



ANALISA YURIDIS PRAKTEK KARTEL TARIF SHORT MESSAGE SERVICE INTERKONEKSI OPERATOR SELULER

(Analisa Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007)

Eko Rial Nugroho

ABSTRACT

The development of telecommunications technology enables investment cheaper. One is the use of a cell phone (mobile phone), with the help of operator services through the mobile phone short messaging or Short Message Service (SMS). Along with the development of communication technology, marked the emergence of some telecommunications services is causing some operators began to impose SMS promotion rates lower. This case arises after the Commission received a report about an alleged violation of Law No. 5 of 1999 relating to the off-net SMS price fixing. Commission to investigate the alleged cartel practices related to SMS rates due to the high price of the SMS is happening. The existence of the SMS price fixing agreements made by mobile phone service providers are prohibited agreements that led to the high and uniform SMS prices. SMS interconnection tariffs by some operators of cellular phone service is included in pricing (price fixing), which is forbidden in the Law No. 5 of 1999 Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair competition to demand the return of excess tax payments, noting that the tax payer has no tax debt.

I. PENDAHULUAN

Kegiatan telekomunikasi (Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi) di Indonesia awalnya dikuasai oleh negara melalui Badan Usaha Milik Negara, yaitu PT Telkom, Tbk. yang sampai tahun 2006 sahamnya dimiliki oleh pemerintah sebesar 51,19% dan memonopoli jasa layanan telekomunikasi domestik serta PT Indosat, Tbk. ("Indosat") yang keseluruhan sahamnya diakuisisi oleh pemerintah pada tahun 1980 dan memonopoli layanan jasa telekomunikasi internasional.

Perkembangan teknologi telekomunikasi kemudian memungkinkan investasi jasa telekomunikasi yang lebih murah sehingga dimulainya era partisipasi swasta dalam industri telekomunikasi. Salah satu bentuk

teknologi komunikasi yang berkembang dengan pesat adalah penggunaan telepon genggam (handphone), dengan bantuan operator jasa telepon seluler melalui pengiriman pesan singkat atau *Short Message Service* (SMS).

Perkembangan teknologi komunikasi dengan ditandai munculnya beberapa jasa layanan telekomunikasi, dimulai dengan lahirnya PT. Satelit Palapa Indonesia (Satelindo) tahun 1993 dan kemudian memperkenalkan layanan telepon selulernya, pada tahun 1994, diikuti oleh PT. Telekomunikasi Indonesia (Telkomsel) tahun 1995, disusul berturut-turut PT. Excelcomindo Pratama (XL), PT. Mobile-8 dengan produknya Frcn, PT. Bakrie



dengan produknya Esia, PT. Smart Telecom dengan smartnya, PT Hutchison CP Telecommunication dengan produknya "3", PT.Natrindo Telepon Seluler dengan Axis dan terakhir PT Sampoerna Telekomunikasi dengan produknya Ceria.

Dengan bertambahnya beberapa jasa layanan telekomunikasi tersebut di atas, juga menyebabkan beberapa operator mulai memberlakukan tarif promo SMS yang lebih rendah. Pada sekitar tahun 2004 - 2008 meskipun operator bertambah banyak dan layanan semakin terdiversifikasi (*off net* dan *on net*), masih terdapat kesamaan harga SMS yang ditetapkan oleh beberapa operator penyedia jasa telepon seluler.

Perkara ini muncul setelah KPPU menerima laporan tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 berkaitan dengan penetapan harga SMS *offnet*. Tarif *offnet* adalah tarif SMS untuk pengiriman SMS ke operator lain, sedangkan tarif *on-net* adalah tarif SMS untuk pengiriman SMS ke sesama. Tarif *off-net* ini adalah merupakan tarif interkoneksi.

Pada periode 1994 - 2004 hanya terdapat tiga operator telekomunikasi seluler di Indonesia dan berlaku satu tarif SMS sebesar Rp 350,-. Namun demikian tidak ditemukan adanya kartel diantara operator pada saat itu karena tarif yang terbentuk terjadi karena struktur pasar yang oligopoli.

Pada periode 2004-2007 industri telekomunikasi seluler ditandai dengan masuknya beberapa operator baru dan mewarnai situasi persaingan harga. Namun demikian harga SMS yang berlaku untuk layanan SMS *off-net* hanya berkisar pada Rp 250-350,-. Pada periode ini Tim Pemeriksa menemukan beberapa klausula penetapan harga SMS, **Pertama**, tarif tidak boleh lebih rendah dari Rp 250,00, dan **Kedua**, tarif tidak boleh lebih rendah dari tarif retail penyedia akses. Klausula penetapan harga ini dimasukkan ke dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS) Interkoneksi antara

operator sebagaimana dalam Matrix Klausula.

Pada Juni 2007, berdasarkan hasil pertemuan BRTI (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia) dengan Asosiasi Telepon Seluler Indonesia (ATSI), ATSI mengeluarkan surat untuk meminta kepada seluruh anggotanya untuk membatalkan kesepakatan harga SMS yang kemudian ditindaklanjuti oleh para operator. Namun demikian Tim Pemeriksa melihat tidak terdapat perubahan harga SMS *off-net* yang signifikan di pasar. Pada periode 2007 sampai sekarang, dengan harga yang tidak berubah Tim Pemeriksa menilai kartel harga SMS masih efektif terjadi sampai dengan April



2008 ketika terjadi penurunan tarif dasar SMS *off-net* di pasar.

Oleh karena itu KPPU melakukan penyelidikan terkait adanya dugaan praktek kartel terhadap tarif SMS karena mahalnya harga SMS yang terjadi yaitu Rp. 250,00 – Rp. 350,00, padahal tarif interkoneksi (Keterhubungan antar jaringan telekomunikasi dari penyelenggara jaringan telekomunikasi yang berbeda) yang ditetapkan pemerintah adalah Rp. 38,00. Dugaan adanya praktek kartel ini dilakukan oleh PT Excelkomindo Pratama, Tbk (Terlapor I), PT Telekomunikasi Selular (Terlapor II), PT Indosat, Tbk (Terlapor III), PT Telkom, Tbk (Terlapor IV), PT Hutchison CP Telecommunication (Terlapor V), PT Bakrie Telecom (Terlapor VI), PT Mobile-8 Telecom (Terlapor VII), Tbk, PT Smart Telecom (Terlapor VIII), dan PT Natrindo Telepon Seluler (Terlapor IX). Adanya perjanjian penetapan harga SMS yang dilakukan oleh penyedia jasa telepon seluler merupakan perjanjian yang dilarang yang menyebabkan mahalnya dan seragamnya harga SMS. Hal inilah yang menjadi dugaan bahwa para penyedia jasa telepon seluler tersebut mengarah kepada adanya indikasi praktek kartel penetapan tarif SMS.

II. PERMASALAHAN

Dari latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang akan dijadikan tulisan ini adalah bagaimana analisa yuridis praktek kartel Tarif *Short Message Service* (SMS) Operator Seluler

dalam Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 ?

III. PEMBAHASAN

A. Kartel dan Penetapan Harga Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999

Dalam pandangan ekonomi, Kartel adalah bentuk khusus oligopoli, suatu *extra-legal joint venture of business* yang dalam keadaan normal dan sendiri-sendiri, mereka saling bersaing dalam industri dan pasar yang sama (Tresna P Somardi, 2009). Kartel umumnya diterjemahkan sebagai persetujuan untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan pemasaran suatu produk tertentu. (Elips, 2000)

Kamus Hukum Ekonomi ELIPS mengartikan kartel sebagai persekongkolan atau persekututan diantara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga, dan penjualannya serta untuk memperoleh posisi monopoli. Dengan demikian, kartel merupakan salah satu bentuk monopoli, dimana beberapa pelaku usaha (produsen) bersatu untuk mengontrol produksi, menentukan harga, dan atau wilayah pemasaran atau suatu barang dan atau jasa, sehingga diantara mereka tidak ada lagi persaingan. (Elips, 2000)

Larangan kartel di Indonesia diatur dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan



Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Persaingan Usaha) yang menyatakan bahwa :

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”

UU Persaingan Usaha mengkategorikan kartel sebagai salah satu bentuk perjanjian yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha. Perumusan kartel secara *rule of reason* oleh pembentuk UU Persaingan Usaha dapat diartikan pelaku usaha dapat membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran suatu barang atau jasa asalkan tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Mungkin pembentuk undang-undang persaingan usaha melihat bahwa sebenarnya tidak semua perjanjian kartel dapat menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, seperti misalnya perjanjian kartel dalam bentuk mengisyaratkan untuk produk-produk tertentu harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang bertujuan untuk melindungi konsumen dari produk yang tidak layak atau dapat membahayakan keselamatan konsumen dan tujuannya tidak menghambat persaingan, pembuat undang-undang persaingan usaha

mentolerir perjanjian kartel seperti itu.(Ditha Wiradiputra, 2004)

Di negara-negara lain (Tresna P. Socmardi, 2004) kartel diakui sebagai kolaborasi bisnis yang paling merugikan, dengan mengontrol pasar untuk keuntungan merckea, yang meliputi perjanjian antara para pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan dan penetapan harga. Sehingga, praktek kartel ini dinilai sebagai *per se illegal*.

Di negara-negara barat, kartel dinilai sebagai *per se illegal*, dengan alasan bahwa terletak pada kenyataan bahwa *price fixing* dan perbuatan-perbuatan kartel yang lain benar-benar mempunyai dampak negatif terhadap harga dan *output* jika dibandingkan dengan dampak pasar yang kompetitif. Sedangkan kartel jarang sekali menghasilkan efisiensi, atau efisiensi yang dihasilkan sangat kecil dibandingkan dampak negatif dari tindakan-tindakan tersebut. Suatu kartel yang berhasil akan mengeluarkan keputusan-keputusan yang dikeluarkan sebuah perusahaan tunggal yang memonopoli. Sehingga hampir di semua negara menghukum Kartel ini secara *per se illegal* dan bahkan sangat potensial ke arah kriminal.(Tri Anggraini, 2003)



Strategi kartel adalah menerapkan satu atau lebih praktek bisnis yang dilarang, yang dikenal populer dengan istilah *price fixing* atau penetapan harga. Kartel sangat erat kaitannya dengan penetapan harga dan pembagian wilayah. *Price fixing* dianggap sebagai hambatan perdagangan (*restraint of trade*) karena membawa akibat buruk terhadap persaingan harga (*price competition*). Jika *price fixing* dilakukan, kebebasan untuk menentukan harga secara independen menjadi berkurang. (Tresna P. Soemardi, 2004).

Namun ketentuan kartel yang dianut dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999, bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan para pesaingnya untuk mempengaruhi harga "hanya jika" perjanjian tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Sehingga hal ini memaksa KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam menganalisa kartel, dan membutuhkan penyelidikan yang mendalam. (Tri Anggraini, 2003)

Jika dianalisis lebih lanjut, sebenarnya makna dari kartel itu hampir sama dengan oligopoli, (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Pasal 4), di mana keduanya merupakan suatu bentuk perjanjian atau kerjasama antara beberapa pelaku usaha dengan produk sejenis, untuk mengatur tingkat harga dan atau wilayah pemasaran produk mereka. Kartel juga sangat erat kaitannya dengan istilah *price fixing* (penetapan harga) dan *territorial restriction* (pembagian

wilayah), karena kedua bentuk perjanjian inilah yang akan menguntungkan para anggota kartel yang bersangkutan.

Dalam penetapan harga, di mana dalam UU Persaingan Usaha pada Pasal 5 ayat (1), menggunakan pendekatan *per se illegal*. Perjanjian penetapan harga adalah perjanjian diantara para penjual untuk menaikkan atau menetapkan harga, guna membatasi persaingan antar perusahaan dan meraih keuntungan yang lebih tinggi. (Tri Anggraini, 2003). Perjanjian penetapan harga dibentuk oleh sekelompok perusahaan (pelaku usaha) dalam usahanya untuk bertindak kolektif dalam suatu monopoli. Apabila dilihat dari rumusnya, pasal yang mengatur mengenai *price fixing* ini dirumuskan secara *per se*, sehingga penegak hukum dapat langsung menerapkan pasal ini kepada pelaku usaha yang melakukan perjanjian *price fixing* tanpa harus menunggu munculnya akibat dari perbuatan tersebut.

Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha sebenarnya kurang memberikan penjelasan mengenai seperti apa penetapan harga yang dimaksudkan oleh undang-undang, apakah penetapan harga maksimum atau penetapan harga minimum, atau termasuk syarat-syarat pembayaran yang lain? Karena biasanya yang menjadi permasalahan dalam



praktek usaha sehari-hari adalah penetapan harga minimum. Karena terkadang penetapan harga maksimum, yang biasanya sering dilakukan pemerintah, tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, bukan bertujuan untuk menghindari persaingan di antara pelaku usaha. (Ditha Wiradiputra, 2004)

Di Amerika Serikat, ruang lingkup penetapan harga (*price fixing*) sangat luas, termasuk bentuk tindakan penetapan harga minimum atau maksimal, menstabilkan harga atau perbuatan penetapan harga dalam bentuk atau cara lainnya. Cara Pengadilan Amerika Serikat dalam menentukan suatu perbuatan *price fixing* atau tidak dengan cara : (Elyta Ras Ginting, 2001)

- 1) Meneliti substansi perjanjian dari kedua pihak dan selanjutnya diperiksa apakah perjanjian itu secara tegas dilarang oleh Undang-undang (*per se illegal*);
- 2) Menganalisa kasus yang diduga telah melanggar Undang-undang dengan pendekatan *rule of reason*. Pendekatan ini melihat apakah ada akibat yang merusak tatanan *fair competition* di pasar yang bersangkutan (*relevant market*) dari perjanjian itu. Pengadilan biasanya melihat maksud dari para pihak sebagai pedoman untuk menerjemahkan akibat yang merusak tatanan persaingan tersebut. Jika ternyata

perjanjian *price fixing* tersebut meniadakan atau mengurangi persaingan, maka perbuatan tersebut tidak melanggar.

Perjanjian kartel sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU Persaingan Usaha sebenarnya dikuatkan pula dengan beberapa pasal yang terkait dengan kartel, seperti **pertama**, Pasal 4 mengenai Oligopoli, **kedua**, Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 mengenai Penetapan Harga, **ketiga**, Pasal 9 mengenai Pembagian Wilayah dan **keempat** aksi pemboikotan, sebagaimana dalam Pasal 10.

Jika dikaji lebih lanjut, kartel merupakan gabungan dari beberapa aktivitas dan atau perjanjian yang diatur dalam pasal-pasal tersebut di atas. Sehingga, sesungguhnya kartel merupakan suatu bentuk tindakan yang sangat membahayakan perekonomian negara karena potensi untuk melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sangatlah besar.

B. Penetapan Tarif SMS Dalam Perspektif UU Persaingan Usaha

Dari fakta terungkap bahwa beberapa penyedia jasa telepon seluler telah melakukan perjanjian penetapan harga yang menjadi dugaan bahwa perbuatan penyedia jasa telepon seluler tersebut mengarah kepada adanya indikasi praktek kartel



penetapan tarif SMS, maka apabila ditinjau dalam perspektif UU Persaingan Usaha, adalah sebagai berikut :

1) Pasal 5 ayat (1) menyatakan:

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama”.

Unsur terpenting dalam Pasal 5 ayat (1) ini adalah :

1. Unsur pelaku usaha

Unsur Pelaku usaha berkaitan Pasal 1 angka 5 UU Persaingan Usaha:

“Setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi”

Pasal 1 angka 5 ini memiliki unsur :

(a) Orang atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan di wilayah hukum Republik Indonesia.

Sesuai dengan pemeriksaan bahwa Exelcomindo Pratama, Telekomunikasi Seluler

(Telkomsel), Indosat, Telekomunikasi Indonesia (Telkom), Hutchison CP Telecommunication, Bakrie Telecom, Mobile-8 Telecom, Smart Telecom dan Natrindo Telekom Seluler adalah badan usaha yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia dan melakukan kegiatan usaha dalam bidang ekonomi di wilayah hukum negara Republik Indonesia sehingga memenuhi definisi pelaku usaha sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Persaingan Usaha;

(b) Melakukan kegiatan usaha di bidang ekonomi

Bahwa Exelcomindo Pratama, Telekomunikasi Seluler (Telkomsel), Indosat, Telekomunikasi Indonesia (Telkom), Hutchison CP Telecommunication, Bakrie Telecom, Mobile-8 Telecom, Smart Telecom dan Natrindo Telekom Seluler adalah Perseroan Terbatas dengan bidang usaha di bidang telekomunikasi;

2. Unsur dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya.

Unsur ini berkaitan dengan Pasal 1 angka 7 UU Persaingan Usaha menyatakan :

“Suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha



lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis”

Operator jasa telepon seluler sebagai pelaku usaha telah melakukan perjanjian dalam hal ini membuat Perjanjian Kerja

Sama (PKS) Interkoneksi dengan pelaku usaha pesaingnya yang mengikat satu sama lainnya.

PKS Interkoneksi yang dibuat oleh operator jasa telepon seluler tersebut adalah : (Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007)

- (a) Tarif tidak boleh rendah dari Rp. 250,00; (Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007)
- (b) Tarif tidak boleh rendah dari tarif retail penyedia akses. (Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007)

Oleh karena itu beberapa operator penyedia jasa telepon seluler telah melakukan perjanjian dalam hal ini Perjanjian Kerja Sama (PKS) Interkoneksi, dan telah melanggar Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha.

Pasal 5 ayat (2) UU Persaingan Usaha menyatakan bahwa :

”Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi :

- a) Suatu perjanjian yang dibuat dalam usaha patungan;
- b) Suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.”

Unsur pertama, bahwa para pihak yang melakukan perjanjian penetapan harga bukan merupakan usaha patungan, tetapi merupakan Perseroan Terbatas, sedangkan untuk unsur kedua, perjanjian penetapan harga SMS tersebut bukanlah merupakan

perjanjian yang didasarkan atas undang-undang yang berlaku, namun perjanjian yang dilarang oleh UU Persaingan Usaha.

2) Pasal 11 UU Persaingan Usaha menyebutkan :

”Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”

Unsur-unsurnya adalah :

1. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya;

Perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh beberapa operator jasa telekomunikasi tersebut di atas adalah termasuk perjanjian dalam kategori kartel, di mana perjanjian tertulis tersebut merupakan perjanjian tertulis penetapan harga SMS *off net*.

2. Perjanjian tersebut bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa;

Perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh beberapa operator jasa telekomunikasi tersebut di atas memang bermaksud bermaksud untuk mempengaruhi harga, namun



bukan dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa.

3. Dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

Perjanjian penetapan harga SMS yang dilakukan oleh beberapa operator jasa telepon seluler tersebut dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat karena dapat mempengaruhi harga SMS yang ada. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Pasal 11 UU Persaingan Usaha hanya berlaku untuk kartel produksi dan atau pemasaran saja. (Marshall Sumantri Simorangkir, 2008)

C. Analisa Yuridis Praktek Kartel Tarif *Short Message Service* Operator Seluler dalam Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007

Adanya praktek kartel *Short Message Service* (SMS) yang dilaporkan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) kepada KPPU, di mana BRTI menduga operator melakukan kartel karena menurut pengamatan BRTI, harga rata-rata SMS masih berkisar Rp.250-Rp.350 per SMS. Padahal BRTI telah menentukan harga ideal yaitu Rp.73-Rp.75 per SMS.

Kartel harga, merupakan salah satu bentuk kartel, dipraktikkan dengan cara penetapan harga (*price fixing*). Pada pokoknya kartel merupakan perjanjian antar pelaku usaha yang mencantumkan klausula penetapan harga maka disebut kartel harga. Pengaturan kartel dalam Pasal 11 UU Persaingan Usaha sebenarnya

memiliki kelemahan yaitu tidak dijelaskan definisi kartel. Kelemahan lainnya terdapat pada unsur Pasal 11 UU Persaingan Usaha itu sendiri, yaitu pada unsur keempat "tindakan yang mempengaruhi harga dilakukan dengan jalan mengatur produksi atau pemasaran dan atau jasa tertentu", praktek kartel harga yang dilakukan oleh pelaku usaha cenderung akan bebas terhadap rumusan ini. Tindakan mempengaruhi harga tersebut yang dapat dilakukan dengan menetapkan harga tertentu, mensyaratkan adanya pengaturan produksi atau pemasaran dalam tindakan mempengaruhi harga tersebut.

Maka praktek kartel harga yang dilakukan dengan menetapkan tarif SMS dalam perkara Nomor 26/KPPU-L/2007 yang menyatakan melanggar Pasal 5 UU Persaingan Usaha sudah tepat. Enam operator telekomunikasi, PT Telkomsel, PT Telkom Tbk, PT Excelcomindo Pratama Tbk (EP),

dan PT Bakrie Telecom Tbk, PT Smart Telecom dan PT Mobile 8 Telecom Tbk terbukti melakukan kartel dengan menetapkan tarif SMS antara Rp 250 dan Rp 350. Tiga operator, PT Indosat Tbk, PT Hutchison CP Telecommunication dan PT Nantirindo Telepon Seluler



bebas dari tuduhan kartel dan bebas dari sanksi.

Perjanjian kerjasama interkoneksi terkait dengan tarif SMS yang dilakukan oleh enam operator telepon seluler tersebut adalah termasuk dalam perjanjian penetapan harga (*price fixing*) yang diatur dalam Pasal 5 UU Persaingan Usaha dan perjanjian penetapan harga tersebut termasuk dalam kartel, karena di dalamnya terdapat unsur-unsur sebagaimana yang ternyata dalam Pasal 11 UU Persaingan Usaha, yaitu :

1. Adanya suatu perjanjian;
2. Perjanjian tersebut dilakukan dengan pelaku usaha pesaing;
3. Bertujuan mempengaruhi harga;
4. Tindakan mempengaruhi harga dilakukan dengan jalan mengatur produksi atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu;
5. Tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan Pasal 11 UU Persaingan Usaha kartel termasuk dalam perbuatan yang yang dilarang dalam UU Persaingan Usaha yang tidak bersifat *per se illegal* melainkan bersifat *rule of reason*, karena kartel masih dimungkinkan sepanjang tidak menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat, yang merugikan masyarakat dan konsumen. Dengan kata lain bahwa kartel tersebut akan dilihat seberapa jauh efek negatif bagi masyarakat dan konsumen. Dalam hal ini kartel tarif SMS yang dilakukan oleh enam operator seluler tersebut mengakibatkan konsumen harus

membayar tarif SMS sebesar Rp. 250, 00 – Rp.350, 00, sehingga konsumen sangat dirugikan. Hal ini disebabkan karena konsumen harus membayar harga yang jauh lebih mahal sampai dengan 400% dari biaya produksi.

Dalam pendekatan yuridis pengaturan kartel pada Pasal 11 UU Persaingan Usaha, terdapat dua pandangan yang berbeda. Dari pandangan ilmu hukum, pasal mengenai kartel ini menggunakan pendekatan *rule of reason* karena terdapat kalimat "...mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat." Namun dalam perspektif ilmu ekonomi, kartel ini diatur secara *per se illegal*. Dalam UU Persaingan Usaha masih dimungkinkan praktek kartel yang tidak mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dari perspektif ilmu ekonomi, sifat dari kartel itu sendiri selalu untuk melindungi kepentingan organisasi kartel itu sendiri, sedangkan tujuan pembentukan UU Persaingan Usaha adalah untuk melindungi kepentingan pelaku usaha. Berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, maka pengaturan mengenai kartel harga dalam Pasal 11 UU Persaingan Usaha sebaiknya diatur secara *per se illegal*. (Chania Ayuningtyas, 2009)

Total kerugian masyarakat konsumen akibat kartel itu mencapai Rp 2,8



triliun, tapi kecnam operator itu hanya didenda maksimum Rp 25 miliar. Namun, dari enam operator tersebut, hanya lima yang dikenakan denda. Sedangkan PT Smart Telecom tidak dikenai denda dengan alasan ikut belakangan. Denda dari kelima operator yang berjumlah Rp 77 miliar dengan perinciannya, PT Excelcomindo Pratama Tbk (EP) dan PT Telekomunikasi Seluler (Telkomsel) masing-masing didenda Rp 25 miliar, PT Telekomunikasi Indonesia (Telkom) Rp 18 miliar, PT Bakrie Telecom Rp 4 miliar, PT Mobile-8 Telecom Rp 5 miliar dan langsung disetorkan ke kas negara. Perbedaan nilai denda tersebut didasarkan pada inisiatif pembuatan Perjanjian Kerja Sama (PKS) untuk penetapan tarif (*fix pricing*), serta sikap kooperatif selama pemeriksaan. Denda tersebut relatif kecil, hanya 0,3 persen dari keuntungan yang diperoleh, sehingga denda sebesar itu tidak membuat efek jera bagi pelaku usaha atau tidak akan mengatasi masalah. Sanksi lebih berat, baik dalam besaran ganti rugi maupun pencabutan izin usaha, rasanya, perlu diterapkan secara tegas, jika praktik ini tidak ingin terjadi lagi di kemudian hari.

Denda yang merupakan usaha yang didapatkan oleh pelaku usaha yang dihasilkan dari tindakan antipersaingan. Selain itu denda juga ditujukan untuk menjerakan pelaku usaha agar tidak melakukan tindakan serupa atau ditiru oleh calon pelanggar lainnya. Agar efek jera dapat diterapkan efektif, secara ekonomi denda yang ditetapkan harus dapat

menjadi sinyal atau setidaknya dipersepsikan oleh pelanggar sebagai biaya (*expected cost*) yang jauh lebih besar dibandingkan dengan manfaat (*expected benefit*) yang didapat dari tindakannya melanggar hukum persaingan usaha. (Putusan Komisi Pengawas

Persaingan Usaha Nomor: 252 /KPPU/Kcp/VII/2008 Pedoman Pasal 47 tentang Tindakan Adminstrasi)

Dalam Putusan No. 26/KPPU-L/2007, KPPU menghukum beberapa pelaku usaha dalam bidang jasa telepon seluler untuk membayar denda dan kemudian disetorkan kepada negara. Bagaimana dengan kesimpulan majelis KPPU yang menyatakan bahwa sebagai akibat kartel yang dilakukan oleh beberapa operator jasa telepon seluler tersebut, terdapat kerugian konsumen sedikit-tidaknya sebesar Rp 2.827.700.000.000 (dua trilyun delapan ratus dua puluh tujuh miliar tujuh ratus juta rupiah)? (**vide Putusan No. 26/KPPU-L/2007, hlm. 207**).

Dengan alasan secara legal bahwa UU Persaingan Usaha tidak mengamanatkan bagi KPPU untuk menjatuhkan sanksi ganti rugi kepada konsumen, maka dalam kesimpulannya majelis KPPU menyatakan tidak dalam posisi yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi



ganti rugi untuk konsumen.(**vide Putusan No. 26/KPPU-L/2007, hlm. 207**).

Bagaimana dengan ketentuan Pasal 47 ayat (2) huruf f di mana KPPU berwenang menjatuhkan sanksi tindakan administratif yang berupa "penetapan pembayaran ganti rugi" dan juga dalam penjelasan Pasal 47 ayat (2) huruf f mengatakan bahwa "ganti rugi diberikan kepada pelaku usaha dan kepada pihak lain yang dirugikan"? Apabila dikaitkan dengan Pasal 47 ayat (2) huruf f beserta penjelasannya tersebut, seharusnya KPPU berwenang menetapkan ganti rugi kepada pihak lain yang dirugikan di mana notabene pihak yang dirugikan adalah konsumen (masyarakat), yang terkena dampak adanya praktek kartel ini terhadap para pengelola jasa telepon seluler.

Jika ketentuan tersebut di atas tidak dapat digunakan oleh KPPU untuk memberikan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melakukan perbuatan kartel, lalu bagaimana dengan perlindungan hukum pihak yang dirugikan di mana dalam hal ini adalah konsumen (masyarakat) untuk menuntut ganti rugi atas perbuatan pelaku usaha yang melakukan perbuatan kartel tersebut ? Apakah dengan demikian pihak yang dirugikan baik konsumen atau pelaku usaha hanya dapat menuntut ganti rugi tersebut dengan mengajukan gugatan secara perdata kepada Pengadilan Negeri? Hal ini menjadi sebuah mekanisme yang tidak praktis bagi pihak yang dirugikan.

Mencermati sanksi terhadap pelanggaran UU Persaingan Usaha, apakah sanksi atas pelanggaran baik di dalam perjanjian yang dilarang dan kegiatan yang dilarang akan dikenakan sanksi secara kumulatif yang mencakup tindakan administratif, sanksi pidana pokok dan pidana tambahan sekaligus ataukah sanksi tersebut hanya dikenakan secara alternatif saja dari masing-masing larangan-larangan baik terhadap larangan-larangan perjanjian maupun kegiatan-kegiatan yang dilarang oleh UU Persaingan Usaha.

IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas dan permasalahan tersebut maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

Praktek Kartel dalam UU Persaingan Usaha merupakan perjanjian yang dilarang. Pengaturan tentang kartel ini terdapat di dalam Pasal 11 UU Persaingan Usaha, tetapi praktek kartel di dalam pasal tersebut lebih cenderung kepada kartel produksi atau kartel pemasaran. Penetapan tarif interkoneksi SMS yang dilakukan oleh beberapa operator jasa telepon seluler yaitu PT Telkomsel, PT Telkom Tbk, PT Excelcomindo Pratama Tbk (EP), dan PT Bakrie Telecom Tbk, PT Smart Telecom dan PT Mobile 8 Telecom Tbk termasuk dalam penetapan harga (*price fixing*). Hal ini



disebabkan karena operator jasa telepon seluler tersebut telah memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha.

Adapun saran yang penulis usung dalam tulisan ini adalah keberadaan Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha sebaiknya memberikan penjelasan mengenai seperti apa penetapan harga yang dimaksudkan oleh Undang-undang, apakah penetapan harga maksimum atau penetapan harga minimum? Karena yang biasanya yang menjadi permasalahan dalam praktek usaha sehari-hari adalah penetapan harga minimum. Karena terkadang penetapan harga maksimum yang biasanya sering dilakukan pemerintah, tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, bukan bertujuan untuk menghindari persaingan diantara pelaku usaha.

Penerapan sanksi yang lebih berat dan diterapkan secara tegas terhadap pelaku usaha yang melakukan praktek kartel ini, baik dalam besaran ganti rugi maupun pencabutan izin usaha, agar praktek kartel ini tidak akan terulang kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini Tri, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat; Perse Illegal atau Rule of Reason*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cetakan 1, Jakarta, 2003
- Budi Maulana Insan, *Pelangi Haki dan Anti Monopoli*, Penerbit Yayasan Klinik Haki Jakarta dan Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Cetakan Pertama, Agustus 2000
- Elips, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturinya di Indonesia*, 2000
- Erawaty Elly, *Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat (Himpunan Makalah, Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar)*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Cetakan Pertama
- Ibrahim Johnny, *Hukum Persaingan Usaha; Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Penerbit Bayumedia Publishing, Malang Jawa Timur, Edisi Pertama, Cetakan ketiga, Maret 2009
- Kamal Rokan Mustafa, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya)*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan Pertama, April 2010
- Khairandy Ridwan, Cenuk Widiyastrisna, *Monopoli Industri Jasa Telepon Seluler di Indonesia*, Penerbit Total Media, Cetakan Pertama, Agustus 2009



- Margono Suyud, *Hukum Anti Monopoli*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Edisi 1 Cetakan 1, 2009
- Ras Ginting Elyta, *Hukum Anti Monopoli Indonesia; Analisis dan Perbandingan Undang-undang Nomor 5 tahun 1999*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- Sitompul Asril, *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, Penerbit Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Cetakan 1
- Usman Rachmadi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004
- Adi Krisanto Yakub, *Dampak Penerapan Hukum Persaingan Bagi Perlindungan Konsumen (Studi Atas Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 & Keberpengaruhannya Terhadap Besaran Tarif Seluler di Indonesia)*, artikel, 2008
- Ayuningtyas Chania, *Larangan Kartel Harga SMS Antar Operator*, Skripsi 2009
- Fahmi Lubis Andi, et al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Buku Ajar, Oktober 2009
- Marina Anna, *Kebijakan Anti Monopoli Dalam Perekonomian Indonesia*, makalah
- Solehah Fitriyani, *Analisis Struktur, Perilaku Dan Kinerja Industri Telekomunikasi Indonesia*, Skripsi, 2008
- Sumantri Simorangkir Marshall, *Dugaan Praktek Kartel yang Dilakukan Oleh Penyedia Jasa Telepon Seluler Dalam Penetapan Tarif SMS (Short Message Service) Ditinjau Dari Hukum Persaingan Usaha*, Skripsi., 2008
- Siagian Naomi dan Ellen Piri, *Kartel SMS Harus Ada Ganti Rugi Konsumen*, artikel, Sinar Harapan. 2008
- Soemardi Tresna, *Kartel Internasional: Fenomena Kartel Internasional dan Dampaknya Terhadap Persaingan Usaha dan Ekonomi Nasional Studi Kasus Industri Semen Di Indonesia dan Studi Banding Kartel Industri Kimia di Amerika Serikat*, Jurnal Persaingan Usaha; Jurnal Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Edisi 2, Tahun 2009
- Wiradiputra Ditha, *Pengantar Hukum Persaingan Usaha*, Modul untuk Retooling Program Under Employee Graduates at Priority Disiciplines Under TPSDP (Technology and Profesional Skills Development Sector Project) DIKTI., 14 September 2004, Jakarta
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat



Undang-undang Nomor 36 Tahun
1999 Tentang Telekomunikasi
Peraturan Menteri Komunikasi dan
Informatika Tentang Tata Cara
Penetapan Tarif Perubahan Jasa
Telepon Dasar Jaringan Bergerak
Seluler Nomor
12/Per/M.KOMINFO/02/2006
Keputusan Komisi Pengawas
Persaingan Usaha Nomor: 252
/KPPU/Kep/VII/2008 Pedoman

Pasal 47 tentang Tindakan
Administrasi Berdasarkan
Undang-Undang Nomor 5 Tahun
1999 tentang Larangan Praktek
Monopoli dan persaingan Usaha
Tidak Sehat. Komisi Pengawas
persaingan Usaha

Peraturan KPPU No. 26/KPPU-L/2007