



ISSN: 1979-4940
E-ISSN: 2477-0124

Editorial Office: Faculty of Law, Islamic University Of Kalimantan,
Jalan Adhyaksa No. 2 Kayutangi Banjarmasin, Kalimantan Selatan, Indonesia (70123)
Email: al_adl@uniska-bjm.ac.id
Web: <http://ojs.uniska-bjm.ac.id>

Analisis Pasar Bersangkutan dalam Putusan KPPU (Studi Putusan Perkara Nomor 10/KPPU/-1/2016 dan Nomor 13/KPPU-I/2019)

Princessa Deanera, Siti Anisah

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Jl. Kaliurang Km. 14,5, Krawitan, Umbulmartani, Kecamatan Ngemplak, Kabupaten Sleman,
Daerah Istimewa Yogyakarta 55584

Email: 17410244@students.uui.ac.id, siti.anisah@uui.ac.id

Submitted : 25 Mei 2021
Revised : 20 Juni 2021
Accepted : 4 Desember 2021
Published : 18 Januari 2022

Jurnal Al Adl by Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad albanjari is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. (CC-BY)

Abstract

The research entitled "Analysis of Relevant Market in KPPU Decisions (Study on Case Decisions Number 13/KPPU-I/2019 and 10/KPPU-I/2016)" formulates two research problems – first, how is the determination of the relevant market in Case Decisions Number 10/KPPU-I/2016 and 13/KPPU-I/2019? Second, is the determination of the relevant market in Case Number 10/KPPU-I/2016 and 13/KPPU-I/2019 appropriate? This research is normative or doctrinal legal research, which describes, explains, and analyzes legal materials referring to laws and regulations and KPPU's decisions relating to the determination of the relevant market. Analysis in legal materials in this study applied a qualitative descriptive approach, carried out by collecting legal materials, qualifying them, connecting theories related to research problems, drawing conclusions to determine the results and recommendations. The results of this study show that in Case Number 10/KPPU-I/2016, KPPU did not consider indicators (price, characteristics, and function) of the relevant market and geography. Meanwhile, in Case Number 13/KPPU-I/2019, KPPU made considerations based on indicators (price, characteristics, and functions), although this decision does not make a clear separation of each indicator. Thus, it indicates that the two KPPU decisions do not conform to the regulatory provisions of KPPU Number 3 of 2009.

Keywords: Analysis; Relevant Market; KPPU; Business Competition.

Abstrak

Penelitian dengan judul “Analisis Pasar Bersangkutan dalam Putusan KPPU (Studi Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019 dan 10/KPPU-I/2016)” ini mengangkat dua rumusan masalah yaitu: *pertama*, bagaimana penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 dan 13/KPPU-I/2019? *Kedua*, tepatkah penentuan pasar bersangkutan dalam Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 dan 13/KPPU-I/2019? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal, yakni menguraikan, menjelaskan, dan menganalisis bahan hukum yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan dan Putusan KPPU terkait dengan penentuan pasar bersangkutan. Analisis dalam bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, diawali dengan mengumpulkan bahan hukum, mengkualifikasikannya, menghubungkan teori yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, menarik kesimpulan untuk

menentukan hasil dan rekomendasinya. Hasil penelitian ini menunjukkan, pada Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016, KPPU tidak melakukan pertimbangan indikator (harga, karakteristik, dan fungsi) pasar bersangkutan dan geografis. Sedangkan, pada Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019, KPPU melakukan pertimbangan berdasarkan indikator-indikator (harga, karakteristik, dan fungsi), meskipun putusan ini tidak dilakukan pemisahan yang jelas terhadap masing-masing indikator. Dengan demikian, kedua putusan KPPU dimaksud tidak mengikuti ketentuan dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009.

Kata kunci: Analisis; Pasar Bersangkutan; KPPU; Persaingan Usaha.

PENDAHULUAN

Seberapa besar penguasaan pasar oleh pelaku usaha dapat dilakukan melalui beberapa langkah. Tahap awal adalah menentukan pasar bersangkutan (*relevant market*). Setelah pasar bersangkutan diketahui, selanjutnya mengidentifikasi pesaing nyata dari pelaku usaha dominan yang melakukan pembatasan perilaku.¹ Upaya memaknai pasar bersangkutan merupakan bagian signifikan dalam kerangka pembuktian adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999). Pendefinisian pasar bersangkutan sangat membantu KPPU dalam upaya memahami produk dan pasar serta dinamikanya yang akan memudahkan upaya pembuktian dalam proses penegakan hukum.²

Beberapa Pasal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengatur pasar bersangkutan sebagai unsur dari Pasal, sehingga pengungkapan artinya diperlukan sebagai bagian dari proses pemenuhan unsur. Tetapi dalam Pasal lainnya, pasar bersangkutan bukanlah unsur dari Pasal, sehingga pendefinisian dilakukan dalam kerangka memahami produk dan dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.³ Dalam hal ini pasar bersangkutan menjadi faktor penting untuk menegakkan hukum persaingan usaha. Dengan perkataan lain, penentuan arti pasar bersangkutan menjadi hal paling mendasar dalam upaya pembuktian beberapa pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.⁴

¹ Andi Fahmi Lubis, et.al., *Hukum Persaingan Usaha Buku Teks, Edisi Kedua*, KPPU, Jakarta, 2017, "e-book", hlm. 61.

² Sebastian Pompe, "Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha", *the Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP)*, Jakarta, 2010, hlm. 31.

³ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 387.

⁴ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan. Selanjutnya ditulis Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009.

Fakta yang dapat ditemukan, ternyata ada perbedaan pemaknaan pasar bersangkutan selama proses penegakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.⁵ Akibatnya terdapat beberapa kasus yang diperiksa ternyata tidak terbukti sehingga “menggangu” kredibilitas KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha. Misalnya pada kasus dugaan pelanggaran Pasal 15 Ayat (2), 17, dan 25 Ayat (1) huruf a dan c Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam Industri Telekomunikasi terkait jasa telepon tetap, jasa internet, dan jasa IP TV di Indonesia oleh PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk pada tahun 2016. Tim investigator KPPU menilai pasar bersangkutan pada aspek pasar produk terdapat dua pasar,⁶ dan geografis berdasarkan jangkauan distribusi IndiHome yang memiliki 7 (tujuh) regional, sehingga pasar geografis dalam perkara tersebut mencakup seluruh wilayah Indonesia.⁷ Pendapat ini berbeda dengan pertimbangan Komisi Majelis KPPU. Majelis KPPU menilai pasar bersangkutan pada aspek pasar produk adalah jasa layanan telepon tetap (*fixed line*),⁸ dengan aspek pasar geografis meliputi 7 (tujuh) regional, sehingga pasar geografisnya mencakup seluruh wilayah Indonesia.⁹

Sama halnya dengan kasus lain yang ditangani oleh KPPU, yaitu dugaan pelanggaran Pasal 14, 15 Ayat (2), dan 19 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terkait Jasa Sewa Angkutan Sewa Khusus oleh PT. Solusi Transportasi Indonesia dan PT. Teknologi Pengangkutan Indonesia tahun 2019. Tim Investigator KPPU pada pemeriksaan pendahuluan menyatakan pasar bersangkutan dalam pasar produk berupa jasa penyediaan angkutan sewa khusus, yaitu penyediaan jasa itu memiliki 2 (dua) produk atau komponen utama, berupa penyediaan aplikasi *mobile* atau piranti lunak, dan kendaraan roda empat.¹⁰ Pasar geografis meliputi wilayah pemasaran Jabodetabek, Makassar, Medan, dan Surabaya.¹¹ Namun pertimbangan Majelis Komisi KPPU menilai pasar bersangkutan, dari aspek pasar produk adalah pelayanan jasa angkutan sewa khusus yang menggunakan aplikasi Grab (*Grab App*),¹² dengan pasar geografis sama dengan tim investigator.¹³

⁵ Menurut Andi Hamzah, istilah penegakan hukum sering disalah artikan, seakan-akan hanya bergerak di bidang hukum pidana saja atau hanya di bidang represif. Zainab Ompu Jainah, (2012), "Penegakkan Hukum dalam Masyarakat," *Jurnal of Rural and Development*, Volume III Nomor 2, Agustus 2012, hlm. 168.

⁶ Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 terkait Jasa Telepon Tetap, Jasa Internet, dan Jasa IP TV di Indonesia oleh PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk, hlm. 22.

⁷ *Ibid.*, hlm. 23.

⁸ *Ibid.*, hlm. 109.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019 terkait Jasa Sewa Angkutan Sewa Khusus yang dilakukan oleh PT. Solusi Transportasi Indonesia dan PT. Teknologi Pengangkutan Indonesia, hlm. 142.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 143.

¹² *Ibid.*, hlm. 434.

¹³ *Ibid.*, hlm. 435.

Penelitian ini mencoba menelisik benarkah terdapat ketidaktepatan dalam menentukan pasar bersangkutan yang dilakukan oleh KPPU dalam kasus dugaan pelanggaran pada dua kasus tersebut. Hal ini mengingat bahwa penegakan hukum secara konkret adalah menerapkan hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya untuk ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin di atasnya hukum materil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.¹⁴

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan suatu rumusan masalah yang akan diteliti bagaimana penetapan dan tepatkah penentuan pasar bersangkutan pada Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 dan Nomor 13/KPPU-I/2019?

METODE PENELITIAN

Dalam pembuatan suatu karya ilmiah terutama penelitian hukum diharuskan menggunakan metode penelitian hukum. Ilmu hukum berusaha untuk menampilkan hukum secara integral sesuai dengan kebutuhan kajian ilmu hukum, sehingga metode penelitian dibutuhkan untuk memperoleh arah penelitian yang komprehensif.¹⁵ Metode penelitian merupakan langkah sistematis pada suatu penelitian dan keharusan pada karya tulis ilmiah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal, yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹⁶ Sumber data penelitian ini adalah data sekunder berupa bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan Putusan KPPU; bahan hukum sekunder yaitu buku-buku, jurnal elektronik, artikel dan makalah relevan terkait dengan pasar bersangkutan; serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengkaji literatur-literatur seperti buku, jurnal, artikel, maupun data elektronik serta mengkaji peraturan-peraturan untuk menjawab permasalahan hukum. Analisis bahan hukum dalam

¹⁴ Ridwan H.R., (2006), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 307.

¹⁵ Yati Nurhayati, (2013), "Perdebatan Metode Normatif dengan Metode Empirik dalam Penelitian Ilmu Hukum Ditinjau dari Karakter, Fungsi dan Tujuan Ilmu Hukum", *Jurnal Al Adl*, Volume 5 Nomor 10, hlm. 15.

¹⁶ Zulfadi Barus, (2013), "Analisis Filosofis tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 13 Nomor 2, hlm. 309.

penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, yakni bahan-bahan hukum yang diperoleh dan dikumpulkan, selanjutnya dikualifikasikan, menghubungkan teori terkait permasalahan, menarik kesimpulan untuk menentukan hasil dan rekomendasinya terkait hukum persaingan usaha di Indonesia terutama aspek pasar bersangkutan.

PEMBAHASAN

Hukum Persaingan Usaha dan Pasar Bersangkutan

Secara umum dapat dikatakan bahwa hukum persaingan usaha adalah hukum yang mengatur segala sesuatu terkait dengan persaingan usaha. Hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan.¹⁷ Pengertian lainnya adalah bagian dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang monopoli, penggabungan, dan pengambilalihan, perjanjian perdagangan yang membatasi dan praktik anti persaingan.¹⁸ Hukum persaingan usaha merupakan peraturan yang mengatur perilaku para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usaha dengan baik dan benar sesuai sehingga tercipta iklim usaha yang kondusif.¹⁹ Simpulan atas beberapa pengertian tersebut, hukum persaingan usaha merupakan seperangkat aturan hukum tentang segala aspek yang berkaitan dengan persaingan usaha, mencakup hal-hal yang boleh dilakukan dan dilarang oleh pelaku usaha.²⁰

Berdasarkan pengertian itu, untuk menentukan persaingan usaha tidak akan lepas dari perilaku anti persaingan, dan seberapa besar perbuatan penguasaan pasar oleh pelaku usaha. Untuk itu, dalam menetapkan seberapa besar penguasaan pasar oleh pelaku usaha, hal pertama yang dilakukan adalah menerjemahkan pasar bersangkutan (*relevant market*). Selanjutnya dapat dilakukan identifikasi pesaing nyata dari pelaku usaha dominan yang membatasi perilakunya.²¹

Pengertian tentang pasar yang tepat sangat signifikan dalam pengaturan dan penanganan sebagian besar kasus persaingan.²² Pengertian tentang pasar merupakan salah satu

¹⁷ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 1.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 2.

¹⁹ Alum Simbolon, "Persaingan Usaha yang Sehat Meningkatkan Perekonomian Indonesia," dalam Kodrat Wibowo dan Chandra Setiawan Ed., (2021), *Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan Usaha: Perdebatan dan Isu yang Belum terselesaikan*, KPPU RI, Jakarta, hlm. 93.

²⁰ Hermansyah, *Op.cit.*, hlm. 3.

²¹ Andi Fahmi Lubis, et.al., *Loc.cit.*

²² OECD, (2014), *Defining the Relevant Market in Telecommunications*, hlm. 7.

alat analisis terpenting yang digunakan otoritas persaingan untuk memeriksa dan mengevaluasi masalah persaingan.²³

Namun, penggambaran pasar bersangkutan, salah satu masalah yang paling menentukan dan diperdebatkan. Pasar bersangkutan merupakan sarana yang digunakan untuk membantu mengidentifikasi pelaku pasar dan area persaingan yang efektif. Pada gilirannya, diperlukan penentuan apakah satu atau beberapa pelaku usaha yang hadir di pasar secara bersama-sama memiliki dominasi atau kekuatan pasar yang signifikan (*Significant Market Power* atau SMP). Pengertian pasar bersangkutan meresap sebagai analisis setiap cabang hukum persaingan. Misalnya dalam kasus penyalahgunaan posisi dominan, otoritas persaingan menentukan pasar bersangkutan untuk membantu menentukan apakah ada perusahaan yang memegang posisi dominan, dan apakah perilaku perusahaan itu menghasilkan efek anti persaingan. Contoh lainnya, pada merger, pengertian pasar bersangkutan berguna untuk mengidentifikasi tumpang tindih dan dengan demikian mengevaluasi efek dari transaksi. Bahkan jika pengertian pasar bersangkutan memainkan peran yang berbeda dalam penilaian kesepakatan dan dalam kasus penyalahgunaan dominasi, tetap diperlukan untuk menentukan apakah pelaku usaha memiliki pengaruh terhadap persaingan.²⁴

Pasar bersangkutan merupakan suatu konsep yang sangat signifikan untuk menafsirkan ukuran pasar dari suatu produk. Ukuran pasar ini menjadi penting karena dapat mengidentifikasi seberapa besar penguasaan produk tertentu dalam pasar itu oleh suatu pelaku usaha.²⁵ Pengertian tepat mengenai pasar bersangkutan merupakan fasilitas penting dari

²³ Mengingat pentingnya pengertian pasar, tidak mengherankan bahwa berbagai yurisdiksi menerbitkan dokumen yang memberikan kerangka konseptual sistematis yang harus diikuti ketika mendefinisikan pasar bersangkutan. Misalnya, in the Uni Eropa mempublikasikan Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law (1997). Amerika Serikat, metodologi pengertian pasar ditetapkan dalam U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission (2010), Horizontal Merger Guidelines, yang terdapat pada http://ftc.gov/os/2010/08/100819hm_g.pdf, sementara itu di Meksiko dijelaskan dalam laporan Comisión Federal de Competencia (2011), Documento de referencia sobre definición de mercado relevante, yang terdapat pada <http://www.fne.gob.cl/wpcontent/uploads/2013/09/doctoreferenciadefmercrelevant.pdf>. Dokumen itu diperlukan untuk meningkatkan transparansi dan prediktabilitas praktik kebijakan persaingan. Prediktabilitas sangat relevan karena perusahaan sering kali harus menilai sendiri apakah perilaku, transaksi, dan perjanjiannya termasuk dalam lingkup hukum persaingan dan jika demikian, apakah mereka mematuhi ketentuan yang berlaku. OECD, *Op.cit.*, hlm. 9.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 7. Pada *regulated sectors*, pengertian pasar bersangkutan juga penting mengingat bahwa intervensi harus dibatasi hanya pada pasar-pasar di mana persaingan tidak efektif dan tidak mungkin berkembang tanpa kebijakan intervensi. Ini berarti bahwa otoritas pengatur pertama-tama perlu mengidentifikasi pasar semacam itu. Kedua, perlu secara teratur mengevaluasi keadaan persaingan di pasar itu untuk menilai apakah peraturan dapat ditarik karena pasar menjadi kompetitif.

²⁵ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit.*, hlm. 384.

analisis persaingan yang akurat. Setidaknya ada 4 (empat) asumsi yang melandasi agar terjadi persaingan akurat pada pasar tertentu:²⁶

- a. Pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas barang dan/atau jasa;
- b. Barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk maupun keluar dari pasar;
- c. Pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk maupun keluar dari pasar; dan
- d. Konsumen dan pelaku pasar memiliki informasi yang sempurna tentang berbagai hal.

Pemaknaan pasar bersangkutan terlalu sempit dapat membawa kepada hal-hal yang tidak berhubungan dengan persaingan, dan sebaliknya bila terlalu lebar dapat menyamarkan permasalahan persaingan sebenarnya.²⁷ Tentu hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya penempatan kasus yang kurang tepat dari pendefinisian pasar yang kurang tepat.

Pasar merupakan media bergeraknya roda ekonomi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor. Pelaku usaha baik sebagai produsen, distributor maupun konsumen merupakan pihak yang memiliki peranan terbesar dalam menentukan persaingan di suatu pasar. Pasar yang terdistorsi menyebabkan harga yang terbentuk tidak lagi merefleksikan hukum permintaan dan penawaran yang riil, karena proses terbentuknya harga dilakukan secara sepihak oleh pelaku usaha. Pembentukan struktur pasar (*market structure*) yang bersifat monopolistik atau oligopolistik merupakan wujud dari situasi persaingan usaha tidak sehat.²⁸ Akibatnya fatal, yaitu dapat menghentikan kegiatan usaha salah satu pelaku usaha, merugikan masyarakat luas, bahkan dapat melumpuhkan suatu negara. Kepemilikan dan penguasaan aset di tangan individu merupakan sesuatu yang diperbolehkan, namun ketika kebebasan itu dimanfaatkan untuk menciptakan praktik-praktik monopolistik yang merugikan, maka menjadi kewajiban negara untuk intervensi dan melakukan koreksi.²⁹

Penerjemahan pasar bersangkutan merupakan bagian penting dari upaya pembuktian dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dalam beberapa Pasal Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, terdapat pasar bersangkutan yang merupakan unsur dari Pasal, sehingga pendefinisian diperlukan sebagai bagian dari proses pemenuhan unsur. Namun pada Pasal lain, pasar bersangkutan bukan merupakan unsur Pasal, sehingga pendefinisian

²⁶ Irwan Sugiarto, (2015), "Perspektif Ilmu Ekonomi dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Diskriminasi Harga," *Jurnal Wawasan Hukum*, Volume 33 Nomor 2, September Tahun 2015, hlm. 154.

²⁷ Andi Fahmi Lubis, et.al., *Loc.cit.*

²⁸ Mustafa Kamal Rokan, (2012), *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 1.

²⁹ Mashur Malaka, (2014), "Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha", *Jurnal Syariah dan Ekonomi Islam STAIN Kendari*, Volume 7 Nomor 2, Juli 2014, hlm. 40.

dilakukan sebagai upaya untuk memahami produk dan pasar serta dinamikanya yang akan memudahkan upaya pembuktian dalam proses penegakan hukum.³⁰

Berdasarkan pengertian yang terdapat pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999,³¹ terdapat beberapa unsur pasar bersangkutan yaitu pasar berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha, dan barang dan/atau jasa yang sama dan/atau sejenis atau substitusi atas barang dan/atau jasa itu.³² Pengertian pasar bersangkutan itu menekankan pada konteks horizontal yang menjelaskan posisi pelaku usaha beserta pesaingnya. Cakupan pengertian pasar bersangkutan meliputi dua dimensi, yaitu produk (*set of products*) yang terlihat pada kalimat: "...atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut"; dan wilayah/geografis (*relevant geographic market*) yang terlihat pada kalimat: "...berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu...".³³

Pasar produk diartikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu, ditambah dengan produk lain yang dapat menjadi substitusi dari produk itu. Dengan perkataan lain, pasar produk terkait dengan adanya produk yang memiliki kesamaan atau kesejensian dan/atau tingkat substitusinya. Merujuk pengertian pasar bersangkutan berdasarkan produk; produk akan dikategorikan pada pasar bersangkutan atau dapat digantikan satu sama lain jika menurut konsumen terdapat kesamaan dalam hal fungsi/peruntukan/penggunaan, karakter spesifik, serta perbandingan tingkat harga produk tersebut dengan harga barang lainnya.³⁴ Untuk menentukan pasar produk tiga parameter yang dapat dipakai untuk memperoleh informasi valid dan komprehensif terkait sifat substitusi suatu produk dengan produk lainnya. Tiga parameter utama sebagai alat pendekatan (*proxy*) dimaksud adalah harga, karakter dan kegunaan (fungsi) produk.³⁵

Faktor harga yang akan dipertimbangkan untuk menentukan pasar bersangkutan yaitu:³⁶

³⁰ Susanti Adi Nugroho, *Loc.cit.*

³¹ Pasal 1 angka 10, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

³² Amalia Yustisia, "Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*) dalam Putusan-Putusan KPPU tentang Kartel", *Tesis Magister Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012, hlm. 44.

³³ Andi Fahmi Lubis, et.al., *Loc. cit.*

³⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit.*, hlm. 387.

³⁵ Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009, hlm. 13.

³⁶ *Ibid.* hlm. 14.

- a. Harga produk yang merefleksikan harga pasar wajar atau bersaing. Proses analisis atas harga tidak wajar atau non kompetitif cenderung menghasilkan estimasi pasar bersangkutan yang terlalu luas;
- b. Produk-produk yang dianalisis tidak harus memiliki kesamaan harga, karena variasi harga dari produk-produk yang dianalisis sangat mungkin terjadi. Inti analisis atas parameter harga bukanlah terhadap besaran nominal, namun lebih kepada reaksi konsumen atas perubahan harga yang terjadi pada produk dimaksud;
- c. Peningkatan harga (secara hipotetis) seharusnya hanya pada produk A sedangkan harga produk substitusi tidak berubah. Artinya, kenaikan harga A tidak boleh berdampak terhadap inflasi;
- d. Peningkatan harga seyogyanya diasumsikan secara berkesinambungan, artinya peningkatan harga itu berlangsung untuk waktu yang lama. Fluktuasi harga jangka pendek dan (*cyclical*) sedapat mungkin tidak digunakan untuk menghindari tidak akuratnya pengolahan serta analisis atas perubahan harga.

Parameter non harga yaitu karakter (ciri) produk dan kegunaan (fungsi):³⁷

- a. Produk dalam suatu pasar tidak harus bersubstitusi sempurna (*perfect substitutes*). Pada beberapa kondisi tertentu, relatif sulit untuk menemukan produk yang bersifat substitusi sempurna. Dengan demikian, penerjemahan produk cukup didasarkan pada konsep *close substitutes*.
- b. Produk yang terdapat pada suatu pasar tidaklah harus memiliki kualitas sama. Tingkat diferensiasi produk sudah sangat tinggi, yaitu produk tertentu memiliki jenjang variasi (*range*) sangat lebar, baik dari spesifikasi teknis, harga merek (*brand*) maupun kemasan (*packaging*). Sepanjang konsumen menentukan bahwa produk terkait memiliki karakter dan fungsi sama, sehingga produk-produk itu dapat dikatakan sebagai substitusi satu sama lain terlepas dari spesifikasi teknis, merek atau kemasan tertentu yang melekat pada produk produk tersebut. Berkebalikan dengan itu, jika konsumen mematok produk-produk dimaksud tidak memiliki persamaan fungsi serta karakter yang diperlukan, maka produk itu tidak dapat dikategorikan bersubstitusi, meskipun terdapat persamaan pada spesifikasi teknis, merek maupun kemasan.

Lain halnya dengan penetapan pasar geografis atau daerah atau teritori yang merupakan lokasi pelaku usaha mengoperasikan kegiatan usahanya, dan/atau lokasi ketersediaan atau peredaran barang dan/atau jasa dan/atau di mana beberapa daerah memiliki

³⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

kondisi persaingan yang relatif sama serta berbeda dibandingkan dengan kondisi persaingan di daerah lainnya. Pasar berdasarkan cakupan geografis berkaitan dengan jangkauan dan/atau daerah atau wilayah pemasaran suatu produk.³⁸ Jika produk barang dan/atau jasa itu diproduksi atau dijual untuk skala nasional, maka disebut pasar nasional; bila diproduksi untuk kepentingan daerah, maka pasarnya adalah lokal.³⁹

Apabila pasar geografis tidak dapat dipastikan seperti diuraikan di atas, maka dapat dilihat berlandaskan hubungan yang ada antara tingkat penjualan dengan biaya angkut serta dengan tingkat harga dan perubahannya untuk daerah yang berbeda. Hubungan dekat di antara harga produk adalah indikator dominan atau kuat, bahwa daerah-daerah itu berada dalam pasar geografis. Batas-batas atau faktor-faktor terkait dengan pasar geografis, antara lain biaya angkut, lamanya waktu untuk mengangkut, tarif dan peraturan atau regulasi, jangkauan iklan yang perlu dipertimbangkan lebih lanjut untuk menganalisis, apakah ada atau tidak indikasi terjadinya pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 oleh pelaku usaha pada pasar itu.⁴⁰

Analisis Penetapan Pasar Bersangkutan dalam Putusan KPPU

Awalnya KPPU menduga terdapat praktik *tying product* oleh PT. Telekomunikasi Indonesia Tbk. (Telkom Indonesia) atau biasa disebut “Telkom Indonesia” melalui program paket Indihome *triple play* yang mewajibkan pelanggannya untuk menggunakan 3 (tiga) layanan sekaligus. Layanan itu terdiri dari tiga produk, yaitu jasa telepon tetap (*fixed line*), jasa internet (*fixed broadband*), dan jasa TV berbayar (IP TV). KPPU juga menduga terjadi penyalahgunaan posisi dominan oleh PT. Telkom Indonesia Tbk. yang menguasai pasar jasa telepon tetap (*fixed line*).⁴¹ Berdasarkan hal tersebut, terdapat dugaan adanya indikasi pelanggaran Pasal 15 Ayat (2), 17, dan 25 Ayat (1) huruf a dan c Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Objek perkara dalam kasus ini adalah 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 yaitu PT. Telekomunikasi Indonesia Tbk

³⁸ Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 386.

³⁹ Alum Simbolon, *loc. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 200.

⁴¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *KPPU Tingkatkan Penanganan Kasus Telkom Indihome ke Tahap Pemeriksaan*, terdapat dalam https://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-tingkatkan-penanganan-kasus-telkom-indihome-ke-tahap-pemeriksaan/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter 11 Oktober 2016. Diakses tanggal 9 April 2021.

pada periode Desember 2013 sampai Maret 2016 di Indonesia.⁴² Berdasarkan Putusan KPPU No. 10/KPPU-I/2016, dinyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Indonesia tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal-Pasal tersebut.⁴³

Pada kasus ini Tim Investigator KPPU menentukan bahwa terdapat dua pasar produk dalam kasus ini yaitu: *pertama*, layanan jasa dalam industri telekomunikasi terkait jasa telepon tetap (*fixed line*) sebagai *tying product* dan jasa internet (*fixed broadband*) dan jasa TV berbayar (IPTV) sebagai *tyied product*. *Kedua*, Layanan jasa dimaksud terkait jasa telepon tetap (*fixed line*) sebagai pasar produk monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan. Dalam penentuan pasar produk itu, Tim Investigator KPPU tidak menyertakan analisis dan alasan jelas terkait aspek penentuan pasar produk, yang meliputi kegunaan, karakteristik, dan harga.

Berbeda halnya dengan pertimbangan Majelis Komisi dalam menentukan pasar produk. Menurut Majelis Komisi, berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, pasar bersangkutan terdiri dari 2 (dua) dimensi yaitu dimensi produk dan wilayah. Pendekatan untuk menentukan dimensi produk yaitu dilihat dari sisi kegunaan (fungsi), karakteristik, dan harga. Majelis komisi juga mempertimbangkan keterangan saksi-saksi. Berdasarkan keterangan saksi-saksi dan alat bukti yang diperoleh, Majelis Komisi menyimpulkan bahwa terdapat dua pasar produk berbeda yaitu:

- a. pasar produk pertama adalah jaringan telekomunikasi berupa kabel serat (*fiber optic*) dan tembaga (*copper*); dan
- b. pasar produk kedua adalah layanan jaringan internet yang merupakan layanan berupa jasa untuk mengirim dan/atau menerima data. Dahulu layanan internet menggunakan akses *dial-up* dengan menggunakan jaringan telepon. Dalam perkembangannya akses *dial-up* dinilai lambat bila dibandingkan dengan akses *broadband*.⁴⁴ Layanan internet ini juga mencakup layanan televisi dengan jaringan internet yang menggunakan arsitektur jaringan dan metode *suite protocol internet* melalui paket-switched atau IP TV.⁴⁵

Majelis Komisi juga memberikan pendapat terkait pasar produk sebagaimana disampaikan oleh Tim Investigator KPPU. Tim Investigator KPPU menyatakan pada pokoknya bahwa pasar produk kasus ini yaitu jasa telepon tetap (*fixed line*) sebagai *Tying*

⁴² Putusan Perkara KPPU Nomor 10/KPPU-I/2016. hlm. 3.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 123.

⁴⁴ Istilah yang digunakan untuk berbagai jenis koneksi internet dengan transmisi kecepatan tinggi. Secara harafiah, *broadband* berarti pita lebar atau jalur lebar atau jangkauan luas yang digunakan untuk mengirim dan menerima data.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 105.

Product, Jasa TV berbayar (IPTV) sebagai *tyied product*. Majelis Komisi menilai berdasarkan alat bukti dokumen diketahui bahwa pangsa pasar jasa telepon tetap (*fixed line*) adalah sebesar 99% (sembilan puluh sembilan persen). Namun, berdasarkan alat bukti diketahui pendapatan Telkom Indonesia terkait jasa telepon tetap (*fixed line*) cenderung mengalami penurunan.

Menurut Tim Investigator KPPU, cakupan pasar geografis terkait dengan jangkauan dan/atau daerah pemasaran. Berdasarkan fakta penyelidikan, jangkauan distribusi Indihome oleh Telkom Indonesia meliputi wilayah di Indonesia yang dibagi berdasarkan 7 (tujuh) regional (regional I Sumatera; II Jakarta; III Jawa Barat; IV Jawa Tengah dan DIY; V Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara; VI Kalimantan; VII Indonesia Timur). Dengan demikian, pasar geografisnya meliputi seluruh wilayah Indonesia. Majelis Komisi memberikan pendapat tentang pasar geografis, yaitu pasar berdasarkan cakupan geografis terkait dengan jangkauan dan/atau daerah pemasaran. Berdasarkan alat bukti dan fakta dalam persidangan, jangkauan pemasaran produk Indihome oleh Telkom Indonesia meliputi seluruh wilayah Indonesia.⁴⁶

Menurut Tim Investigator KPPU, pasar bersangkutan adalah layanan jasa dalam industri telekomunikasi terkait jasa telepon tetap (*fixed line*) sebagai *tying product* dan jasa internet (*fixed broadband*) dan jasa TV berbayar (IPTV) sebagai *tyied product* serta layanan terkait jasa telepon tetap (*fixed line*) sebagai pasar yang dipasarkan di seluruh wilayah Indonesia.⁴⁷ Sedangkan, Majelis Komisi terdapat dua pasar bersangkutan yang berbeda yaitu: pertama Telkom Indonesia mengikatkan diri untuk menyediakan jaringan telekomunikasi di wilayah pemasarannya; dan kedua konteks hubungan Telkom Indonesia dengan pihak lain dimana Telkom Indonesia menyediakan layanan jaringan internet di seluruh wilayah Indonesia.⁴⁸

Keputusan Majelis Komisi terkait pasar bersangkutan, menunjukkan ketiadaan argumentasi hukum yang baik dari Tim Investigator KPPU dan Majelis Komisi tentang indikator dalam menentukan pasar bersangkutan pada aspek pasar produk dan geografis. Menurut Tim Investigator KPPU dalam menentukan pasar produk dalam kasus ini tidak mendasarkan aspek penentuan pasar produk yaitu aspek kegunaan, karakteristik, dan harga. Hal itu disebabkan Tim Investigator KPPU langsung menyebutkan pasar produk dalam kasus ini tanpa diawali dengan aspek yang seharusnya menjadi pertimbangan dalam penentuan pasar produk. Berbeda halnya dengan penentuan pasar produk oleh Majelis Komisi. Majelis

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 103.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 105.

Komisi mendasarkan pertimbangannya kepada aspek kegunaan, karakteristik, dan harga. Akan tetapi ketiga aspek tersebut tidak dijabarkan secara detail di dalam putusan terkait bagian-bagian mana yang menjadi pertimbangan dalam menentukan aspek kegunaan, karakteristik, dan harga dalam kasus ini. Majelis Komisi justru memaparkan dengan jelas keterangan-keterangan saksi. Penentuan pasar produk dalam kasus ini dapat dikatakan kabur (*obscuur*) dan tidak jelas. Ketidakjelasan dan kabur (*obscuur*) dalam pada kasus ini bukan hanya ditemukan pada aspek penentuan pasar produk, tetapi juga ditemukan pada penentuan terhadap aspek pasar geografis. Dalil Tim Investigator KPPU bahwa pasar geografis dalam kasus ini adalah seluruh wilayah Indonesia. Dasar penentuan tersebut dilakukan berdasarkan penyelidikan jangkauan distribusi Indihome oleh Telkom Indonesia meliputi tujuh wilayah regional antara lain Regional I Sumatera; II Jakarta; III Jawa Barat; IV Jawa Tengah dan DIY; V Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara; VI Kalimantan; VII Indonesia Timur yang dalam hal ini meliputi seluruh penjualan serta operasional seluruh layanan yang tersedia di Indonesia.

Kejanggalan dapat ditemukan dalam pembahasan penentuan pasar produk oleh Tim Investigator KPPU yang menentukan bahwa pasar produk adalah berupa layanan jasa telepon tetap (*fixed line*). Namun apabila melihat secara teliti dan detail, pada penentuan pasar geografis sebagaimana yang telah dinyatakan oleh Tim Investigator KPPU, jangkauan distribusi layanan Indihome oleh Telkom Indonesia. Hal ini menyebabkan kekeliruan dan ketidakkonsistenan penentuan pasar produk yang didistribusikan pada pasar geografis. Selanjutnya, dalam pertimbangan Majelis Komisi juga tidak memberikan alasan dan pertimbangan jelas terkait penentuan pasar produk dalam putusannya.

Kasus selanjutnya adalah putusan perkara Nomor 13/KPPU-I/2019. KPPU menduga terjadi pelanggaran integrasi vertikal, *tying product*, dan praktek diskriminasi melalui order prioritas yang diberikan PT. Solusi Transportasi Indonesia (Grab) kepada mitra pengemudi dibawah naungan PT. Teknologi Pengangkutan Indonesia (TPI), yang diduga terkait rangkap jabatan antar kedua perusahaan tersebut.⁴⁹ Perjanjian kerjasama penyediaan jasa oleh Grab selaku perusahaan penyedia aplikasi dan TPI selaku perusahaan yang bergerak di bidang jasa sewa angkutan khusus (ASK), bertujuan untuk menguasai produk jasa penyediaan aplikasi ASK berbasis teknologi di Indonesia serta mengakibatkan terjadinya penurunan persentase jumlah mitra dan penurunan jumlah order dari pengemudi mitra non TPI.⁵⁰ Atas dasar hal itu,

⁴⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *KPPU Jatuhkan Sanksi GRAB & TPI*, terdapat pada <https://kppu.go.id/blog/2020/07/kppu-jatuhkan-sanksi-ke-grab-dan-tpi/> Juli 2020. Diakses pada tanggal 9 April 2021.

⁵⁰ *Ibid.*

maka terdapat dugaan indikasi pelanggaran Pasal 14, 15 Ayat (2), dan 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁵¹ Putusan Majelis Komisi KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 menyatakan bahwa Grab dan TPI terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 14 dan 19 huruf d, namun tidak terbukti melanggar Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Atas pelanggaran tersebut, Majelis Komisi menjatuhkan sanksi denda kepada Grab sebesar Rp7.500.000.000,- (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) karena melanggar Pasal 14 dan Rp22.500.000.000,- (dua puluh dua miliar lima ratus juta rupiah) terhadap pelanggaran Pasal 19 huruf d. Sementara itu TPI dikenakan sanksi denda sebesar Rp4.000.000.000,- (empat miliar rupiah) atas pelanggaran Pasal 14 dan Rp15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah) atas pelanggaran Pasal 19 huruf d. Majelis Komisi juga memerintahkan agar Grab dan TPI melakukan pembayaran denda paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah putusan memiliki kekuatan hukum tetap.⁵²

Menurut Tim Investigator KPPU, dua aspek yang dianalisis dalam menentukan pasar produk pada kasus ini, yaitu aspek kegunaan dan karakteristik produk sebagai parameter non harga produk substitusi. Hal itu dilakukan karena terdapat penjelasan dalam ketentuan penggunaan (*terms of use*) dan perjanjian sewa yang mengatur tentang hak dan kewajiban para pihak terkait yaitu pengemudi, penumpang, dan perusahaan, yang digunakan sebagai referensi relevan untuk mengidentifikasi pasar produk.⁵³ Tim Investigator KPPU melakukan pertimbangan dalam penentuan pasar produk berdasarkan pasar produk dari Grab dan TPI. Menurut Tim Investigator KPPU, pasar produk yang dihasilkan oleh Grab adalah penyediaan layanan aplikasi yang berfungsi untuk memfasilitasi pengemudi dalam menyediakan layanan dan konsumen dalam memperoleh layanan transportasi untuk tujuan tertentu. Tim Investigator KPPU selanjutnya juga memberikan pendapat tentang pasar produk yang dihasilkan oleh TPI. Pasar produk yang dihasilkan oleh TPI adalah penyediaan kendaraan bermotor roda empat (termasuk sewa dan program kepemilikan kendaraan roda empat) untuk angkutan penumpang dari pintu ke pintu melalui aplikasi. Berdasarkan Tim Investigator KPPU terkait pasar produk dari Grab dan TPI maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan jasa ASK memiliki ketergantungan pada dua layanan produk, yaitu penyediaan aplikasi; dan penyediaan ASK. Dengan demikian, pasar produk kasus tersebut adalah penyediaan jasa ASK yang pemesanannya menggunakan aplikasi.⁵⁴

⁵¹ Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019, hlm. 1.

⁵² *Ibid.*, hlm. 576.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 142.

Dalam pertimbangannya, Majelis Komisi berbeda dengan dalil yang diajukan oleh Tim Investigator KPPU. Majelis Komisi berpendapat dalam penentuan pasar produk dapat digunakan pendekatan dari sisi kegunaan (fungsi), karakteristik, dan harga. Ketiga hal itu dijadikan dasar untuk mengambil kesimpulan. Pasar produk dalam kasus ini berkaitan dengan pelayanan jasa ASK yang baik langsung maupun tidak langsung terkait kegiatan usaha Grab yaitu sebagai penyedia aplikasi *mobile* atau piranti lunak bernama *Grab App* dan TPI sebagai penyedia layanan kendaraan berpengemudi atau operator jasa ASK. Untuk itu, pasar produk dalam kasus ini adalah pelayanan jasa ASK yang menggunakan aplikasi Grab (*Grab App*).⁵⁵

Selanjutnya dilakukan penentuan pasar geografis. Menurut, Tim Investigator KPPU pasar geografis dalam perkara ini meliputi jangkauan pemasaran wilayah dari TPI yaitu Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), Makassar, Medan, dan Surabaya. Majelis Komisi dalam pertimbangannya sependapat dengan Tim Investigator KPPU dan menguatkan hasil pemeriksaan dengan menambahkan pertimbangan penentuan pasar geografis berdasarkan regulasi pemerintah, dalam hal ini Kementerian Perhubungan Republik Indonesia dan berdasarkan wilayah operasional TPI. Dengan demikian pasar geografis dalam kasus ini menurut Majelis Komisi adalah wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), Makassar, Medan, dan Surabaya.

Hal yang berbeda adalah, menurut Tim Investigator KPPU pasar bersangkutan adalah penyediaan jasa angkutan sewa khusus yang pemesanannya dengan menggunakan aplikasi di wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), Makassar, Medan, dan Surabaya.⁵⁶ Sedangkan, Majelis Komisi berpendapat bahwa pasar bersangkutan adalah pelayanan jasa angkutan sewa khusus yang menggunakan aplikasi Grab (*Grab App*) di wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), Makassar, Medan, dan Surabaya.⁵⁷

Perbedaan pendapat terjadi antara Majelis Komisi dan Tim Investigator KPPU dalam menentukan pasar bersangkutan khususnya pasar produk. Tim Investigator KPPU hanya menentukan pasar produk dari segi kegunaan dan karakteristik produk. Tidak ada keterangan jelas mengapa indikator harga tidak dimasukkan khususnya dalam menentukan pasar produk. Padahal ketiga aspek tersebut harus tetap dipertimbangkan dengan baik dan dijabarkan melalui arguman yang jelas di dalam putusan. Apabila memang dalam kasus tersebut tidak

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 143.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 435.

dibutuhkan analisis terkait aspek harga, maka sebaiknya argumen tersebut dipaparkan dengan jelas. Disisi lain juga, Tim Investigator KPPU tidak memisahkan argumennya dalam penentuan aspek kegunaan maupun karakteristik dalam penentuan pasar produk dalam kasus ini. Berbeda dengan Majelis Komisi yang mendasarkan penentuan pasar produknya berdasarkan aspek harga, kegunaan, dan karakteristik. Meskipun Majelis Komisi tidak mengelompokan dasar argumennya sesuai dengan aspek harga, karakteristik, dan kegunaan.

Hal lain yang juga menjadi kejanggalan adalah perbedaan penentuan pasar produk antara Tim Investigator KPPU dan Majelis Komisi. Tim Investigator KPPU berpendapat bahwa pasar produk dalam kasus ini adalah penyediaan jasa angkutan sewa khusus yang pemesanannya dengan menggunakan aplikasi. Sedangkan Majelis Komisi memperkecil lingkup pasar produknya menjadi penyediaan jasa angkutan sewa khusus yang pemesanannya dengan menggunakan aplikasi Grab (*Grab App*). Terdapat perbedaan dalam penentuan pasar bersangkutan produk antara Tim Investigator KPPU dan Majelis Komisi. Tetapi dalam penentuan pasar geografis, Tim Investigator dan Majelis Komisi memiliki pendapat yang sama yaitu menentukan bahwa pasar geografis dalam kasus ini adalah di wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), Makassar, Medan, dan Surabaya. Majelis Komisi dan Tim Investigator juga mendasarkan penentuan pasar geografis berdasarkan aspek regulasi pemerintah dan berdasarkan wilayah operasional meskipun tidak memisahkan dengan jelas bagian mana yang merupakan regulasi pemerintah dan mana wilayah operasional.

Putusan perkara Nomor 10/KPPU-I/2016, dan Nomor 13/KPPU-I/2019, dapat dikatakan bahwa KPPU tidak mengikuti materi peraturan KPPU terkait dengan penentuan indikator dalam menentukan pasar produk maupun geografis. Ini ditunjukkan dengan tidak adanya pertimbangan tiga aspek produk dalam Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016. KPPU tidak melakukan pertimbangan terhadap ketiga aspek yang menentukan pasar produk sebagaimana terdapat dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun Tahun 2009. Apabila memang dalam kasus itu tidak diperlukan pertimbangan ketiga aspek dalam penentuan pasar produk, seharusnya KPPU tetap menyertakan argumentasi hukum atau alasan yang jelas. Selain itu, terlihat adanya ketidakkonsistenan KPPU dalam menentukan pasar bersangkutan. Khususnya pada putusan perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 terkait Jasa Telepon Tetap, Jasa Internet, dan Jasa IP TV di Indonesia. Awalnya KPPU menentukan bahwa pasar produk Telkom Indonesia adalah jasa telepon tetap (*fixed line*), selanjutnya dalam penentuan pasar geografis KPPU mendasarkan pada produk Indihome di Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), Medan, Makassar, dan Surabaya.

Di lain pihak, pada Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019 terkait jasa sewa angkutan khusus Majelis Komisi melakukan analisis terhadap penentuan pasar produk. Dapat dilihat pada kasus tersebut bahwa dasar pertimbangan Majelis Komisi merujuk tiga aspek penentuan pasar produk yaitu harga, fungsi, dan karakteristik. Meskipun dapat dilihat pada pertimbangan Majelis Komisi tidak memisahkan bagian-bagian mana yang menjadi pertimbangan dalam penentuan ketiga aspek itu. Selanjutnya riset ini memisahkan masing-masing aspek tersebut sebagaimana telah dijabarkan pada tabel. Dapat dilihat bahwa Majelis Komisi melakukan pertimbangan penentuan aspek harga berdasarkan besaran biaya pembayaran penggunaan aplikasi *Grab App* sebesar 20% (dua puluh persen) dan besaran biaya yang harus dibayarkan pengemudi sebesar 20% (dua puluh persen). Padahal berdasarkan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009, inti analisis terhadap aspek harga tidak berfokus kepada besaran nominal namun kepada reaksi konsumen atas adanya perubahan harga pada produk itu.

Selain itu, pada pertimbangan aspek fungsi dan karakteristik Majelis Komisi membagi berdasarkan dua sudut pandang yang berbeda yaitu dari sisi perusahaan yang menyatakan bahwa layanan penyediaan aplikasi atau piranti lunak yang bernama *Grab App* yang disediakan oleh Grab kepada pengemudi yang berfungsi untuk memudahkan penumpang dalam mencari layanan transportasi ke tujuan tertentu. Sementara itu, dari sisi pengemudi bahwa layanan kendaraan berpengemudi yang bertujuan untuk memudahkan atau memfasilitasi pengemudi dalam menawarkan layanan transportasi ke tujuan-tujuan tertentu kepada penumpang. Berdasarkan pada pertimbangan aspek tersebut Majelis Komisi kemudian tidak menjelaskan apakah penentuan aspek fungsi dan karakteristik dapat dikatakan sebagai substitusi terhadap produk yang lain terlepas dari spesifikasi teknis, merek, atau kemasan tertentu yang melekat pada produk tersebut.

Berdasarkan analisis di atas, Majelis Komisi lagi-lagi tidak berpedoman pada Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009. Pada kasus ini Majelis Komisi sudah mencoba untuk memaparkan ketiga aspek penentuan pasar produk tetapi argumen yang disampaikan oleh Majelis Komisi masih belum jelas dan lengkap sebagaimana diatur dalam Peraturan KPPU tersebut. hukum Sehingga menurut penulis, Majelis Komisi kembali masih belum mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi KPPU Nomor 3 Tahun 2009.

Pada penentuan pasar geografis dalam putusan perkara Nomor 13/KPPU-I/2019 juga mengalami permasalahan. Hal tersebut karena pada pertimbangan penentuan pasar geografis oleh Majelis Komisi mendasarkan pada aspek kebijakan perusahaan yang ditentukan

berdasarkan wilayah operasional TPI yang meliputi Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi), Makassar, Medan, dan Surabaya. Pada kasus ini Majelis Komisi hanya melakukan pertimbangan berdasarkan penentuan aspek kebijakan perusahaan milik TPI padahal pada kasus ini terdapat dua pelaku usaha yaitu Grab. Tetapi justru Majelis Komisi tidak memberikan pertimbangan terhadap aspek kebijakan perusahaan dari sisi Grab.

Selanjutnya aspek yang dipertimbangkan oleh Majelis Komisi adalah aspek peraturan perundang-undangan yang mengatur wilayah kota/kabupaten yang mengacu pada Pasal 7 Ayat (2) Peraturan Menteri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Jasa Angkutan Sewa Khusus. Pada pertimbangan penentuan aspek pasar geografis ini, Majelis Komisi tidak memberikan pertimbangan terkait aspek biaya transportasi, lamanya perjalanan, dan tarif. Padahal, pada Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009 kelima aspek ini penting untuk dijadikan pertimbangan dalam penentuan aspek pasar bersangkutan. Sehingga menurut penulis, Majelis Komisi kembali tidak berpedoman pada Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009 yang tidak melakukan pertimbangan berdasarkan kelima aspek penentuan pasar geografis tersebut.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka penetapan limitasi dan pengertian yang jelas serta tegas tentang pasar bersangkutan merupakan elemen mendasar yang sangat penting bagi Majelis Komisi untuk menentukan adanya persaingan atau justru terjadi praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan kata lain, terterobosnya limitasi atas pengertian pasar bersangkutan, menjadikan Majelis Komisi akan lebih mudah untuk menentukan dugaan pelanggaran oleh pelaku usaha.

PENUTUP

Kesimpulan

Terdapat fakta dalam Putusan Perkara KPPU Nomor 10/KPPU-I/2016 bahwa dalam menentukan pasar bersangkutan atas dugaan pelanggaran Pasal 15 Ayat (2), 17 dan 25 Ayat (1) huruf a dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atas investigasi oleh Tim Investigator KPPU tidak jelas atau kabur (*obsuur*), karena limitasi pengertian pasar bersangkutan tidak dijelaskan secara rinci dan cermat, terutama berkaitan dengan aspek pasar produk (indikator harga, karakteristik, dan fungsi) dan aspek geografis. Sedangkan, dalam Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019 terdapat fakta bahwa dalam penentuan pasar bersangkutan pada dugaan pelanggaran Pasal 14, 15 Ayat (2), dan 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atas investigasi oleh

Tim Investigator KPPU sudah tepat dan jelas, karena telah dipaparkan dengan jelas tentang pasar bersangkutan berkaitan dengan aspek pasar produk (indikator harga, karakteristik, dan fungsi) dan aspek geografis. Meskipun tidak dilakukan pemisahan yang jelas terhadap masing-masing indikator. Berdasarkan Putusan Perkara KPPU Nomor 10/KPPU-I/2016, dan Nomor 13/KPPU-I/2019, Majelis Komisi sama-sama tidak mendasarkan pertimbangannya berdasarkan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009. Pada Putusan Perkara KPPU Nomor 10/KPPU-I/2016 Majelis Komisi sama sekali tidak memberikan pertimbangan terhadap aspek-aspek penentuan pasar produk dan pasar geografis. Sementara itu, pada Putusan Perkara KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019, Majelis Komisi tidak lengkap dan jelas dalam memberikan pertimbangan terhadap penentuan aspek-aspek pasar produk dan pasar geografis.

Saran

Tim Investigator KPPU sudah seharusnya lebih cermat serta profesional dalam melakukan penyelidikan, khususnya dalam menentukan pasar bersangkutan suatu perkara yang diduga melanggar hukum persaingan usaha agar selalu berpedoman kepada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009, Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2010 dan perubahannya, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Majelis Komisi seyogyanya selalu memberikan pertimbangan hukum dengan mengungkapkan, memeriksa, dan memutuskan suatu perkara dugaan pelanggaran hukum persaingan usaha secara hati-hati, cermat dan tidak mengesampingkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maupun aturan perundang-undangan lainnya yang memiliki keterkaitan dengan perkara yang diperiksa dan diputuskannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alum Simbolon, (2021), *Persaingan Usaha yang Sehat Meningkatkan Perekonomian Indonesia,*” dalam Kodrat Wibowo dan Chandra Setiawan Ed., *Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan Usaha: Perdebatan dan Isu yang Belum terselesaikan*, KPPU RI, Jakarta
- Andi Fahmi Lubis, et.al., (2017), *Hukum Persaingan Usaha Buku Teks*, Edisi Kedua, KPPU, Jakarta.
- Assahinur, (2009), *Pedoman Pasal 1 angka 10 mengenai Pasar Bersangkutan*, dalam Zaki Zein Badrun (editor), *Media Berkala Komisi Persaingan Usaha: Kompetisi*, KPPU, Jakarta.
- European Union, (1997), *Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law.*
- Hermansyah, (2009), *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Indonesia*, Kencana, Jakarta.
- Mustafa Kamal Rokan, (2012), *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ridwan H.R., (2006), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sebastian Pompe, (2010), *Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha*, Jakarta: The Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP).
- Susanti Adi Nugroho, (2012), *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Jurnal

- Amalia Yustisia, (2012), “Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*) dalam Putusan-Putusan KPPU tentang Kartel”, *Tesis Magister Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

- Irwan Sugiarto, (2015), "Perspektif Ilmu Ekonomi dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap Diskriminasi Harga," *Jurnal Wawasan Hukum*, Volume 33 Nomor 2, September 2015.
- Mashur Malaka, (2014), "Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha," *Jurnal Syariah dan Ekonomi Islam STAIN Kendari*, Volume 7 Nomor 2, Juli 2014.
- Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, Anita Afriana, (2016), "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum", *PJIH: Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1.
- Yati Nurhayati, (2013), "Perdebatan Metode Normatif dengan Metode Empirik dalam Penelitian Ilmu Hukum Ditinjau dari Karakter, Fungsi dan Tujuan Ilmu Hukum", *Jurnal Al Adl*, Volume 5 Nomor 10.
- Zainab Ompu Jainah, (2012), "Penegakkan Hukum dalam Masyarakat," *Jurnal of Rural and Development*, Volume III Nomor 2, Agustus 2012.
- Zulfadi Barus, (2013), "Analisis Filosofis tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normatif", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 13 Nomor 2.

Putusan Pengadilan

- Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-I/2016 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 15 Ayat (2), Pasal 17, dan Pasal 25 Ayat (1) huruf a dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Jasa Telepon Tetap, Jasa Internet, dan Jasa IP TV di Indonesia oleh PT. Telekomunikasi Indonesia.
- Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 14, Pasal 15 Ayat (2), dan Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Jasa Sewa Angkutan Sewa Khusus yang dilakukan oleh PT. Solusi Transportasi Indonesia dan PT. Teknologi Pengangkutan Indonesia.

Internet

- Comisión Federal de Competencia (2011), Documento de referencia sobre definición de mercado relevante, terdapat pada <http://www.fne.gob.cl/wpcontent/uploads/2013/09/doctoreferenciadefmercrelevant.pdf>.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, (2016), "KPPU Tingkatkan Penanganan Kasus Telkom Indihome ke Tahap Pemeriksaan", terdapat dalam https://www.kppu.go.id/id/blog/2016/10/kppu-tingkatkan-penanganan-kasus-telkom-indihome-ke-tahap-pemeriksaan/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, “KPPU Jatuhkan Sanksi GRAB & TPI”, terdapat pada <https://kppu.go.id/blog/2020/07/kppu-jatuhkan-sanksi-ke-grab-dan-tpi/>

OECD, (2014), *Defining the Relevant Market in Telecommunications* https://www.oecd.org/daf/competition/Defining_Relevant_Market_in_Telecommunications_web.pdf

U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission (2010), Horizontal Merger Guidelines, terdapat pada http://ftc.gov/os/2010/08/100819hm_g.pdf.