari fungsi operasi.

Berbagai langkah telah dan sedang dilakukan pemerintah untuk menata ulang penyelenggaraan telekomunikasi terutama telekomunikasi tetap. Pada awalnya, penyelenggaraan telekomunikasi tetap sambungan lokal hanya

¹² <http://www.sinar-kompas.com/Telekomunikasi/Indonesia/ummu/01nibabes.asp?ik=org>

dilakukan oleh PT Telkom secara eksklusif hingga tahun 2010, sedangkan Sambungan Langsung Jarak Jauh (SLJJ) dan SLI masing-masing dilakukan oleh PT Telkom hingga tahun 2005 dan PT Indosat hingga tahun 2004. Dengan diberlakukannya UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Di dalam peraturan tersebut disebutkan pada Pasal 8 ayat 1 dijelaskan bahwa penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi dapat dilakukan oleh badan hukum yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan asas hukum inilah, maka pemerintah melaksanakan kebijakan pasar terbuka pada penyelenggaraan telepon tetap (*fixed line*) secara bertahap dengan mulai menghentikan monopoli Telkom dan Indosat pada Tahun 2003.

Menindaklanjuti UU Telekomunikasi tersebut, pemerintah melakukan reposisi dan restrukturisasi penyelenggara telekomunikasi melalui peniadaan kepemilikan silang (*cross ownership*) dan kepemilikan bersama (*joint ownership*) oleh PT Telkom dan PT Indosat dalam suatu perusahaan afiliasi bidang telekomunikasi. Selain itu, pemerintah juga melakukan terminasi dini hak eksklusivitas PT Telkom dan PT Indosat pada tahun 2002 (lokal) dan 2003 (SLJJ dan SLI). Pembukaan pasar dalam penyelenggaraan telekomunikasi tetap memang sangat diperlukan mengingat terbatasnya infrastruktur telekomunikasi saat ini. Walaupun selain PT Telkom terdapat 2 penyelenggara telekomunikasi sambungan lokal lain, yaitu PT Ratelindo dan PT Batam Bintan, namun mengingat kedua operator ini masih bersifat

infrastruktur telekomunikasi sambungan lokal sangat tergantung pada kemampuan PT Telkom.

Dengan memperhatikan kondisi tersebut, pemerintah selain melakukan terminasi dini juga menetapkan kebijakan duopoli yang diharapkan dapat meningkatkan kemampuan pembangunan infrastruktur telekomunikasi, khususnya sambungan tetap, sehingga memberikan tambahan layanan dan pilihan kepada masyarakat. Dengan ditetapkannya duopoli maka baik PT Telkom maupun PT Indosat direposisi menjadi *Full Network and Service Provider* (FNSP). Sebagai konsekuensi atas dilakukannya terminasi dini dan duopoli, pemerintah menetapkan kompensasi bagi PT Telkom dan PT Indosat. Sesuai kesepakatan, perhitungan kompensasi dilakukan berdasarkan selisih antara *gain* yang berbentuk izin dan *loss* yang berbentuk pengakhiran dini hak eksklusivitas. Berdasarkan perhitungan tersebut, pemerintah akan membayar PT Telkom sebesar Rp 478 miliar, sedangkan PT Indosat harus membayar ke pemerintah sebesar Rp 178 miliar. Kebijakan duopoli ini ditetapkan sebagai upaya awal pembukaan pasar dan penyelenggaraan yang berdasarkan kompetisi penuh. Hingga saat ini, pemerintah belum menentukan hingga kapan struktur duopoli ini akan dipertahankan untuk selanjutnya memulai kompetisi penuh. Dalam melakukan restrukturisasi sektor telekomunikasi, pemerintah juga membentuk Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) sebagai badan regulasi untuk menjamin transparansi, independensi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Dibentuknya BRTI

penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi. Menteri Perhubungan mempunyai kewenangan pembinaan telekomunikasi meliputi fungsi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian. Untuk penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, menteri melimpahkan fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian kepada BRTI.¹³

F. Hipotesa

Dari kerangka pemikiran di atas dapat ditarik kesimpulan sementara: Bahwa KPPU dalam melaksanakan peranannya yaitu dengan menyelesaikan kasus persaingan usaha tidak sehat sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia dengan cara memenangkan kasus pada PT. Telkomsel dan PT. Indosat.

G. Jangkauan Penelitian

Agar pembahasan lebih terfokus pada permasalahan yang telah ditentukan, maka penulis memberikan batasan pada skripsi ini. Secara umum penulis membatasi permasalahan persaingan usaha yang tidak sehat di bidang telekomunikasi yaitu kepemilikan saham anak perusahaan Temasek yaitu Telkomsel dan Indosat. Rentang waktu atau batasan penelitian adalah dari tahun 2004 ketika divestasi Indosat (Indosatgate) atau privatisasi Badan usaha Milik Negara (BUMN) sampai keluarnya Keputusan KKPU tentang putusan

¹³ Pasal 12 Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor KM. 31 Tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 25/P/M.Kominfo/11/2005.

bersalah Grup Temasek yang telah melakukan monopoli kepemilikan silang pada dua perusahaan telekomunikasi Indonesia, yaitu Indosat dan Telkomsel sampai sebelum dijual ke Qatar Telekom Tahun 2007.

H. Metode Pengumpulan Data

Penulisan ini dilakukan dengan metode deduktif, artinya dengan berdasarkan kerangka teori dan konsep, kemudian ditarik suatu hipotesa yang akan dibuktikan dengan data-data empiris.

Pengumpulan data dalam hal ini dilakukan dengan studi kepustakaan atau *library research*. Oleh karena itu, data yang akan diolah adalah data sekunder yang bersumber dari literatur-literatur, makalah ilmiah, jurnal, majalah, surat kabar, internet dan sumber-sumber lain. Penulis juga memanfaatkan fasilitas internet serta sumbangsih dunia pers yang terhimpun lengkap pada koleksi kliping koran yang memuat berita maupun komentar tentang subjek yang penulis pilih.

I. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bab pengantar yang berisi Alasan Pemilihan Judul, Tujuan Penelitian, Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Kerangka Dasar Pemikiran, Hipotesa, Metodologi Penelitian, Langkah-langkah Penelitian, dan Sistematika Penulisan

BAB II Bab ini menguraikan tentang latar belakang divestasi Indosat, Telkomsel, dan tentang Temasek

BAB III Bab ini menguraikan tentang pengertian KPPU, tugas dan fungsi KPPU serta kinerja KPPU selama ini

BAB IV Bab ini akan menjabarkan bagaimana upaya KPPU dalam menjaga kepentingan nasional melalui penegakan hukum terhadap persaingan usaha tidak sehat terkait kepemilikan saham ganda Temasek dengan memutus perkara yang menguntungkan Indonesia.

BAB V Penutup