

**TINJAUAN YURIDIS KETERKAITAN HUKUM PERSAINGAN USAHA
TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN DI INDONESIA**
(Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 26/KPPU-L/2007
Tentang Kartel SMS dan Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga
Fuel Surcharge)

Dela Wanti Widyantari, Hanif Nur Widhiyanti, SH., M.Hum., M. Zairul Alam,
SH., MH.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Email : dela.wanti.widyantari@gmail.com

ABSTRAKSI

Krisis finansial Asia yang menyebabkan ekonomi Indonesia melemah pada masa orde baru ternyata mengandung hikmah, yaitu lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Terdapat beberapa pasal dalam Undang-Undang Persaingan Usaha yang juga menempatkan kepentingan konsumen sebagai bahan pertimbangan dalam mengukur tingkat persaingan. Diantaranya Pasal 5 tentang Penetapan Harga dan Pasal 11 tentang Kartel. Putusan KPPU dalam perkara persaingan usaha juga terdapat pertimbangan hukum yang menempatkan kepentingan konsumen selain pertimbangan mengenai adanya persaingan usaha yang tidak sehat. Putusan KPPU yang menempatkan kepentingan konsumen tersebut dapat kita saksikan dalam Putusan KPPU mengenai Penetapan Harga *Fuel Surcharge* Industri Penerbangan dan Kartel SMS.

Kata Kunci: Persaingan Usaha, Perlindungan Konsumen, Perjanjian Penetapan Harga, Kartel.

ABSTRACT

The Asian financial crisis that causes the Indonesian economy weakened during the New Order turned out to contain wisdom, that is the enactment of Act Number 5 1999th on the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition and Act Number 8 1999th on Consumer Protection. There are several articles in the Competition Act which also puts the interests of consumers as a material consideration in assessing the competition. Article 5 concerning Price Fixing Agreement and Article 11 concerning Cartel. Commission's Decision in the case of competition there are also legal considerations that put the interests of consumers in addition to consideration of the existence of unfair business competition. KPPU decision that puts the interests of consumers could be seen in the Commission's Decision on Price Fixing Fuel Surcharge Airline Industry and SMS Cartel.

Keywords: Competition, Consumer Protection, Price Fixing Agreement, Cartel.

PENDAHULUAN

Krisis finansial Asia menyebabkan ekonomi Indonesia melemah pada masa orde baru. Era orde baru di bawah kepemimpinan Soeharto telah melambungkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) sebagai “selebritis” baru di Indonesia. Soeharto jatuh dikarenakan lebih memilih untuk memelihara KKN¹. Penguasa orde baru sering memberikan perlindungan ataupun *previlege* kepada pihak-pihak tertentu.

Pemerintah orde baru saat itu menganut konsep bahwa perusahaan-perusahaan besar perlu ditumbuhkan untuk menjadi lokomotif pembangunan. Perusahaan-perusahaan tersebut hanya mungkin menjadi besar untuk kemudian menjalankan fungsinya sebagai lokomotif pembangunan apabila perusahaan-perusahaan itu diberikan perlakuan khusus. Perlakuan khusus ini dalam pemberian

¹ Kompasiana, **Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme adalah Budaya** (online), <http://politik.kompasiana.com/2010/03/12/korupsi-kolusi-dan-nepotisme-adalah-budaya-91628.html>, (15 April 2014)

proteksi yang dapat menghalangi masuknya perusahaan lain dalam bidang usaha tersebut atau dengan kata lain memberikan posisi monopoli².

Perilaku dari pelaku-pelaku bisnis di Indonesia, yaitu para konglomerat yang memperoleh perlakuan istimewa, ternyata tidak mau berbuat positif untuk memperbaiki kondisi ekonomi nasional yang sangat parah saat itu. Kondisi semacam itu mengharuskan pemerintah mencari bantuan luar negeri. Banyak hal dari persyaratan utang luar negeri itu mengandung hikmah, yaitu lahirnya peraturan perundang-undangan yang sudah di dambakan oleh masyarakat pada masa reformasi. Undang-Undang tersebut diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Sedangkan upaya penegakan hak konsumen yang dilakukan oleh pemerintah yaitu adalah dengan dibentuknya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.

Setidaknya ada sejumlah Putusan KPPU dimana substansi perkara dalam putusan KPPU tersebut memiliki dua dimensi, yaitu dimensi persaingan usaha dan perlindungan konsumen. Diantaranya Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS dan Perkara Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik.

Putusan KPPU yang ada selama ini masih menyimpan permasalahan. Dari sisi perlindungan konsumen, KPPU menyatakan berbagai praktik persaingan tidak sehat tersebut menimbulkan kerugian bagi konsumen. Namun mekanisme hukum untuk memberikan ganti kerugian atas praktik persaingan tidak sehat tersebut langsung kepada konsumen sampai saat ini masih belum memadai.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan yang hendak diteliti oleh penulis adalah Bagaimana keterkaitan Pasal 5 tentang Penetapan Harga dan

² Rachmadi Usman, **Hukum Persaingan Usaha di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 2

Pasal 11 tentang Kartel dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap asas dan tujuan perlindungan konsumen, dan Bagaimana perlindungan konsumen dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS dan Perkara Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Penerbangan.

PEMBAHASAN

1. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif yaitu pertama dengan menelaah bahan hukum yang berhasil di himpun. Kemudian dilakukan interpretasi atau penafsiran terhadap semua bahan hukum. Teknik Interpretasi diterapkan terhadap norma-norma hukum yang tidak jelas rumusnya sehingga harus ditafsirkan untuk memperoleh pemahaman yang jelas dan dapat diaplikasikan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi.

2. Hasil Penelitian

A. Keterkaitan Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Dalam asas Undang-Undang Persaingan Usaha disebutkan bahwa, "*Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.*". Tujuan pembentukan Undang-Undang Persaingan juga adalah untuk "*menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat*". Selain asas dan tujuan, ada Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Persaingan Usaha yang selain memperhatikan kepentingan pelaku usaha juga memperhatikan

kepentingan umum termasuk konsumen. Diantaranya Pasal 5 tentang Penetapan Harga dan Pasal 11 tentang Kartel.

Praktek Penetapan Harga dan Perlindungan Konsumen

Perjanjian penetapan harga (*price fixing agreement*) dilarang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

“(1) 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.

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

- a. suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau*
- b. suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.”*

Dari ketentuan pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, terdapat beberapa unsur yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Unsur Pelaku Usaha

Sesuai dengan Pasal 1 Angka 5 dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pelaku usaha adalah *“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.”*

b. Unsur Perjanjian

Sesuai dengan Pasal 1 Angka 7 dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, *“Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis.”*

c. Unsur Pelaku Usaha Pesaing

Pelaku Usaha Pesaing adalah pelaku usaha lain dalam pasar bersangkutan yang sama.

d. Unsur Harga Pasar

Harga adalah biaya yang harus dibayar dalam suatu transaksi barang dan jasa sesuai kesepakatan antara para pihak dipasar bersangkutan.

e. Unsur Barang

Sesuai dengan Pasal 1 Angka 16 dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, "*Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha*".

f. Unsur Jasa

Sesuai dengan Pasal 1 Angka 17 dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, "*Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha*".

g. Unsur Konsumen

Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah "konsumen akhir" dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya³. Pengertian konsumen yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah konsumen akhir. Dalam Pasal 1 angka 15 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dinyatakan, yang dimaksud dengan konsumen adalah "*setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain.*"

Pengertian konsumen juga dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Yaitu "*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.*"

Berdasarkan rumusan tersebut, maka pengertian konsumen terbatas pada pemakai atau pengguna barang dan/atau jasa untuk keperluannya, baik untuk

³ Rachmadi Usman, **Hukum Persaingan Usaha di Indonesia**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 56.

keperluan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan⁹².

h. Unsur Pasar Bersangkutan

Pasar bersangkutan, menurut ketentuan pasal 1 angka 10 dari Undang-Undang Nomor 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.*”

i. Unsur Usaha Patungan

Perusahaan patungan adalah sebuah perusahaan yang dibentuk melalui perjanjian oleh 2 (dua) pihak atau lebih untuk menjalankan aktivitas ekonomi bersama, dimana para pihak bersepakat untuk membagi keuntungan dan menanggung kerugian yang dibagi secara proporsional berdasarkan perjanjian tersebut.

Dalam literatur ilmu ekonomi, perilaku penetapan harga (*price fixing*) antara perusahaan yang sedang bersaing di pasar merupakan salah satu dari bentuk kolusi. Kolusi merujuk pada situasi dimana perusahaan-perusahaan yang ada di pasar melakukan koordinasi atas tindakan-tindakan mereka yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang lebih tinggi. Koordinasi di dalam kolusi tersebut digunakan untuk menyepakati beberapa hal, diantaranya⁴:

1. Kesepakatan penetapan harga tertentu yang lebih tinggi dari harga yang diperoleh melalui mekanisme persaingan;
2. Kesepakatan penetapan kuantitas tertentu yang lebih rendah dari kuantitas dalam situasi persaingan;
3. Kesepakatan pembagian pasar.

Beberapa hal yang telah disebutkan diatas cenderung menyebabkan kerugian yang akan dirasakan oleh konsumen. Harga yang lebih tinggi membuat konsumen harus mengeluarkan uang yang lebih banyak daripada apabila membayar harga yang diperoleh melalui mekanisme persaingan. Kuantitas (jumlah barang dan/atau jasa) yang diperoleh lebih rendah dari kuantitas dalam situasi persaingan juga menyebabkan konsumen mengalami kerugian.

⁴ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 5 (Penetapan Harga) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Praktek Kartel dan Perlindungan Konsumen

Salah satu jenis Perjanjian yang Dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah kartel. Istilah kartel terdapat dalam beberapa bahasa seperti “*cartel*” dalam bahasa Inggris dan *kartel* dalam bahasa Belanda. “*Cartel*” disebut juga “*syndicate*” yaitu suatu kesepakatan (tertulis) antara beberapa perusahaan produsen dan lain-lain yang sejenis untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga, wilayah pemasaran dan sebagainya, dengan tujuan menekan persaingan dan atau persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan, dan meraih keuntungan⁵.

Perjanjian Kartel harga (*price fixing agreement*) dilarang dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

“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-unsur dari perjanjian kartel adalah pelaku usaha, perjanjian, pelaku usaha pesaingnya, bermaksud mempengaruhi harga, mengatur produksi dan atau pemasaran, barang, jasa, dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli, dan mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Dari unsur-unsur Pasal 11, dapat dilihat bahwa perjanjian Kartel juga berkaitan langsung dengan konsumen. Barang dan/atau jasa yang harganya dipengaruhi atau diatur produksi dan/atau pemasarannya dalam perjanjian kartel, merupakan sesuatu yang dapat dimanfaatkan langsung oleh konsumen.

Sebagai lembaga yang diserahi tugas untuk mengawasi jalannya persaingan usaha, KPPU mempunyai tanggung jawab untuk mencegah dan menindak perilaku kartel di Indonesia. KPPU sebagaimana dirumuskan dalam pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, mempunyai kewenangan melakukan penegakan hukum perkara kartel baik berdasarkan atas inisiatif KPPU sendiri atau atas dasar laporan dari masyarakat⁶.

⁵ Hasim Purba, 2003, **Tinjauan Terhadap Holding Company, Trust, Cartel, dan Concern** (*online*), <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf>, (12 Juni 2013)

⁶ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel

Pertanyaan yang paling mendasar bagi masyarakat luas adalah apakah dengan adanya hukum yang mengatur mengenai larangan praktek curang dalam menjalankan usaha (anti monopoli) berarti kesejahteraan konsumen akan dengan sendirinya meningkat. Secara teoritis hukum persaingan usaha akan menguntungkan konsumen di satu pihak dan mengembangkan iklim usaha yang lebih baik bagi pelaku usaha di pihak lainnya. Dalam perspektif konsumen dengan adanya larangan monopoli maka konsumen memperoleh dua keuntungan yaitu pertama kemudahan untuk memilih alternatif barang atau jasa yang ditawarkan dan kedua adalah harga barang atau jasa akan cenderung lebih murah dengan kompetisi diantara pelaku usaha⁷.

B. Perlindungan Konsumen dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

1. Putusan KPPU Perkara Nomor 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS

a. Posisi Kasus

Putusan KPPU Perkara No.26/KPPU-L/2007 ini bermula dari KPPU yang menerima laporan tentang adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dilakukan oleh PT Excelcomindo Pratama, Tbk. (Terlapor I), PT Telekomunikasi Selular (Terlapor II), PT Indosat, Tbk. (Terlapor III), PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk. (Terlapor IV), PT Hutchison CP Telecommunications (Terlapor V), PT Bakrie Telecom, Tbk. (Terlapor VI), PT Mobile-8 Telecom, Tbk. (Terlapor VII), PT Smart Telecom (Terlapor VIII), dan PT Natrindo Telepon Seluler (Terlapor IX).

Tim Pemeriksa menemukan adanya beberapa Perjanjian Kerja Sama (PKS) Interkoneksi yang memuat klausul mengenai penetapan tarif SMS. Terdapat 2 jenis klausul mengenai penetapan tarif SMS yang dimuat dalam PKS Interkoneksi, yaitu tarif SMS operator pencari akses (a) Tidak boleh lebih rendah Rp 250; (b) Tidak boleh lebih rendah dari tarif retail penyedia akses. Pelanggaran

⁷ Mardiharto Tjokrowasito, **Kebijakan Persaingan Pada Industri Jasa Penerbangan Dilihat Dari Perspektif Perlindungan Konsumen** (*Online*), <http://www.bappenas.go.id/getfile-server/node/2940/>, (30 Juni 2014)

tersebut dilakukan oleh para operator jasa telekomunikasi pada periode tahun 2004 sampai dengan 1 April 2008.

Majelis Komisi menilai patokan harga SMS *off-net* yang kompetitif dicerminkan dari besaran harga yang semakin mendekati biaya layanan SMS. Dalam hal ini Majelis Komisi menggunakan tarif interkoneksi originasi (Rp 38) dan terminasi (Rp 38) hasil perhitungan OVUM, ditambah dengan biaya *Retail Service Activities Cost* (RSAC) sebesar 40% dari biaya interkoneksi dan margin keuntungan sebesar 10% dari biaya interkoneksi yang merupakan pendekatan yang disampaikan oleh pemerintah. Berdasarkan perhitungan tersebut maka perkiraan harga kompetitif layanan SMS *off-net* adalah Rp 114 (seratus empat belas rupiah). Dari kisaran harga kartel SMS *off-net* antara Rp 250 – Rp 350, Majelis Komisi menggunakan harga kartel terendah sebesar Rp 250 sebagai patokan dalam penghitungan kerugian konsumen.

Dengan menggunakan selisih antara pendapatan pada harga kartel dengan pendapatan pada harga kompetitif SMS *off-net* dari keenam operator, maka diperoleh kerugian konsumen sebesar Rp 2.827.700.000.000 (dua trilyun delapan ratus dua puluh tujuh miliar tujuh ratus juta rupiah).

Dalam Putusan Majelis Komisi memutuskan menghukum XL dan Telkomsel masing-masing membayar denda sebesar Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah), menghukum Telkom membayar denda sebesar Rp 18.000.000.000,00 miliar (delapan belas miliar rupiah), menghukum Bakrie membayar denda sebesar Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah), dan menghukum Mobile-8 membayar denda sebesar Rp 5.000.000.000,00 (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.

b. Analisa Kasus

Fenomena yang terjadi di Indonesia adalah banyaknya praktik persaingan usaha yang tidak sehat di berbagai industri dengan mengadakan kesepakatan atau perjanjian dengan pelaku usaha yang lain dengan berbagai pola⁸. Kartel SMS

⁸ Wahyu Retno Dwi Sari, **Kartel: Upaya Damai untuk Meredam Konfrontasi dalam Persaingan Usaha**, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 1, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 2009, hlm 192.

merupakan salah satu bentuk dari praktik persaingan usaha yang tidak sehat yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha jasa telekomunikasi.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi menyatakan bahwa :*“Telekomunikasi dikuasai oleh Negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah.”*. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 ditegaskan yang dimaksud dengan Pembinaan meliputi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian kegiatan telekomunikasi di Indonesia. Dalam penjelasan resmi terhadap pasal tersebut, dinyatakan bahwa : *“...Sesuai dengan perkembangan keadaan, fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan telekomunikasi dapat dilimpahkan kepada suatu badan regulasi.”*

Dalam perkembangannya, berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KM 31 Tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (“KM 31/2003”), dibentuklah BRTI yang diberikan kewenangan-kewenangan khusus termasuk pada kewenangan dalam pengawasan dan pengendalian penentuan tarif serta kewenangan dalam pengawasan persaingan usaha di bidang jasa telekomunikasi.

Tugas BRTI dalam bidang pengawasan persaingan usaha ditentukan secara tegas dalam ketentuan Pasal 6 huruf b KM 31/2003 yang menyatakan: *“Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, BRTI mempunyai tugas: b. Pengawasan terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yaitu: 1) kinerja operasi; 2) persaingan usaha; 3) penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi.”*

Di dalam penerapan hukum berlaku prinsip *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* (ketentuan-ketentuan hukum yang khusus akan mengesampingkan ketentuan-ketentuan hukum yang lebih umum). Berdasarkan prinsip hukum ini maka otoritas yang berwenang dalam pengawasan persaingan usaha di bidang telekomunikasi adalah BRTI bukan KPPU.

Dari penjelasan diatas, kewenangan pengawasan persaingan usaha di bidang jasa telekomunikasi seharusnya berada pada BRTI. Namun Peraturan Menteri Kominfo No. 25/Per/M.Kominfo/11/2005 tentang Perubahan Pertama atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.31 tahun 2003 tentang

Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia tidak memberi wewenang eksekutor kepada BRTI. Hal tersebut tertuang dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 67 Tahun 2003 tentang Tata Hubungan Kerja antara Departemen Perhubungan dengan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia sehingga dipertanyakan efektivitas BRTI dalam mengawal kompetisi telekomunikasi⁹.

Karena BRTI tidak memiliki wewenang lebih daripada pengawasan, maka dalam perkara dugaan adanya Kartel SMS ini dapat dinilai bahwa KPPU berwenang dalam menangani perkara tersebut. Terlebih lagi dalam BAB IX Ketentuan Lain Undang-Undang Persaingan Usaha tidak terdapat kekhususan untuk jenis usaha telekomunikasi untuk dikecualikan dari ketentuan Undang-Undang Persaingan Usaha.

Pertimbangan bahwa operator *new entrant* dirugikan dengan adanya klausul penetapan harga karena operator *new entrant* tidak dapat menarik pelanggan baru dengan menawarkan tarif SMS *off-net* yang lebih murah dibanding dengan tarif SMS *off-net* yang ditawarkan oleh operator *incumbent* tidak seluruhnya benar-benar menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Operator *new entrant* sebenarnya tetap memiliki kekuasaan untuk memposisikan perusahaan untuk mengikuti PKS interkoneksi tarif SMS *off-net* atau tidak. Seperti Indosat yang dalam pemeriksaan tidak ditemukan memiliki perjanjian harga SMS dengan operator lain, namun masih bisa bersaing dalam penyelenggaraan jasa telekomunikasi.

Konsumen yang dimaksud dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 26/KPPU-L/2007 adalah pengguna atau pelanggan dan pemakai layanan yang dilakukan oleh 5 (lima) operator, yaitu XL, Telkomsel, Telkom, Bakrie, dan Mobile-8 dalam kurun waktu tahun 2004 hingga tahun 2007. Dengan adanya kartel SMS oleh beberapa operator, konsumen dirugikan karena harus membayar lebih mahal dari harga kompetitif.

Dari adanya Kartel SMS, kerugian yang dialami konsumen dapat berupa (i) hilangnya kesempatan konsumen untuk memperoleh harga SMS yang lebih rendah, (ii) hilangnya kesempatan konsumen untuk menggunakan layanan SMS

⁹ Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia, **Overview Tentang BRTI (Online)**, <http://www.brti.or.id/tentang-brti>, (26 Juni 2014)

yang lebih banyak pada harga yang sama, (iii) kerugian *intangible* (hak-hak tidak berwujud) konsumen lainnya, (iv) serta terbatasnya alternatif pilihan konsumen, selama kurun waktu 2004 sampai dengan April 2008.

Dalam Putusan mengenai Kartel SMS ini, ada beberapa kepentingan konsumen yang baik secara langsung maupun tidak langsung diperhatikan oleh KPPU dan terlihat langsung pada Putusan yang diputuskan oleh KPPU. Yaitu konsumen di kemudian hari dapat memperoleh harga SMS yang lebih rendah dari sebelumnya, konsumen dapat menggunakan layanan SMS yang lebih banyak pada harga yang sama; dan pilihan operator dengan jasa yang dibutuhkan dan dengan kemampuan harga yang sesuai dengan kemampuan konsumen jadi lebih banyak.

2. Putusan KPPU Perkara Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Penerbangan

a. Posisi Kasus

KPPU memeriksa dugaan pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berkaitan dengan Penetapan Harga *Fuel Surcharge* Dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik yang dilakukan oleh PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Mandala Airlines, PT Riau Airlines, PT Travel Express Aviation Services, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, PT Kartika Airlines, PT Linus Airways, PT Trigana Air Service, dan PT Indonesia AirAsia.

Pelaksanaan fuel surcharge mulai diterapkan pada tanggal 10 Mei 2006 dengan besaran yang diberlakukan pada setiap penerbangan dikenakan rata-rata Rp 20.000,- (duapuluh ribu rupiah) per penumpang. Besaran fuel surcharge tersebut dibuat dengan berpatokan pada harga avtur rata-rata yang naik ke posisi Rp 5.600/liter sejak 1 Mei 2006. Setelah INACA (Indonesia National Air Carriers Association) menetapkan *fuel surcharge* sebesar Rp 20.000,- (dua puluh ribu rupiah), KPPU mengadakan pertemuan dengan INACA yang kemudian memberikan masukan kepada INACA yang intinya agar INACA mencabut penetapan mengenai *fuel surcharge* dan mengembalikan kewenangan penetapan *fuel surcharge* kepada masing-masing maskapai penerbangan. INACA

menyerahkan kembali penerapan dan besaran *fuel surcharge* kepada masing-masing perusahaan penerbangan nasional Anggota INACA.

Sejak diberlakukan *fuel surcharge* penerbangan mengalami kenaikan yang signifikan, dan tetap diberlakukan meskipun harga minyak dunia/avtur mengalami penurunan yang signifikan. Seperti dalam fenomena kebanyakan komoditas/jasa di Indonesia, kenaikan yang signifikan ternyata tidak diikuti oleh penurunan yang signifikan ketika komponen pembentuknya ikut turun¹⁰.

Pada Putusan Majelis Komisi memutuskan bahwa:

Menghukum PT Garuda Indonesia (Persero) membayar denda sebesar Rp. 25.000.000.000,- (duapuluh lima milyar rupiah), PT Sriwijaya Air sebesar Rp. 9.000.000.000,- (sembilan milyar rupiah), PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) sebesar Rp. 8.000.000.000,- (delapan milyar rupiah), PT Mandala Airlines sebesar Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), PT Travel Express Aviation Service sebesar Rp.1.000.000.000,- (satu miliar rupiah), PT Lion Mentari Airlines sebesar Rp. 17.000.000.000,- (tujuhbelas milyar rupiah), PT Wings Abadi Airlines sebesar Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), PT Metro Batavia sebesar Rp. 9.000.000.000,- (sembilan milyar rupiah), dan PT Kartika Airlines sebesar Rp 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

Selain sanksi pembayaran denda administratif dari pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha KPPU juga memutuskan maskapai penerbangan harus membayar ganti rugi. PT Garuda Indonesia (Persero) membayar ganti rugi sebesar Rp. 162.000.000.000,- (seratus enam puluh dua milyar rupiah), PT Sriwijaya Air membayar ganti rugi sebesar Rp. 60.000.000.000,- (enam puluh milyar rupiah), PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) membayar ganti rugi sebesar Rp. 53.000.000.000,- (lima puluh tiga milyar rupiah), PT Mandala Airlines membayar ganti rugi sebesar Rp. 31.000.000.000,- (tiga puluh satu milyar rupiah), PT Travel Express Aviation Service membayar ganti rugi sebesar Rp.1.900.000.000,- (satu miliar sembilan ratus juta rupiah), PT Lion Mentari Airlines membayar ganti rugi sebesar Rp. 107.000.000.000,- (seratus tujuh milyar rupiah), PT Wings Abadi

¹⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, **Position Paper KPPU Terhadap Fuel Surcharge Maskapai Penerbangan** (Online), http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_fuel_surcharge.pdf, (26 Juni 2014)

Airlines membayar ganti rugi sebesar Rp. 32.500.000.000,- (tiga puluh dua milyar lima ratus juta rupiah) PT Metro Batavia membayar ganti rugi sebesar Rp. 56.000.000.000,- (lima puluh enam milyar rupiah), dan PT Kartika Airlines membayar ganti rugi sebesar Rp 1.600.000.000,- (satu miliar enam ratus juta rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan ganti rugi pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

b. Analisa Kasus

Dalam Putusan Majelis Komisi mengenai perkara penetapan harga *fuel surcharge* oleh beberapa maskapai penerbangan, ada kepentingan konsumen yang juga menjadi pertimbangan Majelis Komisi dalam memberi putusan. Putusan tersebut melindungi konsumen dari perbuatan-perbuatan persaingan usaha yang tidak sehat, yaitu mencari keuntungan yang berlebih dengan membebankan konsumen. Masyarakat seharusnya memang diedukasi bahwa kartelis merupakan tindakan yang lebih berbahaya dari korupsi. Perlu dipahami bahwa koruptor memakan uang negara, sedangkan kartel mengambil uang rakyat/masyarakat secara masif tanpa mereka sadari¹¹.

Perlindungan konsumen dalam putusan ini adalah sebagai berikut:

1. Konsumen harus mendapatkan harga yang wajar sesuai dengan apa yang seharusnya di bayarkan. Hal ini selaras dengan kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur.
2. Di kemudian hari konsumen tidak harus menanggung biaya yang tidak seharusnya dibayarkan, sehingga dapat memperoleh harga jasa yang wajar sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Seperti saat ini, masyarakat pengguna jasa penerbangan dapat menikmati harga tiket pesawat yang lebih murah karena tidak lagi dibebankan *fuel surcharge*.

PENUTUP

Dari hasil penelitian dan pembahasan di muka, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

¹¹ Munrokhim Misanam, **Kartel Lebih Berbahaya dari Korupsi**, Kompetisi, 2013.

1. Asas dan tujuan perlindungan konsumen yang terkait dengan Penetapan Harga diantaranya, (i) penetapan harga tidak memberikan manfaat bagi kepentingan konsumen, (ii) dilarangnya perjanjian kartel akan memberikan keadilan bagi konsumen karena persaingan pasar berjalan dengan sehat, (iii) menjaga keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah, (iv) membuat konsumen mendapatkan kepastian hukum, dan (v) mengangkat harkat dan martabat konsumen.

Asas dan tujuan perlindungan konsumen yang terkait dengan Pasal 11 tentang Kartel yaitu, (i) harga barang dan/atau jasa yang dibutuhkan kompetitif, (ii) menciptakan keadilan bagi konsumen, dan (iii) meningkatkan keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

2. Perlindungan konsumen dalam Putusan KPPU tentang Kartel SMS dan penetapan harga *fuel surcharge* industri penerbangan domestik memang tidak dapat mengembalikan kerugian-kerugian yang telah dialami oleh konsumen. Namun perlindungan terhadap konsumen yang terbentuk dari adanya putusan ini adalah di kemudian hari harga yang berlaku dan dapat dirasakan konsumen adalah harga yang wajar sesuai dengan barang dan/atau jasa yang diperoleh.

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan dari penelitian ini, ada beberapa saran yang dapat disampaikan. Yaitu sebagai berikut:

1. Kepada pemerintah agar peraturan mengenai persaingan usaha dan perlindungan konsumen di Indonesia dapat lebih di selaraskan. Di beberapa negara, peraturan mengenai persaingan usaha dan perlindungan konsumen tidak dipisahkan karena keduanya saling berkaitan. selarasnya peraturan persaingan usaha dan perlindungan konsumen, diharapkan dapat membuat penyelesaian sengketa baik antara pelaku usaha dengan sesama pelaku usaha maupun pelaku usaha dengan konsumen yang sengketanya saling melibatkan pihak-pihak tersebut, menjadi lebih efisien.
2. Perlu adanya kerjasama antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan dalam mengakomodir ganti rugi yang harus diberikan

pelaku usaha yang menyebabkan kerugian bagi konsumen. Dengan adanya kerjasama antara KPPU dengan BPSK maka suatu sengketa tidak harus menghadapi permasalahan hukum di dua lembaga yang berbeda, yaitu KPPU dan BPSK.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Rachmadi Usman, **Hukum Persaingan Usaha di Indonesia**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

Rachmadi Usman, **Hukum Persaingan Usaha di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Jurnal:

Wahyu Retno Dwi Sari, **Kartel: Upaya Damai untuk Meredam Konfrontasi dalam Persaingan Usaha**, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 1, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 2009.

Peraturan Perundang-Undangan:

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penetapan harga

Media Cetak dan Internet:

Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia, **Overview Tentang BRTI (Online)**, <http://www.brti.or.id/tentang-brti>, (26 Juni 2014)

Hasim Purba, 2003, **Tinjauan Terhadap Holding Company, Trust, Cartel, dan Concern (online)**, <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf>, (12 Juni 2013)

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, **Position Paper KPPU Terhadap Fuel Surcharge Maskapai Penerbangan (Online)**, http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_fuel_surcharge.pdf, (26 Juni 2014)

Kompasiana, **Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme adalah Budaya (online)**, <http://politik.kompasiana.com/2010/03/12/korupsi-kolusi-dan-nepotisme-adalah-budaya-91628.html>, (15 April 2014)

Mardiharto Tjokrowasito, **Kebijakan Persaingan Pada Industri Jasa Penerbangan Dilihat Dari Perspektif Perlindungan Konsumen**

(*Online*), <http://www.bappenas.go.id/getfile-server/node/2940/>, (30 Juni 2014)

Munrokhim Misanam, **Kartel Lebih Berbahaya dari Korupsi**, Kompetisi, 2013.

Putusan Pengadilan:

Putusan KPPU Perkara Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Penerbangan

Putusan KPPU Perkara Nomor 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS