



**ANALISIS YURIDIS PRAKTEK KARTEL OLEH PERUSAHAAN
TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA**

Chindra Adiano, Slamet Suhartono, Erny Herlin Setyorini
Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
(Naskah diterima: 1 September 2019, disetujui: 28 Oktober 2019)

Abstract

Normative regulations which stated in Act Number 5 year 1999 must be fulfilled by the company in the entire business activities. According to Article 11 of the Act about Prohibition to Monopoly and Unhealthy Business Competition, which regulates cartel pact. Cartel practice still make influence and impact to other business actors and may inflict loss to consumer. Basically, cartel's objective is to arrange production in order to influence price. KPPU and BRTI as supervisor of the Act's implementation cooperate together to take action against fraudulent and cartel's indication done by business actors. This research use juridical-normative method by explaining and verifying main problems from existing law regulations. Juridical-normative method is a method in research and examine law norms and principles in prevail legislation in positive law related to the topics of the research. Based on above research, KPPU together with BRTI as Competition Supervisor Board should be able to investigate more accurately by using the existing mechanism. In case of violation in telecommunication, KPPU and BRTI must act transparently and professionally. Related to the implementation of KPPU's verdicts, KPPU should also study, research and observe the cases carefully. Such as Putusan KPPU Number: 26/KPPU-L/2007, it is still become confuse and not consistent with the implementation of Article 5 or Article 11 of Act Number 5 year 1999 about Prohibition to Monopoly and Unhealthy Business Competitions.

Keywords : Monopoli; Cartel; Telecommunication

Abstrak

Perusahaan telekomunikasi merupakan perusahaan yang menyediakan jasa layanan informasi dan telekomunikasi demi kemudahan dalam menjalin hubungan dan bersosialisasi, sehingga dalam hal ini segala kegiatan dalam dunia bisnis pertelekomunikasian tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, kebijakan secara normatif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 harus dipenuhi perusahaan untuk kegiatannya. Seperti halnya dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang mana mengatur mengenai perjanjian kartel. Praktek kartel membawa pengaruh dan dampak terhadap pelaku usaha lain dan juga merugikan pihak konsumen. Pada

dasarnya konklusi dalam kartel bertujuan untuk mengatur produksi, yang pada akhirnya dapat mempengaruhi harga. KPPU dan BRTI sebagai lembaga pengawas persaingan dalam hal implementasi regulasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bekerja bersama dalam menindak kecurangan dan indikasi praktek kartel yang dilakukan para pelaku usaha

Kata kunci : Monopoli, Kartel, Telekomunikasi

I. PENDAHULUAN

Komunikasi merupakan hal yang penting dan mendasar bagi manusia, karena manusia membutuhkan interaksi antara satu dengan yang lain untuk melangsungkan hidupnya. Ketersediaan kemudahan berkomunikasi sangat dibutuhkan masyarakat. Diperlukan adanya sistem komunikasi yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut. Hak atas informasi dan komunikasi dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 F (Amandemen Keempat UUD 1945) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Telepon seluler atau yang seringkali juga disebut sebagai ponsel sudah sejak lama menemani hari-hari para penggunanya untuk memenuhi kebutuhan berkomunikasi. Berda-

sarkan penjelasan RPJP Tahun 2005 – 2025, memuat penjabaran dari tujuan Pemerintahan Negara Republik Indonesia terhadap Pembangunan Nasional. Berdasarkan penjabaran tersebut menunjukkan persaingan yang makin tinggi pada masa yang akan datang, sehingga menuntut peningkatan kemampuan dalam penguasaan dan penerapan Iptek dalam rangka menghadapi perkembangan global berbasis ekonomi.

II. KAJIAN TEORI

Seiring berjalannya waktu pada tahun 1984 Teknologi seluler diperkenalkan di Indonesia. Ketika itu, PT. Telekomunikasi Indonesia bersama dengan PT. Rajasa Hazanah Perkasa mulai menyelenggarakan layanan komunikasi seluler dengan mengusung teknologi NMT -450 (yang menggunakan frekuensi 450 MHz) melalui pola bagi hasil. PT. Telekomunikasi Indonesia mendapat 30% sedangkan Rajasa 70%. Pada tahun 1985 mulai diperkenalkan teknologi AMPS (*Advanced Mobile Phone System*), mempergunakan frekuensi 800 MHz, merupakan perintis CDMA saat ini.

Munculnya telepon genggam di lingkungan masyarakat ini sangat membantu dalam berkomunikasi. Adanya telepon genggam sangat dipengaruhi oleh kehadiran perusahaan-perusahaan telekomunikasi dalam menambah dan menciptakan jaringan dalam berkomunikasi. Di Indonesia misalnya, terdapat beberapa perusahaan telekomunikasi yang besar seperti PT. Telekomunikasi Indonesia (Telkom) dan PT. Indosat. Selain dua perusahaan telekomunikasi besar tersebut, terdapat perusahaan telekomunikasi lainnya seperti PT. Excelcomindo, PT. Bakrie Telekom, PT.Mobile-8, dan PT. Smart Telecom.

Seiring dengan kebutuhan masyarakat yang melonjak terhadap telepon genggam, kehadiran perusahaan-perusahaan telekomunikasi di Indonesia pun semakin mencuat tinggi dan saling bersaing dalam dunia telekomunikasi. Adanya persaingan yang ketat dalam dunia telekomunikasi tersebut sangat rentan terjadinya sebuah pelanggaran-pelanggaran dan praktek monopoli serta persaingan usaha yang tidak sehat. Dengan tidak adanya pesaing, monopoli (monopsoni) merupakan pemusatan kekuatan pasar disatu tangan, bila disamping kekuatan tunggal itu ada pesaing-pesaing lain namun peranannya kurang, maka pasarnya

bersifat monopolistik (monopsoni). Pada dasarnya monopoli menggambarkan suatu keadaan dimana terdapat seseorang atau sekelompok orang yang menguasai suatu bidang tertentu secara mutlak, tanpa memberikan kesempatan kepada orang lain untuk ikut ambil bagian.

Persaingan usaha tidak sehat adalah merupakan bentuk yang dapat diartikan secara umum terhadap segala tindakan ketidakjujuran atau menghilangkan persaingan dalam setiap bentuk transaksi atau bentuk perdagangan dan komersial. Hal ini sangat berpengaruh terhadap terjadinya praktek kartel oleh perusahaan-perusahaan telekomunikasi yang bersaing tersebut.

Pada tanggal 5 Maret 1999 oleh Pemerintah Republik Indonesia dan DPR, akhirnya mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dalam suatu Undang-Undang, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 (Selanjutnya disebut UU Nomor 5 Tahun 1999). Menurut pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, monopoli adalah “penguasaan atas produksi dan atau

pemasaran barang atau atas penggunaan jasa tertentu oleh suatu pelaku atau suatu kelompok pelaku usaha”. Sedangkan yang dimaksud dengan persaingan usaha tidak sehat menurut pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah “persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.”

III. METODE PENELITIAN

Penulis menggunakan metode yuridis-normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Metode yuridis-normatif merupakan suatu cara dalam meneliti dan mengkaji norma-norma serta kaidah-kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hukum positif, yang berkaitan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan yang mengupas dan meneliti suatu persoalan melalui ketentuan-ketentuan peraturan perun-

dang-undangan yang berkaitan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang sesuai dengan pandangan para sarjana, ahli atau melalui doktrin-doktrin hukum.

Pendekatan kasus (*case approach*) merupakan pendekatan yang merujuk pada suatu penelitian dan pengamatan melalui kasus dan kejadian terhadap praktek kartel yang terjadi pada perusahaan operator telekomunikasi

IV. HASIL PENELITIAN

4.1 Unsur Perjanjian yang Dilarang oleh Perusahaan Telekomunikasi di Indonesia

Globalisasi merupakan suatu proses terwujudnya efisiensi dan efektifitas yang melahirkan keseragaman berbagai negara di dunia saat ini. Kemajuan diberbagai bidang baik teknologi, komunikasi dan transportasi telah menjadikan akses orang, benda dan informasi dapat dilakukan dengan cepat, tepat dan akurat serta mampu menjangkau wilayah secara luas dan tanpa batas. Dalam sistem ekonomi pasar bebas yang berlaku di Indonesia, pasar bebas dianggap sebagai sistem yang lebih baik dan lebih akomodatif terhadap etika

bisnis. Kegiatan bisnis lebih bisa diharapkan berjalan secara baik dan *fair*, sehingga dapat menguntungkan pelaku usaha dan konsumen. Kebijaksanaan pemerintah sangat dibutuhkan untuk persaingan antar pelaku usaha yang lebih akomodatif dan kondusif bagi kegiatan bisnis. Seiring dengan jaman globalisasi, tentunya praktek ekonomi pasar diharapkan lebih tersistematis, karena itu untuk memudahkan komunikasi antar pelaku usaha maupun konsumen dibutuhkan perjanjian sehingga mekanisme ekonomi pasar lebih jelas.

Undang-Undang nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan, diberlakukan tentang perjanjian yang dilarang. Hal ini diterapkan untuk mengurangi kerugian bagi pihak diluar perjanjian. Dalam Perusahaan Telekomunikasi, tentunya terdapat banyak celah dan potensi untuk melakukan kecurangan. Sehingga sangat diperlukan adanya kebijakan Pemerintah untuk memproteksi para pelaku usaha dalam dunia Telekomunikasi.

Dalam struktur Pasar Oligopoli, dalam dunia Telekomunikasi di Indonesia, rentan terjadinya kecurangan dalam bentuk perjanjian kolusi inter koneksi, yang mana dalam perjanjian tersebut memuat klausul – klausul

yang hanya menguntungkan beberapa pihak saja. Potensi kecurangan yang mungkin terjadi di dunia Telekomunikasi adalah Praktek Kartel dan Penetapan Harga (*Price Fixing*). Pada prinsipnya, kedua hal tersebut berpengaruh pada harga yang akan ditetapkan. Namun, Kartel bertujuan bukan untuk menetapkan harga, melainkan untuk mengatur produksi, yang mana implikasi pengaturan produksi tersebut berdampak pada ketetapan harga. Hal inilah yang membuat Kartel dan Price Fixing terlihat memiliki pengertian yang sama.

Kartel merupakan bentuk kerjasama yang dilakukan oleh para produsen suatu produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produk mereka sendiri, dalam hal penjualan serta harga yang dapat mengakibatkan monopoli terhadap komoditas produk industri tertentu. Kartel pada umumnya dipraktekkan oleh asosiasi dagang (*trade associations*) bersama dengan para anggotanya.

Di sisi lain Richard Postner mengartikan Kartel : “*A contract among competing sellers to fix the price of product they sell (or, what is the small thing, to limit their output) is likely any other contract in the sense that the parties would not sign in unless they expected it to make them all better off.*”

Menurut kamus hukum ekonomi ELIPS (1997:21), kartel diartikan sebagai: "Persekongkolan atau persekutuan diantara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga, dan penjualannya, serta untuk memperoleh posisi ekonomi"

Perjanjian kartel menunjukkan adanya kelompok produsen yang bertujuan menetapkan harga, untuk membatasi supply dan terjadinya kompetisi. Berdasarkan hukum anti monopoli, kartel dilarang hampir di semua negara. Walaupun demikian kartel masih tetap ada dan dilakukan, baik di lingkup Negara Indonesia maupun lingkup Internasional, serta dalam bentuk formal maupun informal. Pada dasarnya kartel dapat timbul dalam kondisi oligopoli, dimana terdapat penjual yang hanya beberapa atau sedikit.

Suatu kartel yang berhasil akan mengeluarkan keputusan-keputusan tentang harga dan *output*, seperti layaknya keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh sebuah perusahaan tunggal yang menonopoli. Kartel mendapatkan keuntungan keuntungan monopoli dari para konsumen yang terus-menerus membeli barang atau jasa dengan harga kartel dan terjadi penempatan sumber secara salah yang diakibatkan oleh pengurangan *output*

karena para konsumen seharusnya membeli dengan harga yang kompetitif, selain terbunuhnya sumber daya untuk mempertahankan keberadaan kartel itu sendiri. Disisi lain, ternyata kartel juga dapat memberikan keuntungan bagi masyarakat banyak, sepanjang keberadaan dan tumbuh kembangnya memberikan manfaat. Selain itu kartel juga dapat membentuk stabilitas dan kepastian tingkat produksi, tingkat harga, dan wilayah pemasaran (yang sama) diantara para pelaku usaha yang tergantung dalam asosiasi tertentu dan dengan sendirinya pasar menjadi tidak kompetitif lagi.

Hal-hal yang diperjanjikan dalam kartel dapat bermacam-macam sesuai dari kebutuhan para pelaku usaha yang terlibat di dalamnya. Berdasarkan penelitian OECD terdapat 4 jenis kartel (*hard-core cartel*) yang paling sering dijumpai dalam dunia usaha. *Hard core cartel* merupakan perjanjian anti kompetisi. Praktek anti kompetitif dilakukan oleh para pelaku usaha untuk :

- a. Menetapkan harga
- b. Tender Kolutif
- c. Membatasi output atau melakukan kuota

- d. Membagi atau memisahkan pasar dengan mengalokasikan konsumen, pemasok, wilayah, atau batas komersial

Adapun jenis-jenis perjanjian kartel, yaitu :

1. Kartel Harga Pokok (*Prijskartel*)

Di dalam kartel harga pokok, anggota-anggota menciptakan peraturan yang mengikat di antara mereka untuk perhitungan kalkulasi harga pokok dan besarnya Isba. Pada kartel jenis ini ditetapkan harga-harga penjualan bagi para anggota kartel. Benih dari persaingan kerap kali juga datang dari perhitungan Isba yang akan diperoleh suatu badan usaha. Dengan menyeragamkan tingginya laba maka persaingan di antara mereka dapat dihindarkan.

2. Kartel Harga

Dalam kartel ini ditetapkan harga minimum untuk penjualan barang-barang yang mereka produksi atau perdagangan. Setiap anggota tidak diperkenankan untuk menjual barang-barangnya dengan harga yang bebas rendah daripada harga yang telah ditetapkan tersebut. Pada dasarnya mereka diperbolehkan menjual di atas penetapan harga akan tetapi atas tanggung jawab sendiri.

3. Kartel Syarat

Dalam kartel ini memerlukan penetapan-penetapan di dalam syarat-syarat penjualan, misalnya, kartel juga menetapkan standar kualitas barang yang dihasilkan atau dijual, dan menetapkan syarat-syarat pengiriman, apakah ditetapkan loco gudang, fob, c & f, cif, embalase atau pembungkusan dan syarat-syarat pengiriman lainnya. Yang dikehendaki adalah keseragaman di antara anggota yang tergabung dalam perjanjian kartel. Keseragaman itu perlu di dalam kebijaksanaan harga, sehingga tidak akan terjadi persaingan di antara mereka.

4. Kartel Rayon

Kartel Rayon juga biasa disebut kartel wilayah pemasaran. Penetapan wilayah ini kemudian diikuti oleh penetapan harga untuk masing-masing daerah. Kartel Rayon juga menentukan suatu peraturan bahwa setiap anggota tidak diperkenankan menjual barang-barang dagangannya di daerah lain. Dengan kartel jenis ini dapat mencegah persaingan di antara anggotanya, yang kemungkinan akan adanya harga barang yang berlainan.

5. Kartel Kontingentering

Jenis kartel ini memberikan jatah dalam banyaknya produksi yang diperbolehkan

kepada masing-masing anggota kartel. Biasanya perusahaan yang memproduksi lebih sedikit daripada jatah yang ditentukan, akan mendapatkan premi hadiah. Namun bila sebaliknya akan dijatuhi denda. Peraturan ini bertujuan untuk mengadakan restriksi terhadap banyaknya persediaan barang, sehingga harga barang yang mereka jual dapat dinaikkan. Kartel Kontingentering bertujuan untuk mempermainkan jumlah persediaan barang di dalam kekuasaannya.

6. Kartel Sindikat Penjualan atau Kantor Sentral Penjualan

Dalam jenis kartel ini ditentukan bahwa penjualan hasil produksi dari anggota harus melewati sebuah badan tunggal yaitu kantor penjualan pusat, sehingga persaingan di antara mereka dapat dihindarkan.

7. Kartel Laba atau Pool

Dalam kartel ini anggota kartel biasanya menentukan peraturan yang berhubungan dengan laba yang mereka peroleh. Misalnya, bahwa laba kantor harus disentralisasikan pada suatu kas umum kartel, kemudian laba bersih kartel dibagikan di antara mereka dengan perbandingan yang telah

Pada dasarnya terdapat 4 unsur utama yang bisa diartikan sebagai kartel, yaitu :

1. Perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya
2. Bertujuan mempengaruhi harga
3. Mengatur produksi dan atau pemasaran produk tertentu
4. Mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat

4.2 Dugaan Praktek Kartel

Oleh Perusahaan Telekomunikasi Di Indonesia

Kebijakan persaingan usaha merupakan ketetapan penting yang mendasar bagi pelaku usaha, kebijakan pemerintah tersebut baru diterapkan secara serius di Indonesia, setelah krisis ekonomi yang menimpa Indonesia satu dekade lalu. Perubahan tersebut dilakukan melalui pengesahan Undang - Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai motornya.

Seiring karakter pengawasan yang unik dari sesuatu yang baru, pengembangan institusi sangat membutuhkan berbagai pengalaman (*best practices*) dari berbagai lembaga persaingan usaha sejenis di dunia internasional. Misalnya Jepang dengan *Japan Fair Commission*, Amerika dengan *Fair Trade Commission*

dan Australia dengan *Australian Consumer and Competition*. Di tingkat ASEAN, contoh Negara selain Indonesia yang memiliki Hukum Persaingan Usaha yaitu Singapura (*Competition Commission of Singapura*), Thailand (*Departement of Internal Trade Ministry of Commerce* dan Vietnam (*Vietnam Competition Administration*). Bagi KPPU kondisi tersebut membutuhkan suatu strategi untuk mengembangkan tumbuhnya kebijakan persaingan yang positif di Indonesia.

Sebagai lembaga yang disertai 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 masyarakat.

Penjelasan Pasal 36 Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki sejumlah kewenangan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tidak hanya berwenang menerima laporan dari masyarakat dan atau pelaku usaha tentang dugaan terjadi-

nya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, tetapi proaktif berwenang melakukan penelitian, melakukan penyidikan dan atau pemeriksaan, menyimpulkan hasilnya, memanggil pelaku usaha, memanggil dan menghadirkan saksi-saksi, meminta bantuan penyidik, meminta keterangan dari instansi pemerintah, mendapatkan dan meneliti serta menilai dokumen dan alat bukti lain, memutuskan dan menetapkan, serta menjatuhkan sanksi tindakan administratif, tindakan administratif termasuk didalamnya menjatuhkan denda dan menetapkan ganti rugi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, menjelaskan bahwa sesuai dengan unsur pelaku usaha, PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk bersama dengan PT. Excelcomindo Pratama, Tbk merupakan sebuah badan hukum yang dalam hal ini bertindak sebagai pelaku usaha.

Dalam hal mengendalikan harga, PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk dengan PT. Excelcomindo Pratama, Tbk merupakan perusahaan besar yang sama-sama bergerak di bidang telekomunikasi provider. Sehingga bila dikaitkan dengan poin-poin tingkat homogenitas produk atau kemiripan produk (*product homogeneity*) dalam hal ini, kedua perusahaan telekomunikasi besar ini mempunyai kesama-

an produk yang sangat diunggulkan yaitu paket dalam layanan tarif sms, telepon dan internet. Berdasarkan Perkom Nomor 4 Tahun 2011, Suatu kesepakatan kolusi akan lebih mudah dicapai apabila produk-produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha di pasar memiliki kemiripan yang cukup tinggi. Semakin besar tingkat diferensiasi produk, maka semakin sulit untuk mencapai kesepakatan penetapan harga.

Sesuai dengan unsur pelaku usaha dan kemiripan produk memang telah terdapat kesamaan produk dalam layanan tarif sms, telepon dan internet oleh PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk dengan PT. Excelcomindo Pratama, Tbk. Memang berdasarkan hasil Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, menyebut bahwa Pada periode 1994-2004, tarif dasar dan tarif efektif sms dari seluruh operator (Telkomsel, Indosat, dan XL) adalah Rp 350. Meskipun tidak terdapat klausul mengenai penetapan harga di dalam perjanjian Interkoneksi diantara ketiganya, kesamaan tarif tersebut terjadi efektif meskipun pemerintah tidak pernah meregulasi tarif sms baik secara nominal maupun secara formula. Sehingga tidak terdapat faktor regulasi yang menyebabkan operator menetapkan tarif yang

sama untuk jasa sms. Dalam hal ini memang terdapat persamaan tarif pelayanan sms oleh PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk dengan PT. Excelcomindo Pratama, Tbk pada saat itu. Namun hal ini belum dapat dipastikan adanya unsur kartel di dalamnya. Karena pada dasarnya keterlibatan beberapa perusahaan dalam kartel hanya dapat dibuktikan dengan adanya komunikasi antara perusahaan tersebut yang bertujuan untuk mengendalikan harga yang berakibat pada persamaan tarif tersebut, sehingga adanya kesamaan tarif belum tentu terdapat adanya perjanjian kartel di dalamnya.

KPPU membuktikan adanya pelanggaran atas larangan kartel dengan cara membuktikan unsur-unsur ketentuan tentang kartel, bukan hanya Pasal 11 melainkan pasal-pasal terkait dengan kartel, seperti Pasal 4 tentang Oligopoli, Pasal 5 tentang Penetapan Harga, dan Pasal 9 tentang Pembagian Wilayah. Unsur-unsur tersebut setidaknya meliputi pelaku usaha, perjanjian dengan pesaingnya, adanya pengaturan harga dengan cara membagi wilayah (pasar) dan membatasi kuota produksi, serta dampak terhadap persaingan, yakni dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pembuktian unsur “Perjanjian” seringkali menimbulkan ke-

sulitan manakala perjanjian kartel dilakukan secara lisan. Pada umumnya kartel dilakukan secara diam-diam, sehingga tidak ditemukan dokumen yang secara eksplisit menunjukkan adanya perjanjian atau kolusi tersebut. Hal ini disebabkan KPPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyitaan dokumen maupun menggeledah, serta formalitas penggunaan alat bukti yang cenderung konvensional meliputi keterangan saksi, keterangan ahli, dokumen/surat, petunjuk dan keterangan pelaku usaha. Oleh karena itu, jaringan yang terbangun dalam lembaga-lembaga pengawas persaingan dunia menciptakan metode baru dalam mengungkap pelanggaran atas larangan kartel, yakni dengan menggunakan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) sebagai alternatif dari bukti langsung (*direct evidence*) yang konvensional. Bukti tidak langsung ini meliputi bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Selain itu diperlukan faktor “plus” untuk memperkuat bukti tidak langsung. Bukti ekonomi untuk membuktikan kartel digunakan sebagai pembuktian dua instrumen persaingan, yakni struktur dan dampak terhadap pesaing dan konsumen. Bukti ekonomi yang pertama dilakukan oleh KPPU adalah mendefinisikan pasar bersangkutan, yang mencakup pasar

produk dan pasar geografis. Penentuan pasar produk dan pasar geografik, yang biasanya menggunakan *SNIPP test*.

Hal yang paling penting guna mengungkap adanya kartel adalah proses mendeteksi dan membuktikan kartel, karena kecermatan penggunaan metode dalam kedua proses tersebut menentukan berhasil-tidaknya penemuan atas suatu kartel. Biasanya tindakan kartel dilakukan secara tertutup dan bersifat rahasia, sehingga deteksi terhadap kartel bukanlah pekerjaan yang mudah. Dalam hal ini, terdapat beberapa metode untuk mendeteksi penemuan atas tindakan kartel. Namun tampaknya tergantung juga dari pengalaman masing-masing Negara, dimana terdapat tidak hanya satu pendekatan yang dapat digunakan untuk menangani kartel dengan kondisi yang variatif. Artinya, bahwa otoritas persaingan dapat menggunakan berbagai cara yang efektif dalam melakukan investigasi untuk mendeteksi kartel, yang tidak hanya tergantung pada satu metode pendekatan saja.

Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Pedoman ten-

tang Kartel) juga memberikan petunjuk tentang indikator awal dalam mengidentifikasi kartel, baik dari sisi perilaku (*conduct*) maupun structural (*structure*). Dari aspek perilaku, indikator yang mudah dilakukan deteksi adalah adanya transparansi dan kemudahan dalam melakukan pertukaran informasi diantara anggota kartel, yang biasanya hal ini diakomodasi dalam asosiasi dagang. Peran asosiasi akan menjadi penting ketika terdapat informasi data produksi dan harga jual yang dikirimkan ke asosiasi secara periodik, sebagai sarana pengendalian kepatuhan terhadap kesepakatan kartel.

Petunjuk lain dari aspek perilaku adalah pengaturan harga dalam suatu industri, misalnya *one price policy* atau *price parallelism* dimana kesamaan tingkat dan/atau pergerakan harga di beberapa daerah akan menjadi alat monitoring yang efektif antar anggota atas kesepakatan kartel. Pada umumnya harga yang ditetapkan oleh para anggota kartel adalah jauh di atas harga wajar, dan guna mengetahui seberapa besar tingkat kewajaran harga produk tertentu, perlu dilakukan beberapa metode pendekatan atas harga (*benchmarking price*).

Hal lain yang perlu diwaspadai dalam hal kebijakan harga dalam perilaku kartel

adalah pembatasan pasokan produk, yang dimaksudkan untuk menahan harga agar tetap jauh di atas harga persaingan. Dari ketentuan tersebut yang menyatakan adanya dampak terhadap persaingan, dapat dikatakan bahwa Undang-undang mengamanatkan penggunaan metode pendekatan *Rule of Reason*. Hukum Persaingan mengenal dua pendekatan hukum, *per se illegal* dan *rule of reason*. Pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* adalah metode yang digunakan untuk menilai suatu tindakan tertentu pelaku bisnis yang dianggap melanggar Undang-undang Antimonopoli. Pendekatan *rule of reason* merupakan suatu pendekatan yang digunakan oleh Lembaga Pengawas Persaingan untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Sebaliknya, pendekatan *per se illegal* adalah menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut.

Unsur pertama yang harus dibuktikan adalah pelaku usaha, yang berdasarkan Pasal 1

angka 5 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1999 didefinisikan sebagai “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”. Untuk kasus dugaan kartel, pelaku usaha yang terkait dalam kartel biasanya lebih dari dua pelaku, bahkan tidak jarang terjadi dalam asosiasi-asosiasi dagang dengan cara saling melakukan pertukaran informasi di bidang harga, pasokan produk maupun pembagian wilayah.

Unsur perjanjian merupakan hal yang signifikan untuk dibuktikan, karena pada hakekatnya kartel merupakan salah satu bentuk perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Namun mengingat pengertian Perjanjian dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang antara lain menyatakan bahwa bentuk perjanjian meliputi baik tertulis maupun tidak tertulis, maka KPPU berusaha keras membuktikan adanya kartel yang umumnya tidak menemukan perjanjian tertulis. Pembuk-

tian perjanjian tidak tertulis dapat dilakukan melalui bukti kesepakatan yang tertuang dalam agenda rapat dalam bentuk catatan-catatan maupun notulen. Dalam hal ini, andai-kanpun terdapat perjanjian tertulis, seringkali KPPU mengalami kesulitan memperoleh data tersebut. Kesulitan mendapatkan bukti adanya perjanjian disebabkan beberapa hal, antara lain pelaku usaha tidak kooperatif dan menolak memberikan data; di sisi lain ketiadaan kewenangan KPPU untuk menggeledah dan menyita dokumen yang diperlukan sebagai pembuktian.

Unsur pelaku usaha pesaingnya adalah pelaku usaha dalam Pasar Bersangkutan, dimana konsep dan pengertian Pasar Bersangkutan diatur berdasarkan Peraturan Komisi Nomor 3 Tahun 2009 mengenai Pedoman Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan. Perilaku para anggota kartel untuk mempengaruhi harga merupakan salah satu unsur penting yang dijadikan indikasi awal adanya kartel. Hal ini mengingat tujuan akhir pembentukan kartel adalah maksimalisasi profit dengan menetapkan harga eksekusif melalui berbagai cara, misalnya membatasi kapasitas produksi dan pasokan barang sehingga harga tetap tertahan di level yang supra kompetitif.

Unsur lain yang perlu dibuktikan adalah mengatur produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa. Pengaturan produksi diartikan sebagai menentukan jumlah produksi baik bagi anggota kartel keseluruhan maupun bagi setiap anggota. Pengaturan ini bisa lebih kecil dan lebih besar dari kapasitas produksi perusahaan atau permintaan barang dan/atau jasa yang bersangkutan. Sedangkan pengertian mengatur pemasaran berarti mengatur jumlah yang akan dijual dan atau wilayah mana para anggota menjual produksinya.

Unsur yang terakhir adalah unsur dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli, yang diartikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran barang atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Sementara unsur dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa dengan cara tidak jujur. Pembuktian terhadap dua unsur dampak yang terakhir ini seringkali menimbulkan kesulitan otoritas persaingan, karena Undang-undang mendefinisikannya secara luas. Dikaitkan dengan

tujuan pembentukannya, maka salah satu tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah kesejahteraan konsumen. Oleh karena itu, KPPU mengartikan unsur dampak sebagai adanya kerugian yang diderita konsumen.

Berdasarkan jenis alat bukti tersebut di atas, maka alat bukti yang diperlukan untuk menangani kartel dapat dikategorikan, antara lain:

- a. Dokumen atau rekaman kesepakatan harga, kuota produksi atau pembagian wilayah pemasaran;
- b. Dokumen atau rekaman daftar harga (*price list*), jumlah produksi dan jumlah penjualan di wilayah pemasaran selama beberapa periode terakhir (semesteran atau tahunan);
- c. Data perkembangan harga, jumlah produksi dan jumlah penjualan di beberapa wilayah pemasaran selama beberapa periode terakhir (bulanan atau tahunan);
- d. Data laporan keuangan perusahaan untuk masing-masing anggota yang diduga terlibat selama beberapa periode terakhir;
- e. Data pemegang saham setiap perusahaan yang diduga terlibat beserta perubahannya.
- f. Kesaksian dari berbagai pihak atas telah terjadinya komunikasi, koordinasi dan/atau

pertukaran informasi antar para peserta kartel;

- g. Kesaksian dari pelanggan atau pihak terkait lainnya atas terjadinya perubahan harga yang saling menyelaraskan diantara para penjual yang diduga terlibat kartel;
- h. Kesaksian dari karyawan atau mantan karyawan perusahaan yang diduga terlibat mengenai terjadinya kebijakan perusahaan yang diselenggarakan dengan kesepakatan dalam kartel;
- i. Dokumen, rekaman dan/atau kesaksian yang memperkuat adanya faktor pendorong kartel.

Berdasarkan pada hasil Putusan KPPU nomor 26/KPPU-L/2007 adanya kepemilikan silang diantara ketiga operator seluler (Telkomsel, Indosat, dan XL) pada masa rezim Undang-undang No. 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi dapat menjadi instrumen potensial memudahkan komunikasi antar operator seluler untuk mengatur tingkat tarif yang seharusnya terjadi secara kompetitif. Namun demikian, Tim Pemeriksa tidak menemukan bukti yang cukup bahwa potensi tersebut digunakan secara langsung untuk mengatur tarif SMS diantara operator.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian ini, dapat dibuatkan kesimpulannya sebagai berikut:

1. Dalam Perusahaan Telekomunikasi di Indonesia terdapat Kartel yang mengakibatkan pelaku usaha mendapatkan keuntungan – keuntungan monopoli dari konsumen yang terus menerus membeli barang atau jasa pada harga kartel. Dalam putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah terbukti adanya kerugian yang dialami konsumen dari perjanjian yang dilakukan oleh enam operator tersebut. Tetapi yang dibahas dalam putusan mengenai Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang pelaku usaha untuk mengadakan perjanjian dengan pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar konsumen atau pelanggannya atau pada pasar bersangkutan yang sama. Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak mengharuskan adanya akibat atas penetapan harga, berarti larangan ini bersifat *per se ilegal*. Tanpa harus dibuktikan ada atau tidaknya kerugian akibat perjanjian penetapan harga, apabila terda-

pat perjanjian penetapan harga baik tertulis maupun lisan, sudah melanggar Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Adanya kartel SMS dalam hasil pemeriksaan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah terbukti adanya kartel karena terdapat klausul penetapan harga secara tertulis, memang salah satu bentuk dalam kartel adalah adanya harga yang disepakati bersama oleh beberapa pelaku usaha melalui perjanjian. Tidak hanya itu, tetapi juga ada akibat dari perjanjian penetapan harga yang disepakati. Dalam kasus kartel SMS telah ada akibat berupa kerugian yang dialami konsumen sebesar Rp 2.827.700.000,00, sebagaimana yang dijelaskan dalam putusan KPPU. Oleh karena itu, penerapan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pada kasus kartel SMS jelas tidak tepat, karena Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah tentang penetapan harga bukan tentang kartel. Untuk itu akan dikaji lebih lanjut mengenai apakah sudah tepat penanganan dugaan kartel SMS oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

2. Terdapat 2 Lembaga yang berwenang dalam pengendalian dan pengaturan dugaan

Praktek Kartel dalam Perusahaan Telekomunikasi, yaitu BRTI dan KPPU. Kewenangan diantara keduanya tidak bertentangan, justru dengan adanya Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) sangat membantu tugas-tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) khususnya dalam hal mengawasi pelaku usaha untuk mencegah terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Masalah lainnya dalam kartel SMS adalah ganti rugi kepada konsumen, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tidak dalam posisi ini, ganti rugi dapat diajukan apabila ada gugatan, dan setelah putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) *incralt*. Karena wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk menangani kasus ini berdasarkan Pasal 36 dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005– 2025
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007
- Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 31 tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia
- Suyud Margono. 2009. *Hukum Anti monopoli*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis : Anti Monopoli*, Radjawali Pers, Jakarta, 1999
- Wahyu Retno Dwi Sari, *Kartel : Upaya Damai Untuk Meredam Konfrontasi Persaingan Usaha*, Jurnal KPPU Edisi 1 Tahun 2009
- L. Budi Kagramanto. 2008. *Mengenal : Hukum Persaingan Usaha*. Surabaya: Laros.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta:
- Peter Davis dan Eliana Garces. 2010. *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*. United Kingdom: Princeton University Press.
- Rachmadi Usman. 2004. *Kartel dan Problematikanya*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.
- A.M. Tri Anggraini : *Mekanisme Mendeteksi dan Mengungkap Kartel dalam Hukum Persaingan*
- Manatu Ohanga. 2010. *Cartel Criminalisation*, Ministry of Economic Development, Discussion Document for Regulatory Impact Assesment, (Ministry of Economic Development: New Zealand, January.
- OECD *Recommendation of The Council Concerning Effective Actions Againts Hard Core Cartels*
- The Journal of Political Economy*, Vol. 72 Nomor 1 (Februari, 1964)
- JSX Quartaly 4 Statistics 2006*
- <http://www.brti.or.id>
- [http://id.wikipedia.org/wiki/Telekomunikasi s eluler di Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Telekomunikasi_s eluler_di_Indonesia)