BAB IV

PENYELESAIAN HUKUM ATAS KERUGIAN KONSUMEN AKIBAT PELANGGARAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 YANG DAPAT DIBUKTIKAN DALAM PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA.

(ANALISIS YURIDIS TERHADAP PUTUSAN KPPU NOMOR 07/KPPU-L/2007 TENTANG TEMASEK HOLDINGS. Pte., Ltd)

A. Putusan KPPU Nomor 07/Kppu-L/2007 Tentang Temasek yang Menunjukkan adanya Kerugian Konsumen.

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek Holding,[1] merupakan putusan fenomenal yang diputuskan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Putusan ini, bukan hanya berisi tentang pertimbangan-pertimbangan hukum terkait dengan perilaku tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha saja, namun juga pertimbangan pertimbangan hukum terkait kerugian konsumen.

Adapun yang dijadikan dasar oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk menjatuhkan putusan ini adalah adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Temasek Holdings Pte. Ltd (selanjutnya disebut Temasek), dugaan pelanggaran yang dituduhkan kepada Temasek terkait dengan:[2]

1. Kepemilikan saham mayoritas pada dua perusahaan yakni PT. Telkomsel dan PT.Indosat.Tbk yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang

[1]Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam *Komisi Pengawas Persaingan Usaha v. Temasek Holdings, Pte, Ltd, STT, STTC, AMHC, AMH, ICL, ICPL, SingTel, dan SingTel Mobile, PT. Telkomsel*. Nomor 07/KPPU-L/2007.

[2] *Ibid*,. hlm. 4.

sama pada pasar bersangkutan yang sama, sehingga melanggar Pasal 27 huruf a, UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat (selanjutnya disebut dengan UU No. 5 Tahun 1999).

2. Pelanggaran mempertahankan tarif seluler yang tinggi, oleh PT. Telekomunikasi Seluler (selanjutnya disebut Telkomsel) sehingga melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999.
3. Dugaan Telkomsel menyalahgunakan posisi dominannya untuk membatasi pasar dan pengembangan teknologi sehingga melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b, UU No 5 Tahun 1999.

Dugaan pelanggaran- pelanggaran yang dituduhkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana di atas, selanjutnya terhadap dugaan itu Komisi Pengawas Persaingan Usaha melakukan pemeriksaan pendahuluan, dimulai tertanggal 9 April 2007 hingga 22 Mei 2007, Dalam pemeriksaan ini, tim pemeriksa pendahuluaan menemukan adanya indikasi kuat pelanggaran sebagaimana dituduhkan oleh komisi.[3]

Terhadap hasil tim pemeriksa pendahuluan, dibentuklah tim pemeriksa lanjutan tertanggal 23 Mei 2007 sampai dengan 15 Agustus 2007. namun dikarenakan masih diperlukan pemeriksaan secara mendalam tugas tim pemeriksa lanjutan diperpanjang sejak 16 Agustus 2007 hingga 27 September 2007. setelah melewati serangkaian pemeriksaan terhadap para terlapor dan setelah

[3] *Ibid.*, hlm. 3.

mendapatkan bukti-bukti dokumen, tim pemeriksa lanjutan membuat laporan hasil pemeriksaan lanjutan yang pada pokoknya berisi:[4]

1. Ditemukanya indikasi kuat terhadap pelanggaran Pasal 27 huruf a, Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (1) huruf b UU No 5 Tahun 1999.
2. Ditemukanya Pasar bersangkutan yang sama.

Temuan Komisi Pengawas Persaingan Usaha atas pasar bersangkutan dijabarkan Komisi melalui beberapa penjelasan antara lain dimulai dengan definisi Pasar bersangkutan menurut Pasal 1 angka 10 UU No 5 Tahun 1999 adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut, pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu, dalam hukum persaingan usaha dikenal sebagai pasar geografis. Sedangkan barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut dikenal sebagai pasar produk. Karena itu analisis mengenai pasar bersangkutan dilakukan melalui analisis pasar produk dan pasar geografis.[5]

Berdasarkan analisa pasar produk diketahui bahwa PT. Telkomsel memiliki produk: Kartu Halo, Simpati, dan Kartu As, yang merupakan layanan dari PT. Telkomsel dalam kategori selular. Dalam kategori yang sama, PT. Indosat Tbk memiliki layanan dengan produk Matrix, Mentari, dan IM3. PT. Telkomsel tidak memliliki layanan SLI, VOIP Telephony,

[4] *Ibid.*, hlm.3.
[5] *Ibid.*, hlm.5.

FWA, internet service, dan multimedia lainnya sebagaimana dimiliki oleh PT. Indosat Tbk. Oleh karena itu PT. Telkomsel dan PT. Indosat saling bersaing dalam pasar produk yang sama yaitu layanan telekomunikasi selular.[6]

Analisis pasar geografis bertujuan untuk menjelaskan di area mana saja pasar produk yang telah didefinisikan saling bersaing satu sama lain, oleh karena itu. Berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran, tidak diketemukan adanya hambatan baik dari sisi teknologi maupun regulasi bagi para operator selular untuk memasarkan produknya di seluruh wilayah Indonesia.[7]

Hal tersebut dapat dijelaskan karena semua operator telepon selular menetapkan tarif yang sama di mana pun pelanggan selular tersebut berada. Sebagai ilustrasi, Telkomsel tidak pernah menerapkan tarif yang lebih tinggi di wilayah yang tidak terjangkau oleh jasa layanan operator telepon lain dibanding dengan tarif di wilayah yang dilayani oleh seluruh operator selular yang ada di Indonesia.[8]

Artinya ada atau tidak ada operator lain di suatu wilayah, Telkomsel akan menerapkan model pentarifan yang sama dengan wilayah lain yang dijangkau oleh seluruh operator. Hal ini menunjukkan bahwa di seluruh wilayah yang terjangkau layanan Telkomsel, terjadi persaingan dengan operator telepon selular lainnya, meskipun operator telepon selular lain tersebut belum tentu beroperasi di seluruh wilayah yang dijangkau oleh

[6] *Ibid.*, hlm.7.
[7] *Ibid.*, hlm.7.
[8] *Ibid.*, hlm.7.

layanan Telkomsel Dengan demikan, pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah layanan telekomunikasi selular di seluruh wilayah Indonesia[9]

3. Tim Pemeriksa Lanjutan memperoleh Fakta-Fakta sebagai berikut :

   a. Struktur industri seluler di Indonesia

      Struktur pasar Industri Telekomunikasi di Indonesia hingga tahun 2006, secara umum terdiri atas beberapa pelaku usaha yaitu PT. Telkom, PT. Telkomsel, PT. Indosat, Tbk., PT. Excelcomindo, Bakrie Telecom, Mobile 8, Sampoerna Telekomunikasi Indonesia, dan NTS.[10]

      Jumlah Pelaku Usaha: berdasarkan definisi pasar bersangkutan diatas, sampai dengan tahun 2006 terdapat 6 (enam) pelaku usaha yang menjadi operator layanan telekomunikasi seluler (telepon seluler) yaitu: Telkomsel, Indosat, Excelcomind, Mobile-8/M-8(Fren), Sampoerna Telekomunikasi Ind, Natrindo Telepon Seluler (NTS).

      Jumlah pelanggan atau konsumen dari tahun 2004 sampai 2006 mengalami peningkatan dua kali lebih, peningkatan terjadi dari 29 juta pelanggan menjadi hamper 64 juta pelanggan pada tahun 2006. Jumlah pelanggan operator telepon seluler terbanyak berdasarkan urutan terbesar hingga terkecil adalah: Telkomsel, Indosat, XL, M-8, Sampoerna dan NTS. Urutan operator dengan pelanggan terbanyak tersebut tidak mengalami perubahan dari tahun 2004 s.d tahun 2006.

---

[9] *Ibid*., hlm.8.
[10] *Ibid*., hlm.10.

Keenam operator tersebut memiliki jumlah pelanggan sampai tahun 2006 adalah:[11]

Tabel 1. Jumlah Pelanggan Telepon Seluler

	Jumlah Pelanggan Tahun			Pangsa Pelanggan	Akumu-lasi Pangsa Pelang-gan
Operator	2004	2005	2006	2006	2006
Telkomsel	15,101,000	24,269,000	35,597,000	55.79%	55.79%
Indosat	9,754,607	14,512,453	16,704,729	26.18%	81.97%
XL	3,791,000	6,978,519	9,527,970	14.93%	96.91%
M-8	500,000	1,200,000	1,825,888	2.86%	99.77%
Sampoerna	-	-	134,713 99.98%	0.21%	99.98%
NTS	-	-	12,715 100.00%	0.02%	100.00%
Total	29,148,611	46,961,977	63,803,015	100.00%	100.00%

Sumber : Putusan KPPU

b. Struktur Kepemilikan.

Struktur kepemilikan Temasek terhadap anak perusahaan dibawahnya diurai oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha, sehinggga Komisi Pengawas Persaingan Usaha memperoleh Kesimpulan, bahwa Temasek melalui SingTel mengakuisisi saham Telkomsel dari KPN Belanda sebesar 22,3% pada akhir tahun 2001. Kemudian pada Juli 2002 SingTel meningkatkan kepemilikan sahamnya dengan mengakuisisi kepemilikan Telkom pada Telkomsel menjadi sebesar

[11] *Ibid*., hlm. 13.

35% dan sebagai kompensasinya PT. Telkom mengalihkan aset Telkom Mobile ke Telkomsel termasuk lisensi penggunaan DCS 1800. Pada tanggal 15 Desember 2002, STT memenangkan tender divestasi 41,9% kepemilikan saham Indosat yang kemudian dimiliki melalui ICL.[12]

Pada 1 Agustus 2004 dan 1 Augstus 2005 Indosat melaksanakan *Employment Stock Owner Program* (ESOP) yang menyebabkan dilusi para pemilik sahamnya termasuk STT yang kepemilikan sahamnya menjadi 39,96%. STT kemudian melalui ICPL pada Tahun 2006 yang dilaporkan pada tanggal 4 Mei 2006 kepada Bapepam membeli saham Indosat di pasar modal sebesar 0,86%.

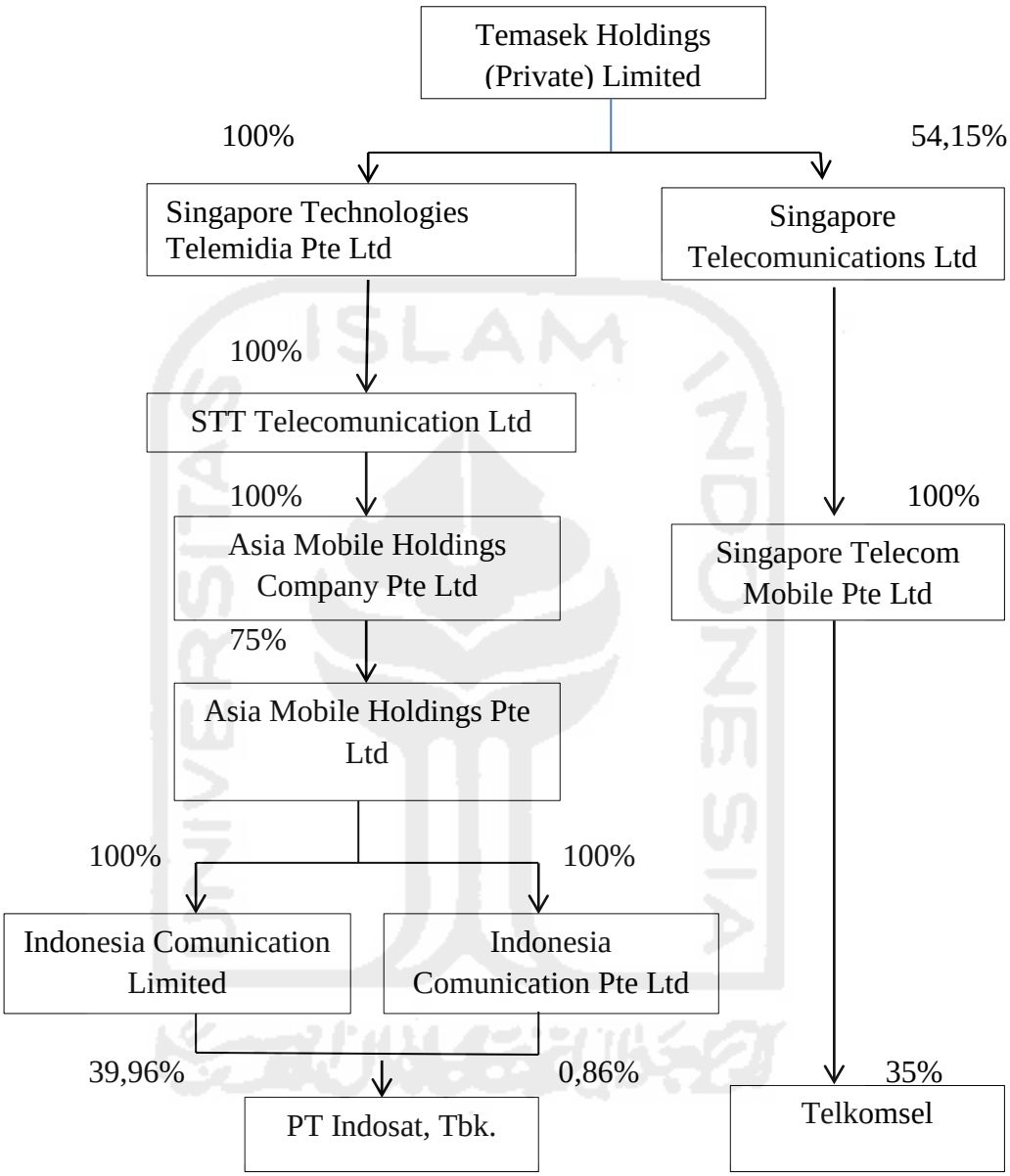
Secara keseluruhan saham yang dikuasainya menjadi sebesar 41,16%. Pada tahun 2006 STT mendirikan AMHC yang kemudian bersama-sama Qatar Telecom menguasai AMH dengan komposisi kepemilikan AMHC sebesar 75%% dan Qatar Telecom sebesar 25%. Kepemilikan STTC kemudian dialihkan seluruhnya kepada AMHC.[13]

Dengan demikian skema kepemilikan Temasek terhadap Telkomsel dan Indosat adalah sebagai berikut:[14]

---

[12] *Ibid*., hlm. 13-14.
[13] *Ibid.*
[14] *Ibid.*, hlm.15.

Gambar 1. Skema Kepemilikan Temasek terhadap Telkomsel dan Indosat



Sumber : Putusan KPPU

c. Regulasi Tarif.

Regulasi tarif yang ditemukan oleh tim Pemeriksa antara lain ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 36/1999 tentang Telekomunikasi, Pasal 27 dan Pasal 28, PP No. 52/2000 tentang

Penyelenggaraan Telekomunikasi, KM. 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi, PM 8/2006 tentang Tarif Interkoneksi, PM 12/2006 Tentang Tarif Stasiun Telepon Seluler.

Secara operasional, dasar hukum yang digunakan operator seluler dalam menetapkan tarif pungut jasa telekomunikasi seluler terhadap masyarakat saat ini adalah:

1) KM Parpostel No. 27/PR.301/MPPT-98 tentang Tarif Jasa Sambungan Telepon Bergerak Seluler (Selanjutnya disebut sebagai KM 27/98);
2) KM Menteri Perhubungan No. 79 Tahun 98 tentang Tarif Jasa Telekomunikasi Bergerak Seluler (STBS) Pra-Bayar (Selanjutnya disebut KM 79/98).

Kedua regulasi tersebut menetapkan batas atas tarif (*Ceiling Price* atau *Price*) yang berlaku di Indonesia. Keduanya merupakan bagian dari pengaturan pada masa sebelum UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi diberlakukan.

d. Kinerja Operasional.

Kinerja oprasional terdiri dari besaran tarif, pendapatan usaha, pembangunan jaringan BTS (*Base Traficc Station*) dan EBITDA (*Earning Before Interest, Tax, Depreciation, and Amortization*).

Kinerja oprasional berupa besaran tarif, pendapatan usaha, EBITDA dan pembangunan jaringan BTS, dapat dijadikan sebagai alat

ukur dan indikasi seberapa besar sebuah perusahaan dapat menjadi *Price leadership*.

Indikasi pertama untuk melihat persaingan diindustri seluler di Indonesia tidak berjalan efektif dan merugikan konsumen adalah dapat dilihat dari EBITDA (*Earning Before Interest, Tax, Depreciation, and Amortization*). Yang dimaksud dengan EBITDA ialah pendapatan sebelum dikurangi pajak dan bunga, dalam konteks putusan ini maka EBITDA operator dari Telkomsel sangat tinggi, keuntungan yang tinggi mengindikasikan performa pasar yang buruk, EBITDA Telkomsel per September 2006, mencapai RP. 15.000.000.000,00 (lima belas milyar rupiah), angka ini tiga kali lipat dari EBITDA PT Indosat, dan hampir lima belas kali lipat EBITDA XL.[15]

EBITDA yang tinggi tersebut disebabkan oleh kekukatan pasar yang dimiliki oleh perusahaan dalam menetapkan harga. adanya kepemilikan saham silang, semakin mempermudah terjadinya pertukaran informasi mengenai strategi bisnis dan pemasaran, termasuk strategi penentuan harga.[16]

Indikasi lain terlihat dari pembangunan stasiun penerimaan dan pengantar sinyal atau Base Transreceiver Station (selanjutnya disebut dengan BTS) yang tidak kompetitif. Adanya kemampuan pengendalian yang dilakukan oleh kelompok usaha temasek terhadap PT. Telkomsel dan Indosat, menyebabkan lambanya perkembangan indosat, sehingga

[15] Ridwan Khairandy dan Cenuk Widiyastrisna, *Monopoli Industri Jasa Telepon Seluler di Indonesia*, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia dan Total Media, 2009) hlm.4.

[16] *Ibid.*, hlm 4.

tidak efektif bersaing dengan PT Telkomsel. Perlambatan perkembangan PT indosat ditandai dengan pertumbuhan BTS yang menurun dibandingkan dengan PT Telkomsel dan XL.[17]

Tabel.2 Jumlah BTS Masing-masing Operator Periode 2000-2006[18]

Perusahaan	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Telkomsel	1,411	1,995	3,483	4,820	6,205	9,895	16,507
Indosat	1,357	1,995	2,736	3,007	4,026	5,702	7,221
XL	514	739	950	1,491	2,357	4,324	7,260

Sumber: Putusan KPPU

Investasi BTS merupakan indikasi komitmen jangka panjang operator untuk terus melakukan penguasaan pasar. Apabila terjadi perang investasi BTS antara PT Telkomsel dan PT indosat, maka tentu saja akan menghasilkan persaingan antara pemain dominan dipasar bersangkutan, penguasaan jaringan merupakan suatu keharusan untuk melindungi pangsa pasar, penguasai jaringan akan meningkatkan jangkauan pasar, dengan dimilikinya saham PT Telkomsel dan PT indosat oleh Temasek, kecil kemungkinan terjadinya perang investasi BTS.[19]

Indikasi lainya ialah adanya Struktur kepemilikan saham silang oleh Temasek pada PT Telkomsel dan PT Indosat menyebabkan terjadinya penentuan harga dalam industri seluler di Indonesia oleh Telkomsel. PT Telkomsel sebagai pemimpin pasar kemudian menetapkan harga jasa telekomunikasi seluler secara eksesif, hal ini

[17] *Ibid*., hlm. 4.
[18] Putusan. *Op.Cit*., hlm. 30.
[19] Ridwan Khairandy dan Cenuk Widiyastrisna. *Op.Cit.*, hlm 5.

diperlihatkan dari besarnya tarif seluler di Indonesia yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan beberapa Negara lain. Tarif yang ditetapkan oleh PT Telkomsel tersebut jauh di atas biaya interkoneksinya, oleh karena itu operator menikmati keuntungan yang eksesif pula dan konsumen mengalami kerugian.[20]

Tabel.3. Perbandingan tarif – intra operator (Rp)[21]

Negara	**Operator**	**Peak**	**Off Peak**
Indonesia	Telkomsel	1500	300
Indonesia	Indosat	1500	1500
Indonesia	XL	1248	1248
Malaysia	**Celcom**	**1493**	**978**
Brunei	**B-Mobile**	**289**	
Thailand	**DTAC**	**524**	
India BSN 475	**BSN**	**475**	
Vietnam	**Mobifone**	**737**	
Singapura	**Singtel**	**924**	**462**

Sumber: Putusan KPPU

Seperti yang terlihat pada tabel, tarif seluler untuk percakapan intra operator (*onnet*) di Indonesia secara umum lebih tinggi daripada tarif seluler untuk percakapan intra operator di negara-negara ASEAN yang lain. Satu-satunya negara yang memiliki perbedaan tipis dengan Indonesia adalah Malaysia. Pada saat *peak-time*, tarif di Indonesia lebih tinggi setidaknya 4 kali lipat tarif di Brunei, lebih tinggi setidaknya 2 kali lipat tarif di Thailand dan India, lebih tinggi setidaknya 1,2 kali lipat tarif di Singapura, dan lebih tinggi setidaknya 1,5 kali lipat tarif di Vietnam.[22]

[20] *Ibid.*, hlm.6.
[21] Putusan.*Op.Cit.*, hlm.102.
[22] *Ibid*., hlm. 102.

e. Tentang Temasek.

Temasek didirikan tahun 1974 adalah perusahaan investasi di Asia yang berkedudukan di Singapura. Investasi Temasek berjumlah S$ 129 miliar (US$ 80 miliar) yang tersebar di Singapura, Asia, dan negara-negara OECD yang mencakup sektor telekomunikasi dan media, jasa keuangan, properti, transportasi dan logistik, energi dan sumber daya, infrastruktur, rekayasa dan tekonologi, serta farmasi dan *bioscience*.[23]

Salah satu investasi yang dilakukan oleh Temasek melalui anak perusahaanya dalam melakukan akuisisi terhadap Telkomsel adalah SingTel melalui SingTel Mobile, anak perusahaan yang 100% dikuasai oleh SingTel.[24] Temasek sebagai investor melalui berbagai anak perusahaanya memiliki hak dan Kewenangan Terhadap SingTel, SingTel Mobile, STT, STTC, AMHC, AMH, ICL dan ICPL, hak dan kewenangan Temasek atas anak perusahaannya adalah sebagaimana dituangkan dalam Anggaran Dasar masing masing perusahaan, secara umum pemegang saham dalam hal ini Temasek melalui anak- anak perusahaanya mempunyai hak untuk mengangkat dan memberhentikan Direksi.[25]

Adapun kewenangan Temasek sebagai pemegang saham di Telkomsel melalui SingTel Mobile. Ditunjukan dengan kewenangan untuk menempatkan 2 orang di Dewan Direksi Telkomsel sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) Anggaran Dasar Telkomsel dan 2 orang di

[23] *Ibid.*, hlm. 31.
[24] *Ibid*., hlm. 33.
[25] *Ibid.*, hlm. 33.

Dewan Komisaris Telkomsel sesuai dengan Pasal 13 ayat (3) Anggaran Dasar Telkomsel. Sedangkan kewenangan Temasek melalui ICL dan ICPL sebagai pemegang saham Indosat memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Direksi Indosat sesuai dengan Pasal 10 ayat (3) Anggaran Dasar Indosat dan mengangkat dan memberhentikan Komisaris sesuai dengan Pasal 14 ayat (2) Anggaran Dasar Indosat.[26]

Selanjutnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha melakukan kajian terhadap kepemilikan silang yang bertujuan untuk mengetahui apakah kepemilikan silang Temasek atas Telkomsel dan PT Indosat berdampak pada pengendalian kedua perusahaan. Untuk mengetahui hal ini Komisi Pengawas Persaingan Usaha melakukan kajian terhadap:

1) Representasi Managemen.

   Terkait dengan representasi manajemen yang dimiliki oleh Temasek atas PT Indosat Tbk dan PT Telkomsel, berdasarkan Laporan Lanjutan hasil investigasi KPPU diketahui bahwa SingTel menempatkan dua direktur dan dua komisaris di PT Telkomsel. Sedangkan di PT INdosat Tbk, ICL berhak untuk menempatkan 8 (delapan) dari sembilan posisi direktur dan komisaris di Indosat.

   Direktur dan Komisaris PT Indosat Tbk saat ini adalah Sembilan orang, meskipun pada realisasinya Pemerintah Indonesia diberi kesempatan untuk menominasikan lebih dari satu orang

[26] *Ibid.*, hlm. 35.

Direktur dan Komisaris. Namun demikian, sejak ICL menjadi pemegang saham, Wakil Direktur dan Direktur Keuangan selalu dinominasikan oleh ICL. Selain itu.[27]

2) Kemampuan mempengaruhi kebijakan Perusahaan.

Secara operasional, kelaziman bisnis menunjukkan pengendalian suatu perusahaan tidak bergantung pada besar kecilnya saham yang dimiliki, tetapi ditentukan oleh kemahiran pemilik saham untuk mengarahkan pemilik saham lainnya atas nama kepentingan bersama seperti penguasaan pangsa pasar dan peningkatan laba.[28]

Kemampuan mempengaruhi kebijakan perusahaan dijabarkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui hak untuk mengangkat direksi dan komisaris di PT Telkomsel maupun PT Indosat Tbk di posisi strategis, yang secara praktik ekonomi adalah indikasi kongkrit kemampuan Temasek mendikte PT Telkomsel dan PT IndosatTbk.

SingTel dan STT sebagai perpanjangan tangan Temasek di PT Telkomsel, dan sekaligus sebagai pemilik 35% saham, Temasek berhak menominasikan direksi dan komisaris, disertai dengan kewenangan untuk menentukan kebijakan perusahaan, terutama dalam persetujuan anggaran melalui *Capital Expenditure Committee*. Mereka juga berwenang memveto putusan RUPS

[27] Ridwan Khairandy dan Cenuk Widiyastrisna, *Op.Cit.*, hlm. 34.
[28] *Ibid.*, hlm. 35.

dalam perubahan anggaran dasar, melakukan pembelian kembali saham perusahaan (*buy back*), menentukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pembubaran, dan likuidasi perusahaan.[29]

Selain itu, KPPU melihat adanya pengaruh ICL terhadap PT Indosat, Tbk dalam hal metode pengadaan jaringan, yang dikendalikan oleh Wakil Direktur Utama yang merupakan orang yang dinominasikan oleh ICL. Pengadaan jaringan merupakan hal yang penting terkait dengan efisiensi biaya dan penegmbangan usaha PT Indosat Tbk dalam kualitas dan cakupan layanan. Pada 2005, Direktur Utama PT Indosat Tbk, Hasnul Suhaimi, semestinya merupakan orang yang sangat berkuasa di Indosat. Namun, Temasek menempatkan Kaizad D. Heerjee sebagai wakil direktur utama. Kaizad D. Heerjee yang dipercaya Temasek ini langsung mengubah struktur perusahaan.[30] Dan perlu diketahui bahwa Sejak pengadaan jaringan ada ditangan Wakil Direktur Utama menyebabkan terjadinya keterlambatan pembangunan jaringan di PT Indosat, Tbk.

3) Akses informasi perusahaan.

Berkenaan dengan akses informasi rahasia, KPPU berpendapat bahwa penentuan *Capital Expenditure Committee* pada PT Telkomsel dan penentuan metode pengadaan jaringan pada PT

[29] *Ibid.*, hlm. 36.
[30] *Ibid.*

Indosat Tbk merupakan informasi perusahaan yang bersifat rahasia dan sensitif. Karena informasi terhadap hal tersebut vital bagi masing-masing perusahaan dan informasi tersebut tidak dapat diakses oleh public. Selain itu SingTel memiliki akses terhadap informasi perencanaan *Capital Expenditure Committee* PT Telkomsel dan ICL memiliki akses terhadap informasi mengenai keterlambatan pembangunan jaringan PT Indosat, Tbk., akibat pemilihan metoda pengadaan jaringan yang telah dilaporkan kepada salah satu Komisaris PT Indosat Tbk yang juga menjabat di manajemen ICL.[31]

Dengan demikian, berdasarkan pemaparan tersebut di atas dapat dikatakan bahwa Temasek di samping memiliki sejumlah signifikan saham, juga memiliki kemampuan untuk mengendalikan PT Telkomsel dan PT Indosat Tbk.

Hasil Pemeriksaan yang dilakukan oleh Tim Pemeriksa yang dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan sebagaimana dipaparkan diatas selanjutnya Majlis Komisi mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:[32]

1. Pertimbangan Majlis Komisi terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan, yang pada pokoknya menyatakan bahwa Kelompok Usaha Temasek telah melakukan kepemilikan silang atas Telkomsel dan PT. Indosat, Tbk

[31] *Ibid.*, hlm. 38.
[32] Putusan.*Op. Cit.*, hlm. 589.

sehingga mengakibatkan Telkomsel dapat melakukan praktek monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan di pasar bersangkutan, berupa penerapan tarif yang eksesif dan menghambat interkoneksi sehingga mengakibatkan kerugian konsumen. Atas dasar tersebut Tim Pemeriksa menyimpulkan bahwa Kelompok Usaha Temasek telah melanggar Pasal 27 huruf a dan Telkomsel telah melanggar Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (1) b UU No. 5 Tahun 1999.[33]

2. Identititas Para Terlapor, terhadap identitas yang telah dikemukakan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan mengenai Temasek dan seluruh anak perusahaanya diamini pula oleh Majlis Komisi.[34]
3. Pasar Bersangkutan, terdiri dari pasar produk dan pasar geografis terhadap hal ini majlis komisi sependapat dengan Laporan Hasil Pemeriksaan lanjutan.[35]
4. Aspek Formal terdiri dari kewenangan dari Majlis Komisi dalam menangani perkara ini dan penerapan doktrin satu kesatuan ekonomi.

Dalam melihat kewenangan dan penerapan doktrin satu kesatuan ekonomi ini, Majlis Komisi sependapat dengan tim pemeriksa Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan dengan alasan bahwa Majelis Komisi berpendapat, bahwa benar perusahaan

[33] *Ibid.,* hlm.589.
[34] *Ibid.,* hlm. 589-590.
[35] *Ibid.,* hlm 590-594.

yang memiliki saham kurang dari 50% atas perusahaan lain tidak dapat serta merta dikatakan sebagai satu entitas ekonomi atau tidak, namun secara *de facto* dua perusahaan tersebut adalah satu entitas ekonomi apabila dalam kenyataannya memenuhi tiga kriteria, yaitu: apakah induk perusahaan memiliki representasi majanemen pada anak perusahaan, apakah induk perusahaan memiliki kemampuan untuk mempengaruhi arah kebijakan anak perusahaan, apakah induk perusahaan memiliki akses informasi yang bersifat rahasia atau sensitive mengenai anak perusahaan. Jika ketiga kriteria tidak terpenuhi, maka kepemilikan saham yang kurang dari 50% tersebut dapat dipandang semata-mata sebagai investor pasif.

Namun jika ketiga kriteria tersebut terpenuhi, maka induk perusahaan secara nyata memiliki kendali terhadap anak perusahaan dan tujuan kepemilikan saham tersebut adalah sebagai investor aktif. Oleh karena itu perusahaan pemilik saham dengan anak perusahaan yang dimilikinya dipandang sebagai satu entitas ekonomi.[36]

Majelis Komisi menilai bahwa Kelompok Usaha Temasek di samping memiliki sejumlah saham signifikan, juga memiliki kemampuan untuk mengendalikan Telkomsel dan PT Indosat, Tbk. sehingga dengan demikian dapat dipandang sebagai satu

[36] *Ibid*., hlm. 607.

entitas ekonomi, melalui penerapan doktrin entitas ekonomi tunggal tersebut, Majelis Komisi menilai Kelompok Usaha Temasek telah melakukan kegiatan usaha di wilayah hukum negara Republik Indonesia secara tidak langsung melalui kegiatan-kegiatan Telkomsel dan PT. Indosat, Tbk. sehingga dengan demikian Komisi memiliki yurisdiksi terhadap Temasek, STT, STTC, AMHC, AMH, ICL, ICPL, SingTel, dan SingTel Mobile pada perkara ini.[37]

Komisi Pengawas Persaingan Usaha setelah melakukan pemeriksaan dan mendengarkan pembelaan dari terlapor, memberikan putusan yang pada pokoknya menetapkan Temasek Holding melanggar ketentuan Pasal 27 Huruf a, Pasal 17 ayat (1), Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Akibat perilaku yang tidak sehat yang dilakukan oleh Temasek dan anak perusahaanya tersebut, menyebabkan kerugian konsumen senilai Rp. Rp. 14.764.980.000.000,00 (em pat belas triliun tujuh ratus enam puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta rupiah) dan maksimal sebesar Rp 30.808.720.000.000,00 (tiga puluh triliun delapan ratus delapan miliar tujuh ratus dua puluh juta rupiah).[38]

[37] *Ibid.*, hlm. 611-612.
[38] *Ibid.*, hlm. 687.

B. Penyelesaian Hukum atas Kerugian Konsumen Akibat Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang Dapat Dibuktikan dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Penyelesaian hukum merupakan cara atau upaya yang dapat dilakukan oleh orang yang merasa dirugikan dengan menempuh jalur hukum, penyelesaian hukum diperlukan agar mencegah adanya perbuatan main hakim sendiri, penyelesaian hukum sangat terkait erat dengan tuntutan hak, tuntutan hak merupakan tindakan yang bertujuan memperoleh perlindungan hak yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah main hakim sendiri, orang yang mengajukan tuntutan hak memerlukan atau berkepentingan untuk memperoleh perlindungan hukum, maka ia mengajukan tuntutan hak ke pengadilan.[39]

Menempuh upaya hukum sebagai jalan untuk menyelesaikan sebuah sengketa serta dilakukan untuk mempertahankan hak, agar setiap orang tidak memaksakan kehendaknya, maka diperlukan lembaga peradilan yang menjadi tempat untuk para pihak dalam menyelesaikan sengketa. Serta agar supaya tercipta kepastian hukum dan keadilan.

Penyelesaian hukum dalam konteks yang dipilih oleh penulis merupakan penyelasain hukum terkait dengan kerugian konsumen akibat dari perilaku tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam konteks hukum persaingan usaha, dalam hal ini yang dijadikan acuan adalah Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 Tentang Temasek Holdings. Dimana dalam putusan

[39] Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Cetakan pertama (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka,2013), hlm.54

ini KPPU menetapkan kerugian konsumen sebesar Rp. 14.764.980.000.000,00 (empat belas triliun tujuh ratus enam puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta rupiah) dan maksimal sebesar Rp 30.808.720.000.000,00 (tiga puluh triliun delapan ratus delapan miliar tujuh ratus dua puluh juta rupiah), dikarenakan melanggar ketentuan Pasal 27 huruf a, Pasal 17 ayat (1), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.[40]

Pasal 27 huruf (a) berbunyi:

" pelaku usaha di larang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama, pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 % (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu".

Sedangkan Pasal 17 ayat (1) berbunyi:

"pelaku usaha di larang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persainga usaha tidak sehat".

Terhadap penetapan kerugian konsumen yang tertuang dalam putusan KPPU No.07/KPPU/L/2007, hanya ditetapkan dan diletakkan dalam pertimbangan hukum namun tidak dijadikan sebagai amar putusan, sehingga terhadap hal ini masih menimbulkan ketidak pastian hukum. Oleh karenanya kepentingan konsumen dalam hal kerugian yang dialami konsumen dalam putusan ini tidak terselesaikan.

Tidak adanya kepastian hukum bagi kerugian konsumen ini sungguh menciderai konsumen, sehingga menyebabkan konsumen tidak terlindungi secara hukum, padahal perlindungan konsumen merupakan segala upaya yang

[40] *Putusan KPPU* No.07/KPPU/L/2007 Tentang Temasek , hlm. 687.

menjamin adaya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Kepastian hukum itu meliputi segala upaya untuk memberdayakan konsumen memperoleh atau menentukan pilihanya atas barang dan/atau jasa kebutuhanya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut.[41]

Menurut Fans Magnis Suseno, kepastian Hukum diartikan sebagai kejelasan norma, sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan itu. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir.[42]

Kepastian dapat pula mengandung arti yakni:[43]

1. Adanya kejelasan.
2. Tidak menimbulkan multi tafsir atau keraguan.
3. Tidak menimbulkan kontradiktif.
4. Dapat dilaksanakan.

Selain itu unsur – unsur dalam kepastian hukum juga disampaikan oleh Fence M Wantu dalam kesimpulan Disertasinya tentang kepastian Hukum:[44]

1. Adanya kejelasan hukum artinya dapat mudah dimengerti oleh masyarakat;

---

[41] Susanti Adi Nugroho, *Proses penyelesaian sengketa konsumen ditinjau dari Hukum Acara serta kendala Implementasinya*, Cetakan pertama (Jakarta: Kencana Prenada Media Group,2008), hlm.4

[42] I Made Sarjana, Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha, Cetakan Pertama (Sidoarjo: Zifatama Publisher. 2014), hlm. 106.

[43] *Ibid*., hlm.106.

[44] *Ibid*., hlm.107

2. Aturan hukum itu tidak bertentangan satu dengan yang lainya;
3. Aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku yang diluar kemampuan subjek hukum artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan;
4. Pengakuan hak dan kewajiban setiap subjek hukum;
5. Adanya pengakuan dari warga secara prinsipil terhadap aturan aturan hukum;
6. Kepastian hukum dipengadilan ditandai dengan sikap kemandirian hakim dan tidak memihak dalam menerapkan aturan hukum.
7. Kepastian hukum dipengadilan ditentukan dengan kejelasan obyek yang menjadi sengketa yang dimenangkan oleh pihak yang berperkara;
8. Kepastian hukum dipengadilan ditentukan dapat dieksekusi atau dilaksanakan.

Ketidak pastian hukum akan kerugian konsumen dalam Putusan Temasek menyebebakan konsumen harus melakukan upaya sendiri dalam mengembalikan kerugian yang dideritanya, oleh karenanya perlu untuk mendefinisikan kerugian konsumen yang harus diawali dengan mengetahui definisi rugi dalam ilmu hukum. Rugi adalah keadaan merosotnya (berkurangnya) nilai kekayaan *kreditor* sebagai akibat dari adanya *wanprestasi* maupun Perbuatan Melawan Hukum dari pihak *debitur*.[45]

Pengertian kerugian menurut Niewenhuis adalah berkurangnya harta kekayaan pihak yang satu, yang disebabkan oleh perbuatan yang melanggar

[45] Munir Fuady, Konsep Hukum Perdata, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 224.

norma oleh pihak lain. Kerugian yang diderita seseorang secara garis besar dapat dibagi atas dua bagian yaitu kerugian yang menimpa diri dan kerugian yang menimpa harta benda seseorang. Kerugian harta benda sendiri dapat berupa kerugian nyata yang dialami serta kehilangan keuntungan yang diharapkan.[46]

Pengertian terhadap konsumen dapat ditemukan dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen Pasal 1 angka 2, yang memberikan pengertian:

”Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.

Pengertian Konsumen memiliki sedikit perbedaan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat Pasal 1 huruf O yang memberikan pengertian:

”konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain”.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kerugian konsumen merupakan berkurangnya harta kekayaan konsumen yang diakibatkan oleh pelanggaran norma yang dilakukan oleh pihak lain. Kalau dikaitkan dengan kerugian konsumen dalam konteks hukum persaingan usaha maka dapatlah disimpulkan kerugian konsumen merupakan berkurangnya harta kekayaan konsumen yang diakibatkan oleh pelanggaran norma yang dilakukan oleh pelaku usaha atau akibat dari persaingan usaha tidak sehat.

[46] Susanti Adi Nugroho, *op. Cit.*, hlm. 299.

Ganti rugi juga telah didefinisikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana termuat dalam pedoman Keputusan KPPU No. 252/KPPU/Kep/VII/2008, ganti rugi didefinisikan sebagai kompensasi yang harus dibayarkan oleh pelanggar terhadap kerugian yang timbul akibat tindakan anti persaingan yang dilakukanya. Besar kecilnya ganti rugi ditetapkan oleh KPPU berdasarkan pada pembuktian kerugian senyatanya oleh pelaku usaha yang merasa dirugikan.[47]

Menurut Jhony Ibrahim, Kerugian konsumen dapat terjadi dikarenakan adanya praktik bisnis yang bersifat anti persaingan dan tidak jujur yang dilakukan oleh pelaku usaha baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lainya. Jelasnya, monopoli yang menghambat persaingan adalah monopoli yang melakukan penyimpangan struktur pasar, karena menyebabkan terjadinya pembentukan pasar, pembagian pasar, dan penyalahgunaan kekuatan pasar (*market power*) guna menyingkirkan para pesaing keluar dari arena pasar, setelah para pesaing keluar dari arena, dengan sesukanya pelaku usaha melakukan kontrol atas harga. Pada jenis monopoli seperti itu konsumen akan sangat dirugikan karena tidak lagi memiliki alternatif lain pada saat akan membeli barang atau jasa tertentu dengan kualitas yang andal serta harga yang wajar dan bersaing. Kondisi seperti itu akan melahirkan *inefisiensi* ekonomi dan memiliki potensi pemborosan sumber daya alam. Kerugian masyarakat tersebut dinamakan *dead weight loss*.[48]

---

[47] Keputusan KPPU No. 252/KPPU/Kep/VII/2008.

[48] Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapanya di Indonesia*, Cetakan Ketiga (Malang: Bayumedia Publising, 2009), hlm. 44.

1. **Pedoman Tata Cara Penanganan Perkara tidak Mengatur Secara Khusus Pemberian Ganti kerugian Kepada Konsumen.**

Tata cara penanganan perkara pada umumnya diatur dalam ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, sebagaimana tercantum dalam Pasal 38 hingga Pasal 46 Undang-Undang ini, dalam hal penanganan perkara KPPU dapat menangani sebuah perkara yang berdasarkan laporan hal ini tertuang dalam Pasal 38 Ayat (1) yang berbunyi:

> " setiap orang yang mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang ini dapat melaporkan secara tertulis kepada Komisi dengan keterangan yang jelas tentang telah terjadinya pelanggaran, dengan menyerakan identitas terlapor".

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 tersebut maka dapat disimpulkan bahwa ketika seseorang mengetahui akan adanya pelanggaran terhadap undang-undang ini dapat melaporkanya kepada KPPU dengan ketentuan laporan tersebut harus disampaikan dengan cara :

a. Laporan dibuat secara tertulis.
b. Uraian pelanggaran yg terjadi.
c. Identitas pelapor.

Terhadap Pelapor yang mengetahui telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang ini maka KPPU sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (3) wajib dirahasiakan. Sedangkan ketentuan mengenai Laporan yang disertai ganti rugi secara sepesifik KPPU mengaturnya dalam ketentuan Pasal 38 ayat (2) yang berbunyi: " pihak yang dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang ini dapat melaporkan secara tertulis kepada komisi dengan keterangan yang

lengkap dan jelas tentang telah terjadinya pelanggaran beserta kerugian yang ditimbulkan,dengan menyertakan identitas yang jelas".

Ketentuan Pasal 38 ayat (2) ini memberikan panduan terhadap siapapun yang merasa dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang ini maka kepadanya diberikan hak untuk melaporkan kepada KPPU dengan ketentuan laporan tersebut haruslah disampaikan dengan ketentuan:

a. Laporan disampaikan secara tertulis.
b. Keterangan yang lengkap dan jelas telah terjadi pelanggaran.
c. Uraian kerugian yang diderita.
d. Identitas pelapor.

Panduan secara teknis tentang penanganan perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha diatur dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara, Komisi pengawas Persaingan Usaha berdasarkan Pasal 2 ayat (1) peraturan ini dapat menangani perkara berdasarkan:

a. Laporan Pelapor

Penanganan perkara berdasarkan Laporan Pelapor tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010, tahapan-tahapanya terdiri dari:

1. Laporan;
2. Klarifikasi;
3. Penyelidikan;

4. Pemberkasan;
5. Sidang majlis komisi;
6. Putusan Komisi

b. Laporan Pelapor dengan Permohonan Ganti Rugi.

Penanganan perkara berdasarkan Laporan Pelapor dengan Permohonan ganti Rugi tertuang dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010, tahapan-tahapanya terdiri dari:

1. Laporan;
2. Klarifikasi;
3. Sidang majlis komisi;
4. Putusan majlis komisi;

c. Inisiatif Komisi.

Penanganan perkara berdasarkan Laporan Pelapor tertuang dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010, tahapan-tahapannya terdiri dari:

1. Kajian.
2. Penelitian.
3. Pengawasan pelaku usaha.
4. Penyelidikan.
5. Pemberkasan.
6. Siding majlis komisi.
7. Putusan komisi.

Penyampaian Laporan Pelapor dengan Permohonan ganti Rugi tertuang dalam Pasal 11 ayat (2-7) Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010, harus memuat:

1. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan kepada Ketua Komisi dengan menggunakan Bahasa Indonesia yang baik dan benar.
2. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam bentuk tertulis dengan ketentuan paling sedikit memuat:
    a. Menerangkan secara jelas dan sedapat mungkin lengkap dan cermat mengenai telah terjadi atau dugaan terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang;
    b. Menyampaikan alat bukti dugaan pelanggaran;
    c. Menyampaikan salinan identitas diri Pelapor; dan
    d. Menandatangani laporan.
    e. Khusus bagi Pelapor yang meminta ganti rugi, selain memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) wajib menyertakan nilai dan bukti kerugian yang dideritanya.
    f. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat disampaikan melalui Kantor Perwakilan Komisi di daerah.
    g. Identitas Pelapor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dirahasiakan oleh Komisi.
    h. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dapat dicabut oleh Pelapor.

Pemeriksaan Laporan Dengan Kerugian juga telah diatur dalam Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010 sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 46, antara lain berbunyi:

1. Dalam hal Laporan Dugaan Pelanggaran yang memuat kerugian Pelaku Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4), Majelis Komisi memanggil Pelapor dan Terlapor dalam Pemeriksaan Pendahuluan.
2. Majelis Komisi memberikan kesempatan kepada Pelapor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4) untuk membacakan Laporan Dugaan Pelanggaran yang dituduhkan kepada Terlapor dan kerugian yang dialami Pelapor;
3. Dalam Pemeriksaan Pendahuluan Terlapor dapat mengajukan:
   a. tanggapan terhadap Dugaan Pelanggaran;
   b. nama Saksi dan nama Ahli; dan
   c. surat dan/atau dokumen lainnya.
4. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diajukan paling lama 7 (tujuh) hari setelah Pelapor membacakan Laporan Dugaan Pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2);

Penanganan perkara berdasarkan Laporan Pelapor dengan Permohonan ganti Rugi tertuang dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010, salah satu tahapannya ialah tahapan klarifikasi, klarifikasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 dilakukan oleh unit kerja yang menangani laporan melakukan

klarifikasi terhadap setiap laporan, adapun klarifikasi dilakukan untuk:memeriksa kelengkapan administrasi laporan, memeriksa kebenaran lokasi alamat Pelapor, memeriksa kebenaran identitas Terlapor, memeriksa kebenaran alamat Saksi, memeriksa kesesuaian dugaan pelanggaran Undang-Undang dengan pasal yang dilanggar dengan alat bukti yang diserahkan oleh Pelapor, menilai kompetensi absolut terhadap laporan.[49]

Hasil Klarifikasi paling sedikit memuat: menyatakan laporan merupakan kompetensi absolut KPPU, menyatakan laporan lengkap secara administrasi, menyatakan secara jelas dugaan pelanggaran Undang- Undang dengan pasal yang dilanggar, menghentikan proses penanganan laporan atau merekomendasikan kepada atasan langsung untuk dilakukan Penyelidikan.Hasil Klarifikasi sebagaimana dimaksud digunakan untuk menemukan bukti awal sebagai bahan Penyelidikan.[50]

Jangka Waktu Klarifikasi Terhadap Laporan Yang Disertai Dengan Tuntutan Ganti Rugi Diatur Dalam Pasal 14 Peraturan Komisi Tahun 2010. Dalam hal ditemukan Laporan yang belum memenuhi ketentuan tentang hal-hal yang harus dipenuhi ketika memberikan laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) unit kerja yang menangani laporan memberitahukan dan mengembalikan kepada Pelapor paling lama 10 (sepuluh) hari

[49] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.1 tahun 2010 Tentang Tata Cara Penangan Perkara, Pasal.12 Ayat (20).

[50] *Ibid.*, Pasal 12 Ayat (3 dan 5).

sejak diterimanya laporan setelah berkas laporan dikembalikan kepada pelapor, maka Pelapor harus segera melengkapi laporan yang belum memenuhi ketentuan paling lama 10 (sepuluh) hari sejak dikembalikan laporan, namun apabila Pelapor tidak melengkapi laporan dalam waktu yang ditentukan maka laporan dinyatakan tidak lengkap dan penanganannya dihentikan akan tetapi Dalam hal Pelapor tidak melengkapi laporannya dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari, Pelapor masih dapat mengajukan Laporan baru apabila menemukan bukti baru yang lengkap.[51]

Pemeriksaan Laporan Dengan Kerugian diatur dalam Pasal 46 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan usaha No. 1 Tahun 2010 adapun pemeriksaanya dilakukan dengan cara Laporan Dugaan Pelanggaran yang memuat kerugian Pelaku Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4), Majelis Komisi memanggil Pelapor dan Terlapor dalam Pemeriksaan Pendahuluan. Setelah pelapor dan terlapor hadir Majelis Komisi memberikan kesempatan kepada Pelapor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4) untuk membacakan Laporan Dugaan Pelanggaran yang dituduhkan kepada Terlapor dan kerugian yang dialami Pelapor, setelah Pelapor Membacakan tuduhanya Dalam Pemeriksaan Pendahuluan Terlapor dapat mengajukan tanggapan terhadap Dugaan Pelanggaran, nama Saksi, nama Ahli, surat dan/atau dokumen

[51] *Ibid*., Pasal 14.

lainnya. Tanggapan terlapor disampaikan kembali dalam pemeriksaan pendahuluan paling lama lama 7 (tujuh) hari setelah Pelapor membacakan Laporan Dugaan Pelanggaran.[52]

Bahwa terhadap Laporan yang disertai dengan permohonan ganti rugi maka terhadap laporan itu tidak dilakukan langkah penyelidikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha, tetapi langsung dilakukan pemeriksaan pendahuluan setelah disetujui oleh rapat komisi. hal ini diatur dalam Pasal 30 ayat (1 dan 2) Peraturan Komisi No.10 Tahun 2010.[53]

Pembacaan Putusan Komisi yang disertai dengan permohonan ganti rugi dapat ditemukan dalam Pasal 61 Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010 yakni Majelis Komisi memberitahukan kepada Pelapor dan Terlapor mengenai waktu dan tempat pembacaan Putusan Komisi. Dalam hal Putusan yang akan dibacakan tersebut, memuat adanya tuntutan ganti kerugian oleh Pelapor, maka Majelis Komisi memberitahukan kepada Pelapor mengenai waktu dan tempat pembacaan Putusan Komisi.[54]

Permohonan eksekusi atas putusan komisi pengawas persaingan usaha dapat dilakukan oleh KPPU terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap serta tidak ada itikad baik dari pelaku usaha dengan sukarela membayar sanksi sebgaimana diputuskan oleh KPPU, permohonan eksekusi ini dapat diajukan ke

[52] *Ibid.*, Pasal 46.
[53] *Ibid*., Pasal 30 Ayat (1).
[54] *Ibid*., Pasal 61.

pengadilan negeri, hal ini tertuang dalam Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1999 jo Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2010 Pasal 68 ayat (1).

Komisi Pengawas Persaingan usaha sebagai Penegak Hukum Oleh Undang-Undang No.5 Tahun 1999 diberikan kewenangan yang salah satunya ialah wewenang untuk memutuskan dan menetapkan ganti rugi yang dialami oleh pelaku usaha maupun masyarakat. hal ini tertuang dalam Pasal 36 Huruf J yang berbunyi:

> " wewenang Komisi meliputi memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat".[55]

Selain itu kewenangan untuk memutus dan menetapkan ganti rugi juga diatur dalam Pasal 47 Huruf F, Bab VIII Sanksi, Bagian Pertama tentang tindakan administratif, yang berbunyi: " penetapan pembayaran ganti rugi".

Penjelasan lebih mendetail tentang Pasal 47 dapat ditemukan dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif, sesuai Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Aturan ini diterbitkan untuk dapat dijadikan pedoman oleh seluruh pihak yang berkepentingan terhadap Komisi Pengawas Persaingan usaha khususnya terkait penjelasan yang detail akan aturan main yang ditetapkan Oleh KPPU dalam memutus dan memberikan sanksi

[55] Undang –Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat. Pasal 36 Huruf J.

berupa tindakan administratif kepada para pihak yang melanggar Hukum Persaingan Usaha.

Dengan Demikian tidak lagi ada simpang siur akan cara yang digunakan oleh KPPU dalam menghitung kerugian dan denda yang ditetapkan oleh KPPU, sekaligus sebagai media kontrol masyarakat akan tindakan yang dilakukan oleh KPPU.

Terbitnya aturan ini dilatar belakangi oleh KPPU sebagai lembaga independen yang memiliki tugas utama untuk menegakkan Hukum Persaingan berdasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam melaksanakan tugas tersebut, KPPU diberikan kewenangan untuk menjatuhkan sanksi tindakan administratif terhadap para pelaku usaha yang terbukti melanggar hukum persaingan. (vide Pasal 38 huruf (j) jo Pasal 47 UU No. 5/1999).

Sebagaimana disadari, setiap pelanggaran hukum persaingan dapat berakibat hilangnya kesejahteraan dari sebagian konsumen dan/atau pelaku usaha. KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan diberikan tugas mengambil langkah hukum untuk mencegah dan/atau mengembalikan kesejahteraan yang hilang tersebut. Untuk itu, dalam penjatuhan sanksi tindakan administratif, KPPU perlu mempertimbangkan kerugian ekonomis

dari menurunya kesejahteraan akibat tindakan persaingan tersebut.[56]

Penyusunan pedoman sanksi tindakan administratif merupakan bentuk pelaksanaan tugas KPPU sesuai ketentuan Pasal 35 huruf f Undang-Undang No.5 Tahun 1999. Pedoman ini ditujukan untuk memberikan penjelasan pada pihak terkait mengenai pertimbangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi tindakan administratif. Pada akhirnya pedoman ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum pada dunia usaha dan meningkatkan rasionalitas pelaku usaha untuk tidak melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.[57]

Kerangka tindakan administratif yang dapat dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha berdasarkan Ketentuan Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU berwenang melakukan tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang No.5/1999. Selanjutnya dalam Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang No. 5/1999, tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:[58]

a. Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan 13, Pasal 15, dan Pasal 16 dan atau;

[56] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan usaha Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tindakan Administratif. Bab I Latar Belakang.
[57] *Ibid*.
[58] *Ibid*., Bab II tentang Pedoman Tindakan Administratif.

b. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14;dan atau
c. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dana tau menyebabkan persaingna usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
d. Perintah keapda pelaku usaha untuk menghentikan penyalah gunaan posisi dominan; dan atau
e. Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambil alihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan atau
f. Penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau
g. Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan setinggi tingginya Rp. 25.000.000.000 (dua puluh milyar rupiah).

Berdasarkan ketentuan Pasal 47 ayat (1), disimpulkan KPPU berwenang untuk melakukan tindakan administratif sebagaimana diatur oleh Pasal 47 ayat (2) huruf (a) s.d (g). bentuk tindakan administratif tersebut dapat bersifat penghentian pelanggaran sebagaimana tercakup huruf (a) s.d. (e). disamping itu, KPPU dapat pula menetapkan pembayaran ganti rugi sebagaimna dalam huruf (f) dan Pengenaan denda huruf (g).[59]

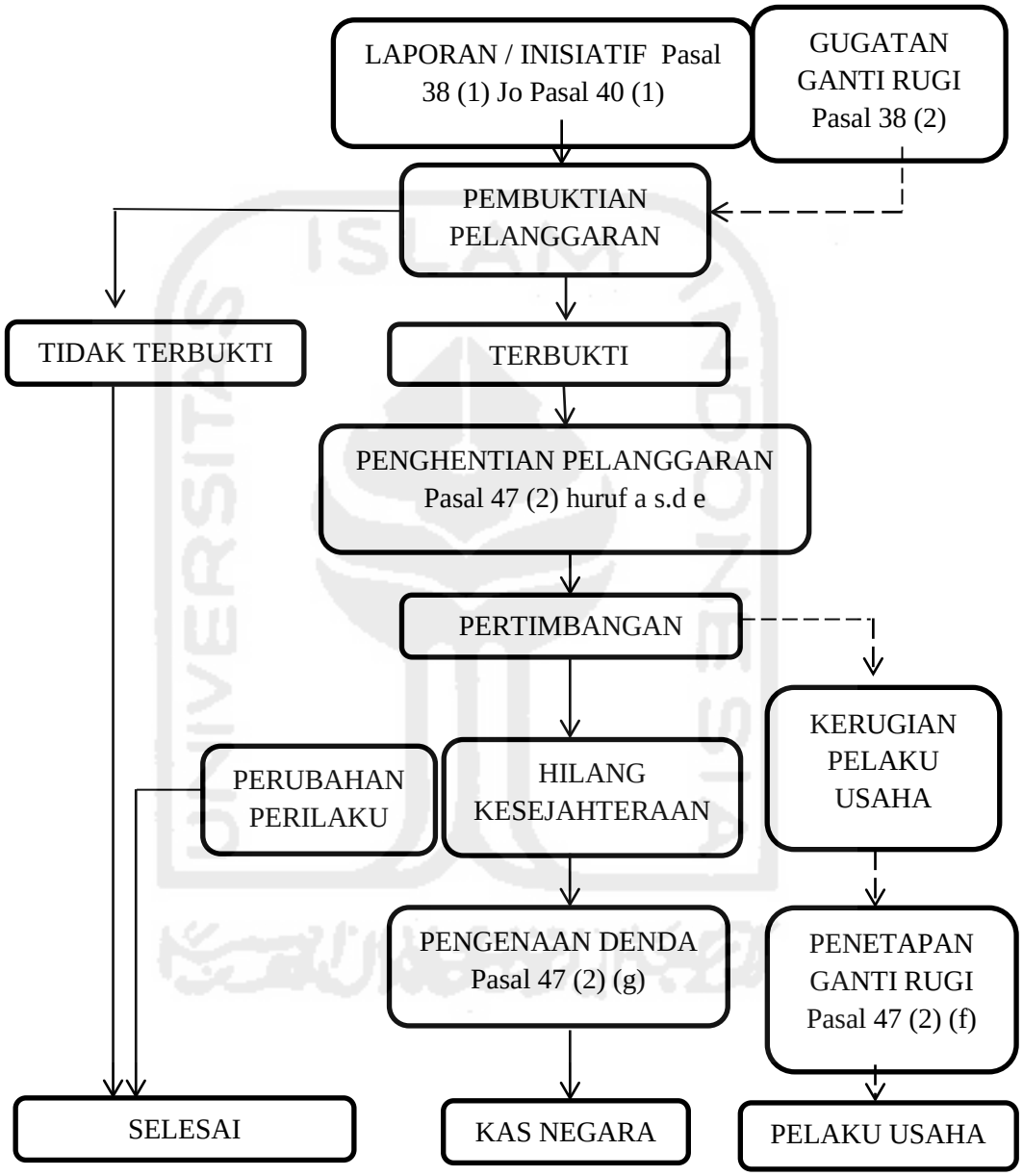
[59] *Ibid*.

Ganti rugi dalam Pedoman ini diterjemahkan dengan kompensasi yang harus dibayarkan oleh pelanggar terhadap kerugian yang timbul akibat tindakan anti persaingan yang dilakukanya. Besar kecilnya ganti rugi ditetapkan oleh KPPU berdasarkan kepada pembuktian kerugian senyatanya oleh pelaku usaha yang merasa dirugikan.[60]

Sedangkan denda dalam pedoman ini diterjemahkan dengan usaha untuk mengambil keuntungan yang didapatkan oleh pelaku usaha yang dihasilkan dari tindakan anti persaingan. Selain itu denda juga ditujukan untuk menjerakan pelau usaha agar tidak melakukan tindakan serupa atau ditiru oleh calon pelanggar lainya. Agar efek jera dapat diterapkan efektif, secara ekonomi denda yang ditetapkan harus dapat menjadi sinyal atau setidaknya dipersepsikan oelh pelanggar sebagai biaya yang jauh lebih besar dibandingkan dengan manfaat yang didapat dari tindakan melanggar hukum persaingan usha. Secara administrasi pembayaran denda disetorkan oleh pelanggar kepada Negara.[61]

[60] *Ibid*.
[61] *Ibid.*

Berikut ini adalah skema kerangka pengenaan tindakan administratif yang mengggambarkan uraian diatas:[62]



Bentuk-bentuk tindakan administratif yang dapat dijatuhkan kepada Pelaku usaha oleh KPPU dapat berupa Keputusan, ketetapan dan penetapan. Kiranya patut untuk dijelaskan bentuk

[62] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedeoman Tindakan Administratif.

tindakan administratif berupa penetapan ialah tindakan hukum pemerintahan dalam suatu hal yang kongkrit berdasarkan kewenangan khusus jabatan. Penetapan merupakan instruksi, perintah, pengesahan, penolakan, perizinan, pengaturan, dan lainya. Penetapan dikeluarakan berdasarkan permohonan. Hal ini berbeda dengan keputusan atau putusan. Keputusan mengandung ketetapan yang sifatnya pengaturan atau suatu penetapan, sedangkan putusan dikeluarkan oleh pejabat apabila terdapat sengketa.[63]

Pengertian dari pasal 47 ayat (2) huruf c adalah komisi berwenang menjatuhkan tindakan administratif berupa perintah penghentian kegiatan yang menimbulkan:[64]

1. Praktek monopoli.

   Kegiatan yang menimbulkan praktek monopoli tercantum dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 9, pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 16, Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 26 Huruf c, serta Pasal 28 ayat(1) dan ayat (2).

2. Persaingan usaha tidak sehat.

   Kegiatan yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat tercantum dalam pasal 4 ayat (1), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, Pasal 17 Ayt (1), Pasal 18 Ayat (1), pasal 19, pasal 20, Pasal 21,

[63] *Ibid.*
[64] *Ibid.*

Pasal 22, Pasal 23, Pasal 26 huruf c, serta Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2).

3. Merugikan masyarakat.

   Kegiatan yang merugikan masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pasal 14.

Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam menghentikan kegaiatan yang menimbulkan Praktek Monopoli, Persaingna Usaha tidak Sehat dan kegiatan yang merugikan masyaratak serta ditilik dari tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini diundangkan maka akan ditemukan sub bab unsur yang sama bahwa semua perbuatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pastilah akan berakibat pada kerugian bagi kepentingan umum. Tentu kerugian bagi kepentingan umum ini termausk didalamnya adalah kerugian konsumen dikarnakan konsumen adalah salah satu pilar dalam pasar. Dengan demikian maka KPPU seharusnya memiliki cukup dasar untuk menjathkan sanksi berupa kerugian konsumen kepada pelanggar serta segera membuat pedoman berupa Peraturan Komisi yang mengatur akan Tata Cara pengembalian Kerugian Konsuemen.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas ganti rugi merupakan kompensasi yang harus dibayarkan oleh pelanggar terhadap kerugian yang timbul akibat tindakan anti persaingan yang dilakukanya. Dalam

ilmu hukum, pengertian ganti rugi dapat dibedakan kedalam beberpa kategori, yaitu :[65]

1. Ganti rugi nominal.

   Ganti rugi nominal yaitu ganti rugi berupa pemberian sejumlah uang, meskipun kerugian sebenarnya tidak bisa dihitung dengan uang, bahkan bisa jadi tidak ada kerugian materiil sama sekali.

2. Ganti rugi penghukuman.

   Ganti rugi penghukuman yaitu suatu ganti rugi dalam jumlah besar yang melebihi dari jumlah kerugian yang sebenarnya, ganti rugi itu dimaksudkan sebagai hukuman bagi si pelaku.

3. Ganti rugi aktual.

   Ganti rugi aktual yaitu ganti rugi yang didasarkan atas kerugian yang benar-benar diderita secara aktual dan dapat dihitung dengan mudah sapai ke nilai rupiah.

4. Ganti rugi campur aduk.

   Yaitu suatu variasi dari berbagai bentuk taktik dimana pihak kreditur berusaha untuk memperbesar haknya jika pihak debitur wanprestasi dan mengurangi/menghapuskan kewajibanya jika digugat oleh pihak lain dalam kontrak tersebut.

Dalam Konteks ini ganti rugi yang dapat ditetapkan oleh KPPU ialah jenis ganti rugi aktual. Besar kecilnya ganti rugi ditetapkan oleh KPPU berdasarkan pada kerugian senyatanya yang dialami penderita. Dalam hal

[65] *Ibid.*

ini KPPU akan menerapkan prinsip-prinsip penetapan ganti rugi sesuai dengan konteks hukum perdata dimana beban pembuktian berada pada pelaku usaha yang meminta ganti kerugian.[66]

Proses penghitungan ganti rugi dilakukan berdasarkan pihak yang menerima kompensasi ganti rugi, untuk melakukan perhitungan kompensasi ganti rugi pada pelaku usaha, maka pelaku usaha tersebut wajib membuktikan besar kerugian senyatanya yang dideritanya. Lalu terhadap perhitungan ini KPPU melakukan perhitungan mengenai kebenaran perhitungan tersebut berdasarkan asas kesesuaian, keadilan dan kepatutan.lebih lanjut kerahasiaan identitas penderita kerugian yang menggugat permintaan ganti rugi, pihak yang dirugiakan sesuai Pasal 38 ayat (1) tidak wajib dilindungi oleh KPPU, yang wajib dilindungi identitasnya ialah pelapor yang tidak meminta ganti rugi sebagaimana diatur dala Pasal 38 ayat (2).[67]

Mengenai denda KPPU dapat mengenakan denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan setinggi tingginya Rp. 25.000.000.000 (dua puluh milyar rupiah).

[66] *Ibid.*
[67] *Ibid.*

2. **Analisis Penyelesaian Hukum Kerugian Konsumen dalam Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha.**

Apabila merujuk pada pedoman teknis yang dibuat dan diterbitkan oleh KPPU yakni Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman tindakan Administratif. maka putusan tersebut sudah tepat dikarenakan putusan tersebut berdasarkan laporan. Hal ini dapat dilihat dari kode Putusanya dengan L yang berarti laporan.

Laporan dalam Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek merupakan Laporan yang tanpa disertai dengan tuntutan ganti rugi. Hal ini dapat dilihat dari tiadanya disebutkan dalam Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek siapakah Pelapornya, dengan demikian pelapor dalam konteks putusan Temasek identitas Pelapor dirahasiakan hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 38 Ayat (3) yang berbunyi:“identitas pelapor sebagaimana dimaksud ayat (1) wajib dirahasiakan oleh Komisi”.

Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek sudah tepat, apabila didasarkan atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara, Pasal Penanganan perkara berdasarkan Laporan Pelapor tertuang dalam Pasal 2

ayat (2) Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010. tahapan-tahapanya terdiri dari:

a. Laporan;
b. Klarifikasi;
c. Penyelidikan;
d. Pemberkasan;
e. Sidang majlis komisi;
f. Putusan Komisi

Persoalan menjadi muncul tatkala Komisi Pengawas Persaingan usaha menetapkan Kerugian konsumen namun tidak disebutkan dalam amar putusan dengan dalih Majelis Komisi tidak memiliki kewenangan akan menjatuhkan sanksi berupa ganti rugi untuk konsumen, pertanyaan terbesarnya kemudian ialah benarkah demikian?

Menurut hemat penulis dalih Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan hanya menetapkan kerugian konsumen tanpa adanya amar putusan untuk membyar ganti rugi tersebut tidak dapat dibenarkan. Komisi Pengawas Persaingan Usaha memiliki kewenagan untuk menetapkan kerugian sekaligus memutuskan untuk penjatuhan sanksi berupa kerugian konsumen. Hal ini dapat ditelususri dengan menilik wewenang yang diberikan kepada KPPU sebagaimana Pasal 36 huruf (j) yang menyatakan:

> “ memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak pelaku usaha lain atau masyarakat”.

Selain itu KPPU juga berwenang menjatuhkan sanksi berupa ganti rugi, ketentuan ini dapat ditemukan dalam Pasal 47 ayat 2 huruf (f) yang berbunyi:

” penetapan pembayaran ganti rugi”.

Sungguh sangat disayangkan adalah KPPU menterjemahkan penetapan pembayaran ganti rugi sebagaimana tertuang dalam Pasal 47 ayat 2 huruf (f) dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman tindakan Administratif. Dengan terjemahan hanya pelaku usahalah yang memiliki kewenangan untuk meminta ganti kerugian kepada KPPU, dengan menerapkan beban pembuktian pada pelaku usaha yang meminta ganti rugi. Dengan demikian sebenarnya KPPU telah mengenyampingkan kerugian yang diderita oleh masyarakat konsumen.

Padahal kalau dilihat dari siapakah *stakeholder* dalam hukum persaingan usaha maka jelas terlihat bahwa konsumen merupakan *stakeholder* yang hendak dilindungi oleh kelahiran dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tujuan dari lahirnya undang-undang ini adalah berbunyi:

> “Undang –Undang ini disusun berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta berasaskan kepada Demokrasi Ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum dengan tujuan untuk : menjaga kepentingan umum dan melindungi konsumen;menumbuhkan iklim usaha yang kondusif,melalui terciptanya persaingan usaha yang sehat, dan menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi

setiap orang; mencegah praktek-praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan pelaku usaha."[68]

Jelaslah bahwa tujuan yang hendak dicapai dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 adalah menjaga kepentingan umum dan melindungi konsumen dan menumbuhkan iklim usaha yang kondusif, sehingga seharusnya pedoman tersebut bukan hanya diterjemahkan untuk mengakomodir mekanisme penuntutan ganti rugi oleh pelaku usaha saja namun seharusnya juga diterjemahkan bahwa masyarkat atau lembaga perlindungan konsumen dapat mengajukan pada KPPU ketika timbul kerugian konsumen yang diakibatkan oleh perubuatan anti persaingan yang dilakukan pelaku usaha.

Dengan demikian keputusan dan penetapan pembayaran ganti rugi yang diderita oleh masarakat dalam hal ini konsumen apabila kerugian kosumen itu nyata-nyata terjadi maka KPPU haruslah memutuskan dan menetapkan kerugian konsumen dan harus dibayar oleh pelaku usaha yang melakukan tindakan anti persaingan. Oleh karenanya Putusan KPPU dalam perkara temasek yang menyatakan KPPU tidak berwenang menurut hemat penulis tidak tepat.

KPPU berdasarkan pada Pasal 36 huruf j. tentang wewenang yang diberikan kepada KPPU serta tujuan yang hendak dicapai oleh Undang-Undang ini maka KPPU berwenang untuk memutuskan dan menetapkan kerugian yang diderita konsumen baik itu dalam mekanisme laporan

[68] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat.

dengan tanpa disertai tuntutan ganti rugi ataupun inisiatif investigasi yang dilakukan oleh KPPU.

Namun dikarenakan majlis komisi telah mengambil keputusan yang demikian tentang kerugian konsumen maka demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan bagi konsumen haruslah diupayakan pengembalian kerugian konsumen menggunakan mekanisme lainnya dan menurut hemat penulis mekanisme yang paling tepat adalah menggunakan mekanisme hukum perdata melalui gugatan keperdataan pada pengadilan negeri. Oleh karenanya berikut akan kami paparkan mekanisme hukum perdata yang dapat ditempuh untuk dapat menyelesaikan persoalan kerugian konsumen sebagaimana dalam Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek.

3. **Analisis Hukum Pengembalian Kerugian Konsumen atas Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek.**

Ganti rugi dalam hukum perdata dapat timbul dikarenakan wanprestasi akibat dari suatu perjanjian atau dapat timbul dikarenakan oleh Perbuatan Melawan Hukum.[69] Ganti rugi yang muncul dari wanprestasi adalah jika ada pihak-pihak dalam perjanjian yang tidak melaksanakan komitmentnya yang sudah dituangkan dalam perjanjian,

[69] M.A. Moegni Djojodirjo, Perbuatan Melawan Hukum, Cetakan Pertama (Jakarta: Pradnya Paramita, 1979), hlm. 11.

maka menurut hukum dia dapat dimintakan tanggung jawabnya, jika pihak lain dalam perjanjian tersebut menderita kerugian karenanya.[70]

Perbuatan Melawan Hukum pengertianya diatur dalam Pasal 1365 dan pasal 1366 KUHPerdata, Pasal 1365 KUHPerdata memberikan ketentuan tentang Perbuatan Melawan Hukum dengan:

> " tiap perbuatan melawan hukum, yang mendatangkan kerugian pada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut".

Ketentuan yang tertuang dalam Pasal 1366 KUHPerdata adalah:

> " setiap orang bertanggung jawab, tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaiannya atau kurang hati-hatiannya".[71]

Sebelum melangkah lebih jauh maka kiranya pernyataan dari M.A. Moegni Djojodirdjo, yang menyatakan bahwa sia-sialah bagi mereka yang berusaha mencari perumusan daripada perbuatan melawan hukum, dalam Pasal 1365, dikarenakan dalam Pasal 1365 KUHPerdata hanyalah mengatur tentang syarat yang harus dipenuhi bilamana seseorang yang menderita kerugian yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum oleh orang lain. Oleh karenanya menimbulkan dua (2) rumusan dalam arti luas dan arti sempit.[72] Perbuatan Melawan Hukum dalam arti sempit yakni

---

[70] Munir Fuady, Konsep Hukum Perdata, Cetakan Pertama (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm 223.

[71] Soesilo dan Pramudji R, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Cetakan Pertama (Surabaya : Rhedbook Publisher, 2008), hlm. 306.

[72] M.A. Moegni Djojodirjo, Perbuatan Melawan Hukum, Cetakan Pertama (Jakarta: Pradnya Paramita, 1979), hlm. 11. hlm.17-18.

tiap perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain yang timbul karena Undang-Undang.[73]

Perbuatan Mealawan Hukum dalam arti luas dapat diartikan dengan cukup luas yaitu:[74]

1. Melanggar hak subyektif orang lain, berarti melanggar wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang. Yurisprudensi memberi arti hak subyektif sebagai berikut:

a. Hak Hak Perorangan seperti kebebasan, kehirmatan, nama baik;
b. Hak atas harta kekayaan, kebendaan dan hak mutlak lainya.

Suatu pelanggaran terhadap hak subyektif orang lain merupakan perbuatan melawan hukum apabila perbuatan itu secara langsung melanggar hak subyektif orang lain, dan menurut pandangan dewasa ini disyaratkan adanya pelanggaran terhadap tingkah laku, berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis yang seharusnya tidak dilanggar oleh pelaku dan tidak ada alasan pembenar menurut hukum.

2. Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku. Kewajiban hukum diartikan sebagai kewajiban yang berdasarkan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis (termasuk dalam arti ini adalah perbuatan pidana pencurian, penggelapan, penipuan, dan pengrusakan).
3. Bertentangan dengan kaedah kesusilaan, yaitu bertentangan dengan norma-norma moral, sepanjang dalam kehidupan masyarakat diakui

[73] *Ibid*., hlm. 21.
[74] Rosa Agustina, Perbuatan Melawan Hukum, Cetakan Pertama (Jakarta: Program Pasca Sarjan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.2003), hlm. 53-54.

sebagai norma hukum. Utrecht menulis bahwa yang dimaksudkan dengan kesusilaaan ialah semua norma yang ada didalam kemasyarakatan, yang tidak merupakan hukum, kebiasaan atau agama.

Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek ini merupakan sebuah Putusan yang telah berkekuatan Hukum Tetap, dalam amarnya dinyatakan bahwa:

1. Menyatakan bahwa Temasek Holdings, Pte. Ltd. bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 huruf a UU No 5 Tahun 1999;

2. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999;

3. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b UU No 5 Tahun 1999;

4. Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di PT. Telekomunikasi Selular dan PT.Indosat, Tbk. dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan yaitu PT. Telekomunikasi Selular atau PT.Indosat, Tbk. Dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap;

5. Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk memutuskan perusahaan yang akan dilepas kepemilikan sahamnya serta melepaskan hak suara dan hak untuk mengangkat direksi dan komisaris pada salah satu

perusahaan yang akan dilepas yaitu PT. Telekomunikasi Selular atau PT.Indosat, Tbk. sampai dengan dilepasnya saham secara keseluruhan sebagaimana diperintahkan pada dictum no. 4

6. Pelepasan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada diktum no.4 di atas dilakukan dengan syarat sebagai berikut:
   a. Untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas;
   b. Pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings, Pte. Ltd. maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun;

7. Menghukum Temasek Holdings, Pte. Ltd., Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd masing-masing membayar denda nsebesar Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha)

8. Memerintahkan PT. Telekomunikasi Selular untuk menghentikan praktek pengenaan tarif tinggi dan menurunkan tarif layanan selular sekurangkurangnya sebesar 15% (lima belas persen) dari tarif yang berlaku pada tanggal dibacakannya putusan ini;

9. Menghukum PT. Telekomunikasi Selular membayar denda sebesar Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);

Dengan demikian maka Temasek beserta anak perusahaanya telah melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Hukum Persaingan Usaha sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak sehat, Pasal Pasal 27 huruf a dan Pasal 17 ayat (1), dengan demikian dalam Perspektif

Hukum Perdata maka Perbuatan yang dilakukan oleh Temasek Beserta anak perusahaannya merupakan perbuatan yang melanggar Hukum persaingan usaha, oleh karenanya perbuatan tersebut dalam Hukum Perdata dikategorikan sebagai Perbuatan Melawan Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata.

Perbuatan melawan hukum yang telah dilakukan oleh Temasek Holdings, berakibat pada kodisi persaingan yang tidak sehat di Indonesia selain itu akibat dari perbuatan Temasek menyebabkan dan menimbulkan kerugian bagi Konsumen sebesar Rp. 14.764.980.000.000,00 (*empat belas triliun tujuh ratus enam puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta rupiah)* dan maksimal sebesar Rp 30.808.720.000.000,00 *(tiga puluh triliun delapan ratus delapan miliar tujuh ratus dua puluh juta rupiah).*

Kerugian Konsumen yang secara nyata dalam putusan ini ternyata tidak dapat diputuskan dalam amar putusan dikarenakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam hal ini Majelis Komisi dalam perkara ini menyatakan tidak berada pada posisi yang berwenang menjatuhkan sanksi ganti rugi untuk konsumen"[75]

Dengan munculnya putusan ini maka, haruslah dicarikan solusi hukum agar dapat tercipta kepastian hukum bagi konsumen khususnya, salah satu saluran hukum ketika seseorang melakukan Perbuatan Melawan Hukum baik *person* maupun *recht person* yang merasa dirugikan oleh pihak lain. Dalam Hukum Perdata disediakan jalur berupa Gugatan ke

[75] Putusan, *Loc it*, hlm.687.

pengadilan.Namun demikian dengan adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan Temasek Kepada Konsumen di Inonesia, muncul pertanyaan dapatkah konsumen menggugat Temasek dengan Menggunakan instrument Hukum Perdata?.

Langkah hukum yang dapt dilakukan dalam perspektif Hukum persaingan Usaha setidaknya telah diuaraikan di atas, namun penyelesaian hukum terhadap kerugian konsumen sebagaimana telah dibuktikan oleh Komisi Pengawas Persaingan usaha atas pelaku usha yang melakukan perbuatan anti persaingan sehingga menyebabkan kerugian bagi konsumen dapat dilakukan dengan menempuh jalur keperdataan.

Tuntutan kerugian dengan menggunakan jalur keperdataan terhadap perkara persaingan sangatlah dimungkinkan. Hal ini dikarenakan Hukum persaingan Usaha Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha tidak Sehat, Juncto Peraturan Komisi Pengawas Persaingan usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif, diberikan penjelasan bagaimana tuntutan ganti rugi dalam Hukum Persaingan Usaha Indonesia menggunakan prinsip-prinsip hukum perdata. Secara terperinci ketentuan dalam Pedoman tersebut berbunyi:[76]

"Dalam Konteks ini ganti rugi yang dapat ditetapkan oleh KPPU ialah jenis ganti rugi actual. Besar kecilnya ganti rugi ditetapkan oleh KPPU berdasarkan pada kerugian senyatanya yang dialami penderita. Dalam hal ini KPPU akan menerapkan prinsip-prinsip penetapan ganti rugi sesuai dengan konteks hukum perdata dimana beban pembuktian berada pada pelaku usaha yang meminta ganti kerugian"

[76] *Ibid.*

Berdasarkan ketentuan pedoman tersebut maka dapatlah diketahui bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam menyidangkan suatu Laporan, yang dilaporkan kepada Komisi sekaligus disertai dengan tuntutan ganti rugi. terhadap tuntutan yang demikian Komisi Pengawas Persaingan Usaha akan menggelar persidangannya dengan menggunakan alur dan logika Hukum Keperdataan, khususnya terkait dengan beban pembuktian, beban pembuktian yang dimaksud disini merupakan beban pembuktian yang harus dipikul oleh mereka yang melaporkan sekaligus dengan tuntutan ganti rugi.

Hal lainya yang mencirikan dari Hukum Perdata ialah selain terletak pada beban pembuktian, maka ketentuan lainya ialah bahwa dalam proses jawab jinawab sebagaimana diketahui dalam Hukum acara Proses jawab jinawab itu dimulai dengan Gugatan, Jawaban, Replik dan duplik, sedangkan dalam Hukum Persaingan Usaha alur ini dapat ditemukan sebagaimana dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010, hanya saja yang sedikit membedakan adalah dalam Hukum Persaingan Usaha setelah laporan dibacakan oleh Pelapor dalam siding pendahuluan komisi. Setelah laporan dibacakan barulah Terlapor diberikan kesempatan untuk menanggapi.

Penjelasan tentang proses jawab jinawab tersebut dapat diuraikan sebagai berikut Pemeriksaan Laporan Dengan Kerugian diatur dalam Pasal 46 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan usaha No 10 Tahun 2010

adapun pemeriksaanya dilakukan dengan cara Laporan Dugaan Pelanggaran yang memuat kerugian Pelaku Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4), Majelis Komisi memanggil Pelapor dan Terlapor dalam Pemeriksaan Pendahuluan. Setelah pelapor dan terlapor hadir Majelis Komisi memberikan kesempatan kepada Pelapor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4) untuk membacakan Laporan Dugaan Pelanggaran yang dituduhkan kepada Terlapor dan kerugian yang dialami Pelapor, setelah Pelapor membacakan tuduhanya dalam Pemeriksaan Pendahuluan Terlapor dapat mengajukan tanggapan terhadap Dugaan Pelanggaran, nama Saksi, nama Ahli, surat dan/atau dokumen lainnya. Tanggapan terlapor disampaikan kembali dalam pemeriksaan pendahuluan paling lama lama 7 (tujuh) hari setelah Pelapor membacakan Laporan Dugaan Pelanggaran.[77]

Proses selanjutnya dalam konteks lanjutan dalam hukum perdata dalah mengenai, Ketentuan Beban pembuktian, dalam Hukum acara Perdata diberikan kepada para pihak yang berperkara baik Penggugat maupun Tergugat beban pembuktian ini berupa menyajiakan sarana-saran atau alat –alat bukti untuk membuktikan pristiwa yang disengketakan, bukan hakim hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 163 HIR/283 Rbg, asas umum beban pembuktian diatur dalam Pasal 163 HIR/ 183 Rbg yang dikenal dengan asas *actori incumbit probati*, pada pokoknya asas ini mengandung arti

[77] *Ibid*. Pasal 46.

bahwa barang siapa mengaku mempunyai hak maka ia harus membuktikanya, beban pembuktian ada padanya.[78]

Sebagaimana diketahui bahwa dalam ilmu hukum, ganti rugi dapat dibedakan kedalam beberpa kategori, yaitu :[79]Ganti rugi nominal,Ganti rugi penghukuman, Ganti rugi aktual dan Ganti rugi campur aduk.Dalam Konteks ini ganti rugi yang dapat ditetapkan oleh KPPU ialah jenis ganti rugi aktual. Besar kecilnya ganti rugi ditetapkan oleh KPPU berdasarkan pada kerugian senyatanya yang dialami penderita. Dalam hal ini KPPU akan menerapkan prinsip-prinsip penetapan ganti rugi sesuai dengan konteks hukum perdata dimana beban pembuktian berada pada pelaku usaha yang meminta ganti kerugian.[80]

Uraian di atas memberikan benang merah bahwa hukum acara yang digunakan oleh Komisi Pengawas Persaingan usaha dalam Hal Laporan yang disertai dengan utntutan ganti rugi menggunakan Hukum Perdata, hal ini dapat dilihat dari proses jawab jinawab dan pembuktianya.

Dalam perspektif hukum perdata penyelesaian hukum atas perbuatan yang menyebabkan kerugian bagi pihak-pihak yang mencari keadilan, adalah melalui Pengadilan Negeri, untuk menuntut kerugian yang terjadi akibat dari Perbuatan anti Persaingan oleh Temasek Holdings tersebut dapat dilakukan melalui Gugatan.

---

[78] Sri Wardah dan bambang Sutiyoso, Hukum Acara Perdata dan perkembanganya di Indonesia, Cetakan pertama (Yogyakarta: gama Media, 2007), hlm130-131.

[79] *Ibid*.

[80] *Ibid.*

Sebelum konsumen yang dirugikan mengajukan Gugatan pada pengadilan Negeri yang patut untuk dipertimbangkan lebih dulu adalah bagaimanakah cara yang efektif untuk mengajukan Gugatan. Hal ini dikarenakan banyaknya konsumen yang dirugiakan akibat perbuatan melawan Hukum yang dilakukan oleh temasek, adapun jumlah konsumen yang dirugikan adalah berjumlah 52. 301. 729. (lima puluh dua juta tiga ratus satu ribu tujuh ratus dua puluh sembilan) pelanggan Telkomsel dan Indosat.[81] Sehingga apabila menggunakan mekasnisme pemberian Kuasa apabila dikuasakan atau semua konsumen yang dirugikan mengajukan gugatan sungguh tidak akan efektif.

Untuk menanggulangi hal ini dan demi efektifitas dalam Hukum Perdata Gugatan dapat diajukan dengan berbagai cara dan model apabila banyak orang dirugikan adapun cara yang dapat ditempuh oleh konsumen adalah dengan cara mengajukan gugatan berupa Gugatan *Class Action* atau Gugatan LPKSM (Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Msyarakat). berdasarkan pemberian oleh undang-undang.

Gugatan *Class Action* merupakan gugatan yang berisi tuntutan melalui proses pengadilan yang diajukan oleh satu atau beberapa orang yang bertindak sebagai wakil kelompok. Perwakilan kelompok itu bertindak mengajukan gugatan tidak hanya untuk dan atas nama mereka, tetapi sekaligus untuk dan atas nama kelompok yang mereka wakili, tanpa memerlukan surat kuasa khusus dari anggota kelompok. Dalam pengajuan

[81] Putusan KPPU, *Op.Cit.*, hlm.13.

gugatan tersebut, tidak perlu disebutkan secara individual satu persatu identitas anggota kelompok yang diwakili, yang penting asal kelompok yang diwakili dapat didefinisikan identifikasi anggota kelompok secara spesifik.[82]

Class Action dalam Perma No. 1 Tahun 2012 telah mengakomodir ketentuan ini adapaun istilah yang digunakan oleh Mahkamah Agung adalah Gugatan Perwakilan Kelompok(GPK), hal ini dapat dilihat dalam dictum PERMA itu sendiri pada bagian menetapkan yang menyebutkan tentnag acara Gugatan Perwakilan Kelompokatau Representative action. Pengertian Gugatan Perwakilan Kelompok didefinisakan oleh PERMA ini dalam Pasal 1 huruf (a) yang menyatakan suatu tata cara pengajuan gugatan yang dilakukan satu orang atau lebih, orang itu bertindak mewakili kelompok untuk diri sendiri dan sekaligus mewakili anggota kelompok yang jumlahnya banyak dan antara yang mewakili kelompok dengan anggota kelompok diwakili memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum.[83]

Adapun tujuan dari *Class Action* sebagaimana tercantum dalam PERMA, sebagaimana diatur dalam konsideranya huruf (a) tujuanya antara lain ialah salah satu tujuan utama proses Gugatan Perwailan Kelompok untuk menegakkan asas penyelenggaraan peradilan sederhana, cepat, biaya ringan dan transparan agar akses masyarakat terhadap

[82] M.Yahya Harahap, Hukum Acara Perdata, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 139.
[83] *Ibid*,. hlm. 140.

keadilan semakin dekat, oleh karena itu, perlu dikembangkan sistem *Class Action* yang dianggap mampu mengefektifkan atau mengefisiensikan proses penyelesaian perkara yang menyangkut kelompok yang banyak anggotanya.[84]

Tujuan lain dari Gugatan Perwakilan Kelompok adalah sebagaimana dalam Konsideran huruf (d) yaitu untuk kepentingan efektivitas dan efisiensi, sangat dibutuhkan sistem Gugatan Perwakilan Kelompok, karena dengan cara ini satu orang saja dari pihak yang dirugikan yang bertindak sebagai wakil kelompok mengajukan gugatan untuk diri dan sekaligus mewakili kelompok yang jumlahnya banyak, secara formil gugatan dianggap sah untuk penyelesaian kepentingan seluruh kelompok.[85]

Selain itu, antara seluruh anggota kelompok, dengan wakil kelompok terdapat kesamaan fakta atau dasar hukum yang melahirkan kesamaan kepentingan, kesamaan penderitaan, dan apa yang dituntut memenuhi syarat untuk kemanfaatan bagi seluruh anggota.

Selain *Class Action* terdapat 1 (satu) lagi pilihan untuk dapat menggugat guna mewakili kepentingan orang banyak yang dirugikan yakni konsep Gugatan LPKSM (Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat) berdasarkan pemberian hak oleh Undang-Undang. LPKSM bertindak mengajukan gugatan bukan sebagai pihak yang mengalami kerugiannyata. LPKSM berada diluar kelompok yang

[84] *Ibid.*, hlm. 140.
[85] *Ibid*., hlm. 141.

mengalami penderitaan dan kerugian yang ditimbulkan tergugat. Dalam hal ini LPKSM, bertindak mengajukan gugatan mewakili kepentingan tertentu berdasarkan system pemberian hak gugatan kepada organisasi tertentu oleh undang-undang, diantaranya :[86]

1. Pasal 46 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, memberi hak gugatan kepada LSM yang bergerak di bidang perlindungan konsumen mengajukan tuntutan dengan mengatas namakan kepentingan perlindungan konsumen;
2. Pasal 38 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup memberi hak gugatan kepada LSM untuk mengajukan gugatan dan tuntutan atas nama kepentingan perlindungan lingkungan hidup.

Agar Lembaga Swadaya Masyarakat mempunyai hak legal standing mengajukan gugatan atas nama kepentingan kelompok tertentu, organisasi atau badan swasta yang bersangkutan harus memenuhi syarat yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga organisasi tersebut, disebut dengan tegas tujuan didirikanya untuk kepentingan tertentu dan telah melakukan kegiatan sesuai dengan anggaran dasar.[87]

Ketika LPKSM maupun Kelompok Masyarakat Konsumen ingin mengajukan Gugatan ke pengadilan maka akan muncul kendala khususnya

[86] *Ibid*., hlm. 144.
[87] *Ibid.*, hlm.144.

terkait dengan Bukti-bukti, maka terkait dengan hal ini Putusan KPPU dapat dijadikan dasar atau bukti bagi LPKSM dan Kelompok Masyarakat untuk mengajukan Gugatan Perbuatan Melawan Hukum kepada pelaku usaha yang telah ditetapkan sebagai pelaku usaha yang anti persaingan sehat serta telah ditetapkan serta memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Putusan KPPU dapat dijadikan sebagai bukti dalam pengajuan gugatan di pengadilan oleh LPKSM ataupun konsumen yang menderita kerugian, hal ini diakrenakan Putusan KPPU yang dituangkan dalam bentuk tertulis, merupakan akta autentik, tidak lain bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak, yang mungkin diperlukanya untuk mengajukan banding, kasasi atau pelaksanaanya. Arti putusan itu sendiri dalam hukum pembuktian ialah bahwa dengan putusan itu telah diperoleh suatu kepastian tentang sesuatu.[88]

Sekalipun putusan tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap pihak ketiga, namun mempunyai kekuatan pembuktian terhadap pihak ketiga.Pasal 1918 dan 1919 BW, mengatur tentang kekuatan pembuktian putusan pidana. Putusan pidana yang isinya menghukum dan telah memperoleh kekuatan hukum pasti, dapat digunakan sebagai bukti dalam perkara perdata mengenai peristiwa yang telah terjadi, kecuali ada bukti lawan : kekuatan pembuktianya mengikat (Pasal 1918 BW). Apabila seseorang dibebaskan dari segala tuduhan, putusan pembebasan itu tidak

[88] Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Cetakan pertama (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka,2013), hlm. 229.

dapat digunakan sebagai bukti dalam perkara perdata untuk minta ganti rugi (Pasal 1919 BW).[89]

Putusan perdata pun mempunyai kekuatan pembuktian. Menurut Pasal 1916 ayat (2) No. 3 BW, putusan hakim adalah persangkaan.putusan hakim merupakan persangkaan bahwa isinya benar: apa yang telah diputuskan oleh hakim harus dianggap benar (*res jucicata proveritate habetur*). [90]

Hal ini juga diamini oleh Sukarmi. yang menyatakan Berdasarkan dua kasus(Temasek dan Astro), sebagaimana yang telah diuraikan di atas maka dengan demikian dapat dikatakan bahwa Putusan KPPU dapat dijadika dasar untuk melakukan gugatan secara *class action* ke pengadilan untuk mendapatkan ganti rugi sehubungan dengan kerugian konsumen yang disebabkan karena adanya praktek persaingan usaha tidak sehat.[91]

---

[89] *Ibid*., hlm. 229.
[90] *Ibid*., hlm. 229.
[91]Sukarmi,"Putusan KPPU sebagai Dasar Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) DI Pengadilan" http://www.kppu.go.id/id/media-danpublikasi/media-berkala/jurnal-persaingan-usaha/Edisi 2 Tahun 2009.akses 5 Februai 2016.