

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN
KONSUMEN JASA LAYANAN *SHORT MESSAGE SERVICE*
(SMS) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN
1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN
(STUDI KASUS: PERJANJIAN PENETAPAN HARGA SMS OLEH
ENAM OPERATOR TELEKOMUNIKASI)

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

ANNISA DITA MULIASARI
0505000325



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU HUKUM
HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI
DEPOK
JANUARI 2009

HALAMAN PERNYATAAN ORISIONALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Annisa Dita Muliastari

NPM : 0505000325

Tanda Tangan :

Tanggal : Januari 2009



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Annisa Dita Muliastari
NPM : 0505000325
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Terhadap Perlindungan
Konsumen Jasa Layanan *Short Message Service*
(SMS) Ditinjau dari Undang-undang Nomor 8
Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
(Studi Kasus: Perjanjian Penetapan Harga SMS
oleh Enam Operator Telekomunikasi)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Heri Tjandrasari, S.H., M.H. ()
Pembimbing : Ditha Wiradiputra, S.H. ()
Penguji : Henny Marlyna, S.H., M.H., M.LI ()
Penguji : Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Tanggal : 7 Januari 2009

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah S.W.T, yang telah memberikan berkat dan rahmat-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Yuridis terhadap Perlindungan Konsumen Pengguna Jasa Layanan *Short Message Service* (SMS) ditinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Perjanjian Penetapan Harga SMS oleh Enam Operator Telekomunikasi)”, sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghormatan kepada pihak-pihak yang telah bersedia membantu dalam proses penyelesaian skripsi ini. Ucapan terima kasih dan penghormatan tersebut saya sampaikan kepada:

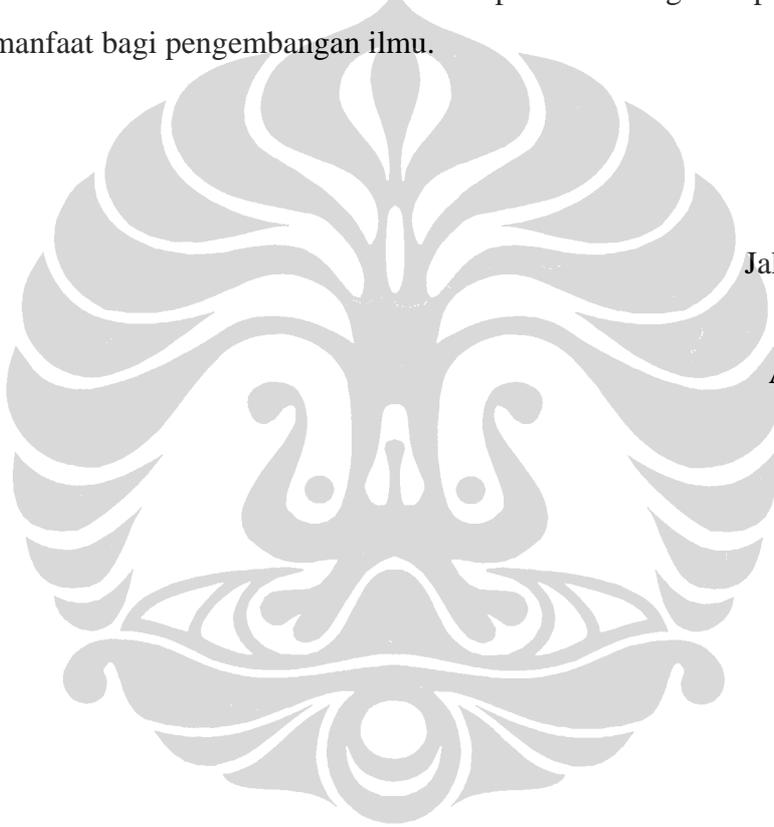
1. Ibu dan Ayah (kedua orang tuaku tercinta), terima kasih banyak atas semua kasih sayang, doa dan dukungan melimpah yang telah diberikan selama ini. Untuk Teh Dian dan Teh Dini (kakak-kakakku tersayang) dan juga kepada keluarga besar Supardi A., terima kasih atas dorongan dan semangatnya.
2. Ibu Heri Tjandrasari, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini.
3. Bapak Ditha Wiradiputra, S.H, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran, membimbing dan mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Edmon Makarim, S.H., S.Kom., LL.M., selaku penasihat akademik yang telah membimbing penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
5. Zup, Anggia, Nuy, Ririn, Ira, Any, Icha, LK2 2007/2008, dan teman-teman seperjuangan FHUI angkatan 2005 lainnya yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih sahabat, senang telah mengenal kalian semua. Semoga persahabatan kita akan abadi selamanya.

6. Semua sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas ilmu dan bantuan yang diberikan pada Penulis selama perkuliahan dan penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna karena keterbatasan ilmu dan pengetahuan yang dimiliki oleh penulis. Oleh karena itu, penulis akan terbuka terhadap segala kritik maupun saran yang akan diberikan untuk menambahkan arti nilai dari skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, Desember 2008

Annisa Dita Mulasari



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Annisa Dita Muliasari
NPM : 0505000325
Program Kekhususan : IV (Hukum tentang Kegiatan Ekonomi)
Fakultas : Hukum
Janis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Yuridis Terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Layanan *Short Message Service* (SMS) Ditinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Perjanjian Penetapan Harga SMS oleh Enam Operator Telekomunikasi)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Depok
Pada tanggal: Desember 2008
Yang menyatakan

(Annisa Dita Muliasari)

ABSTRAK

Nama : Annisa Dita Muliarsari
Program Studi : Ilmu Hukum (Program Kekhususan IV)
Judul : Analisis Yuridis Terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Layanan *Short Message Service* (SMS) ditinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Perjanjian Penetapan Harga SMS oleh Enam Operator Telekomunikasi)

Skripsi ini membahas mengenai masalah perlindungan konsumen jasa layanan *Short Message Service* (SMS) terkait dengan perjanjian penetapan harga SMS *off-net* (lintas operator) yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi selama periode 2004 sampai dengan 1 April 2008. Penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif, dimana sumber data diperoleh dari data sekunder yang akan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perjanjian penetapan harga SMS *off-net* ini, telah menimbulkan dampak kerugian bagi konsumen. Konsumen yang dirugikan, memiliki hak untuk menuntut ganti rugi dan menjadi tanggung jawab pelaku usaha untuk memberikan ganti rugi tersebut. Terdapat alternatif penyelesaian sengketa yang dapat dipilih konsumen, yaitu melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

Kata kunci:
Perjanjian Penetapan Harga, Perlindungan Konsumen, *Short Message Service*

ABSTRACT

Name : Annisa Dita Muliastari
Study Program: Law
Title : Law Analysis of Short Message Service (SMS) Consumer's Protections viewed by Law Number 8 Year 1999 Concerning Consumer Protection (Case Study: SMS Price Fixing by Six Telecommunication Operators)

This thesis concerning the problem of SMS consumer's protections which related to the SMS off-net price fixing that was carried out by six telecommunication operators for the period 2004 up to April 1 2008. This research was the juridical-normative research, where the source of the data was received from the secondary data and it will be analyzed qualitatively. The results of the research showed that the price fixing caused the impact of the loss for the consumer. Consumer have right to get compensation of loss from the business actor, and to get it, there are several alternatives dispute resolution which could be chosen by the consumer that are going through the court or outside the court.

Key words:

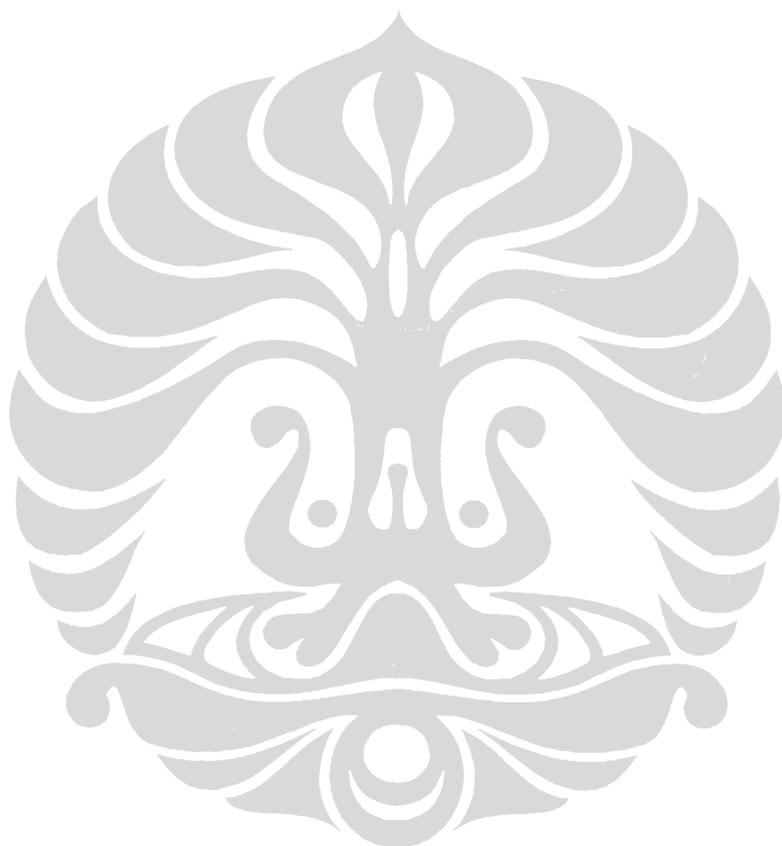
Consumer Protection, Price Fixing, Short Message Service

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISIONALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pokok Permasalahan	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Kerangka Konseptual.....	6
1.5. Metode Penelitian	7
1.6. Kegunaan Teoritis dan Praktis	10
1.7. Sistematika Penulisan	10
2. TINJAUAN UMUM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN	12
2.1. Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen.....	12
2.2. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen	12
2.3. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha	15
2.4. Tanggung Jawab Pelaku Usaha	25
2.5. Penyelesaian Sengketa Konsumen	29
2.6. Peraturan Lain yang Berkaitan dengan Perlindungan Konsumen	35
3. TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN JASA LAYANAN SHORT MESSAGE SERVICE (SMS)	36
3.1. Penyelenggaraan Telekomunikasi di Indonesia	36
3.1.1. Tujuan dan Asas Penyelenggaraan Telekomunikasi Di Indonesia	37
3.1.2. Jenis Penyelenggaraan Telekomunikasi	38
3.1.3. Regulasi Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi Bergerak	41
3.2. Tinjauan Umum Penyelenggaraan Jasa Layanan Pesan Singkat atau <i>Short Message Service</i> (SMS)	45
3.3. Persaingan Usaha antar Operator Selular di Indonesia	52
4. ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN JASA LAYANAN SHORT MESSAGE SERVICE (SMS) TERKAIT DENGAN KASUS PERJANJIAN PENETAPAN HARGA SMS OLEH ENAM OPERATOR TELEKOMUNIKASI.....	58
4.1. Uraian Kasus Perjanjian Penetapan Harga SMS <i>Off-net</i> oleh Enam Operator Telekomunikasi	57
4.2 Analisis Yuridis Terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Layanan SMS Ditinjau dari Undang-undang No. 8 Tahun 1999	

tentang Perlindungan Konsumen	61
4.2.1. Dampak Perjanjian Penetapan Harga SMS terhadap Konsumen.....	62
4.2.2. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen atas Pelanggaran Pelaku Usaha.....	68
5. PENUTUP	74
5.1. Kesimpulan	74
5.2. Saran	75

DAFTAR REFERENSI



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Telekomunikasi terdiri dari kata "tele" yang berarti jarak jauh dan "komunikasi" yang berarti hubungan ataupun penyampaian informasi.¹ Telekomunikasi memiliki peran penting dan strategis dalam kehidupan terutama dalam menunjang dan mendorong kegiatan perekonomian, memantapkan pertahanan dan keamanan, memperlancar kegiatan pemerintahan, mencerdaskan kehidupan bangsa, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta meningkatkan hubungan antar bangsa.²

Kegiatan telekomunikasi di Indonesia awalnya dikuasai oleh negara melalui Badan Usaha Milik Negara yaitu PT Telkom, Tbk., yang memonopoli jasa layanan telekomunikasi domestik, dan PT Indosat, Tbk.³ Pada tahun 1993, era partisipasi swasta dalam industri telekomunikasi dimulai dengan kehadiran PT Telekomunikasi Seluler (Telkomsel), yang kemudian diikuti oleh kehadiran PT Excelcomindo Pratama, dimana kemudian operator-operator tersebut sampai dengan tahun 2003 menguasai jasa telekomunikasi seluler di Indonesia.⁴ Setelah tahun 2004, semakin banyak operator yang masuk dalam pasar telekomunikasi seperti PT Hutchison CP Telecommunication, PT Bakrie Telecom, PT Mobile-8 Telecom, PT Smart Telecom, PT Sampoerna Telekomunikasi Indonesia dan PT Natrindo Telepon Seluler.⁵

Dengan semakin banyaknya penyelenggara jaringan telekomunikasi membuat ketatnya persaingan usaha antar penyelenggara atau operator

¹ Edmon Makarim, *Pengantar Hukum Telematika* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005), hlm.109.

² Indonesia, *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, Penjelasan Umum.

³ Jani Purnawanty Jasfin, "Kepastian Hukum Pada Regulasi Tarif Telepon Seluler di Indonesia," <<http://www.hukumonline.com>>, diakses 15 Juli 2008.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

telekomunikasi tersebut. Sebenarnya persaingan adalah hal yang wajar terjadi dalam kehidupan ini, terutama antara para pelaku usaha, karena pada dasarnya persaingan akan memacu peningkatan kualitas kehidupan manusia. Dengan semakin banyaknya operator telekomunikasi, maka kebutuhan konsumen terhadap jasa telekomunikasi yang diinginkan dapat terpenuhi. Di pihak lain, konsumen dapat memilih fasilitas layanan jasa telekomunikasi seluler sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Persaingan menjadi hal yang dilarang jika persaingan tersebut dilakukan secara tidak sehat. Inilah yang kemudian terjadi antara operator-operator telekomunikasi yang beroperasi saat ini di Indonesia.

Keadaan ini dibuktikan dengan diterbitkannya Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada 18 Juni 2008, yang memutuskan bahwa enam operator telekomunikasi (yaitu PT Excelcomindo Pratama Tbk, PT Telkomsel, PT Telkom Tbk, PT Bakrie Telecom, PT Mobile 8, dan PT Smart Telecom), terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat karena melakukan perjanjian penetapan harga SMS *off-net* (lintas operator) selama periode 2004 sampai dengan 1 April 2008.⁶

Keenam operator telekomunikasi tersebut melanggar Pasal 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyatakan bahwa:

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.⁷

Atas pelanggaran yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi tersebut, KPPU menjatuhkan sanksi denda kepada operator telekomunikasi

⁶ “Kartel SMS Rugikan Konsumen RP2,827 Triliun,” <<http://www.waspada.co.id/Ekonomi/Bisnis/KPPU-em-Kartel-SMS-Rugikan-Konsumen-RP2-827-Triliun-em.html>>, 18 Juni 2008.

⁷ Indonesia, *Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No.33 tahun 1999, TLN No.3817, ps. 5 ayat (1).

tersebut (kecuali Smart, karena merupakan pendatang baru (*new entrant*) yang berada dalam posisi tawar paling lemah) sebesar Rp. 77 miliar.⁸

Persaingan usaha tidak sehat antara para pelaku usaha di bidang telekomunikasi tersebut sangat disayangkan, mengingat layanan pesan singkat atau *short message service* (SMS) menjadi salah satu layanan dasar telekomunikasi yang digemari masyarakat saat ini. Dengan menggunakan jasa layanan SMS maka pemilik *handset* dapat mengirimkan pesan singkat berupa teks satu arah kepada pemilik *handset* lainnya.

Kasus praktek perjanjian penetapan harga SMS yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi tersebut tentunya sangat terkait dengan masalah perlindungan konsumen, mengingat bahwa sampai dengan tahun 2006, konsumen atau pengguna telepon seluler mencapai angka 63.803.015 orang.⁹ Ungkapan “konsumen adalah raja” seharusnya diinterpretasikan secara kritis. Namun, pada kenyataannya tidak demikian. Konsumen sering menjadi korban dalam hubungan jual beli dengan produsen. Konsumen tentunya memiliki hak untuk dilindungi dari akibat negatif persaingan usaha yang tidak sehat. Kompetisi yang tidak sehat antar pelaku usaha pada jangka panjang pasti berdampak negatif bagi konsumen karena pihak yang dijadikan sasaran rebutan oleh para pelaku usaha adalah konsumen itu sendiri. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan konsumen, yaitu segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.¹⁰ Tujuan dari perlindungan konsumen itu sendiri secara jelas dimuat dalam Pasal 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Perlindungan konsumen bertujuan:

- a. meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;

⁸ Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada 18 Juni 2008.

⁹ Data jumlah pelanggan telepon seluler bersumber dari Direktorat Telekomunikasi, yang termuat dalam Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

¹⁰ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 1 angka (1).

- b. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari ekse negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapat informasi;
- e. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.¹¹

Definisi yuridis formal istilah “konsumen” ditemukan pada Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia di masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak diperdagangkan.¹² Kedudukan antara pelaku usaha dan konsumen yang seringkali tidak seimbang, dimana konsumen berada pada posisi yang lebih lemah dibanding dengan pelaku usaha, dilatarbelakangi oleh keawaman konsumen akan hak dan kewajibannya. Keadaan ini tentunya sangat disayangkan karena sebenarnya hak-hak pengguna jasa telekomunikasi seluler sebagai konsumen telah diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Adanya perjanjian penetapan harga SMS tersebut seolah menunjukkan bahwa kedudukan masyarakat pengguna jasa telekomunikasi seluler (khususnya pengguna jasa SMS) sebagai konsumen, kembali berada pada posisi yang kurang menguntungkan. Konsumen pengguna jasa telekomunikasi seluler khususnya pengguna jasa layanan SMS dijadikan objek aktivitas bisnis telekomunikasi oleh pelaku usaha telekomunikasi untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya.

¹¹ *Ibid.*, ps. 3.

¹² *Ibid.*, ps. 1 angka (2).

Para operator telekomunikasi berlomba-lomba menarik konsumen dengan sejumlah "trik" biaya termurah melalui iklan di berbagai media massa, padahal biaya yang dikeluarkan konsumen Indonesia untuk telekomunikasi dengan menggunakan telepon seluler, ternyata lebih mahal berkali lipat dibanding biaya yang seharusnya dikeluarkan. Sejak awal 2007 hingga April 2008, hampir semua operator mematok tarif SMS sebesar Rp. 250.¹³ Menurut penilaian Badan Regulasi Tarif Indonesia (BRTI), tarif tersebut terlalu mahal karena sejak Januari 2007, penghitungan tarif pesan pendek berbasis biaya produksi sebesar Rp. 76, sehingga tarif SMS yang wajar diberlakukan adalah sekitar Rp. 100 sampai dengan Rp. 150.¹⁴

Jika praktek perjanjian penetapan harga SMS yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi terbukti benar telah menimbulkan dampak yang sangat merugikan bagi konsumen pengguna jasa layanan SMS, maka kasus praktek perjanjian penetapan harga SMS ini dapat dikategorikan sebagai sengketa konsumen. Sengketa konsumen merupakan sengketa berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen.¹⁵ Praktek perjanjian penetapan harga ini tentunya menyisakan masalah bagi konsumen yaitu mengenai masalah penyelesaian ganti rugi bagi konsumen, mengingat bahwa dalam Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007, KPPU tidak menjatuhkan sanksi ganti rugi bagi konsumen karena KPPU tidak memiliki kewenangan untuk itu. Terkait dengan masalah ganti rugi, maka timbul pertanyaan lain mengenai bagaimana cara yang tepat bagi konsumen pengguna jasa layanan SMS dalam menuntut pertanggung jawaban pelaku usaha telekomunikasi seluler atas praktek perjanjian penetapan harga yang telah mereka lakukan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan, maka penulis menyusun skripsi dengan judul **"Analisis Yuridis terhadap Perlindungan Konsumen Pengguna Layanan *Short Message Service* (SMS) ditinjau dari Undang-**

¹³ Media Indonesia, "Enam Operator SMS Rugikan Masyarakat Rp. 2,8 Triliun," 19 Juni 2008.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: PT. Grasindo, 2000), hlm. 135.

undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Praktek Perjanjian Penetapan Harga SMS oleh Enam Operator Telekomunikasi)’’.

1. 2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang, maka pokok permasalahan yang akan dikemukakan adalah:

1. Bagaimana dampak praktek perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi terhadap konsumen jasa layanan SMS?
2. Bagaimana Undang-undang Perlindungan Konsumen memberikan perlindungan hukum bagi konsumen jasa layanan SMS terkait dengan adanya kasus perjanjian penetapan harga SMS oleh enam operator telekomunikasi?

1. 3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis dampak dari perjanjian penetapan harga SMS oleh enam operator telekomunikasi terhadap konsumen jasa layanan SMS.
2. Menjelaskan dan menganalisis perlindungan hukum yang diberikan Undang-undang Perlindungan Konsumen bagi konsumen jasa layanan SMS terkait dengan adanya kasus perjanjian penetapan harga SMS yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi, terutama mengenai masalah penyelesaian ganti rugi bagi konsumen pengguna jasa layanan SMS.

1. 4. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan suatu pedoman yang lebih konkrit yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Adapun konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.¹⁶
2. Konsumen diartikan sebagai 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.¹⁷
3. Pelaku usaha merupakan setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹⁸
4. Persaingan usaha tidak sehat merupakan 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.¹⁹
5. Telekomunikasi merupakan setiap pemancaran, pengiriman, dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda-tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara, dan bunyi melalui sistem kawat, optik, radio, atau sistem elektromagnetik lainnya.²⁰
6. Jaringan telekomunikasi adalah rangkaian perangkat telekomunikasi dan kelengkapannya yang digunakan dalam bertelekomunikasi.²¹

¹⁶ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 1 angka (1).

¹⁷ *Ibid.*, ps. 1 angka (2).

¹⁸ *Ibid.*, ps. 1 angka (3).

¹⁹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No.33 tahun 1999, TLN No.3817, ps. 1 angka (6).

²⁰ Indonesia, *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, ps. 1 angka (1).

²¹ *Ibid.*, ps. 1 angka (6).

7. Penyelenggara jaringan bergerak seluler adalah penyelenggara yang menyediakan layanan jaringan bergerak seluler.²²
8. Interkoneksi adalah keterhubungan antar jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jaringan telekomunikasi yang berbeda.²³

1. 5. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.²⁴ Adapun dalam penulisan skripsi ini, metode penelitian yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Dalam skripsi tentang "Analisis Yuridis terhadap Perlindungan Konsumen Pengguna Layanan *Short Message Service* (SMS) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Studi Kasus: Perjanjian Penetapan Harga SMS oleh Enam Operator Telekomunikasi)" ini, penulis menggunakan tipe penelitian normatif, yang berbasis pada analisis norma hukum, dalam arti *law as it is written in the books* (dalam peraturan perundang-undangan).²⁵ Pada tipe penelitian normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer dan sekunder.²⁶ Dengan demikian, objek yang dianalisis adalah norma hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penulisan skripsi ini.

²² Departemen Komunikasi dan Informatika, *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi yang Disalurkan melalui Jaringan Bergerak Seluler*, Permen Komunikasi dan Informatika No. 9 , tahun 2008, ps. 1 angka (1).

²³ Indonesia, *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, ps. 1 angka (16).

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta, UI Press, 1986), hal.43.

²⁵ Ronald Dworkin, *Legal Research* (Daedalus: Spring, 1973), hlm. 250.

²⁶ Soekanto., *op.cit.*, hlm. 52.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.²⁷ Dalam kaitannya dengan penulisan skripsi ini adalah memberikan gambaran yang sebenarnya terjadi dalam kasus praktek perjanjian penetapan harga SMS dan menganalisisnya dengan ketentuan mengenai perlindungan konsumen.

3. Data

a. Sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka. Data sekunder ini terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang mengikat²⁸, yaitu Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan skripsi ini.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.²⁹ Untuk memperoleh bahan hukum sekunder bagi penulisan skripsi ini, penulis menggunakan buku-buku, artikel-artikel baik dari surat kabar maupun internet yang berkaitan dengan kasus praktek perjanjian penetapan harga SMS oleh enam operator telekomunikasi maupun mengenai upaya perlindungan konsumen.

b. Cara dan alat pengumpulan data

²⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

²⁸ *Ibid.*, hal.52.

²⁹ *Ibid.*

Peneliti menggunakan studi kepustakaan sebagai cara untuk memperoleh data dalam upaya mencapai tujuan penelitian. Dalam hal ini peneliti melakukan studi dokumen terhadap data sekunder.

c. Analisis data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis data secara kualitatif yaitu analisis data yang lebih menekankan pada kualitas atau isi dari data tersebut.³⁰ Data sekunder yang diperoleh akan dikemukakan dan dianalisis untuk memperoleh jawaban dari masalah yang diteliti.

1. 6. Kegunaan Teoritis dan Praktis

Adapun manfaat yang diambil dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum perlindungan konsumen dan juga diharapkan akan bermanfaat untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang tertarik dengan masalah yang ditulis.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat tentang keadaan penyelenggaraan perlindungan konsumen pengguna SMS terkait dengan adanya praktek perjanjian penetapan harga SMS yang dilakukan oleh operator telekomunikasi di Indonesia.

1. 7. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan adalah:

Bab I Pendahuluan

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang penelitian, pokok permasalahan yang dikemukakan, tujuan diadakan penulisan, manfaat penulisan, metode penelitian yang

³⁰ *Ibid.*, hlm. 32.

digunakan, kerangka konseptual, kegunaan teoritis dan praktis, serta sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai tinjauan umum hukum perlindungan konsumen, asas dan tujuan hukum perlindungan konsumen, hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, tanggung jawab pelaku usaha, penyelesaian sengketa konsumen, dan peraturan lain yang terkait dengan perlindungan konsumen.

Bab III Tinjauan Umum Penyelenggaraan Jasa Layanan *Short Message Service* (SMS)

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai penyelenggaraan jasa layanan *Short Message Service* (SMS) khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan telekomunikasi, penyelenggaraan jasa layanan SMS, dan persaingan usaha antara operator telekomunikasi di Indonesia.

Bab IV Analisis Yuridis terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Layanan *Short Message Service* (SMS) Terkait dengan Kasus Perjanjian Penetapan Harga SMS oleh Enam Operator Telekomunikasi

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai uraian kasus dan analisis kasus.

Bab V Penutup

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dari hasil analisis terhadap masalah yang dikemukakan, serta saran yang berhubungan dengan tema penulisan skripsi ini.

BAB 2

TINJAUAN UMUM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

2.1. Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen

Istilah “Hukum Konsumen” dan “Hukum perlindungan konsumen” sudah sering didengar, tetapi belum jelas apa yang masuk ke dalam materi keduanya, dan apakah perbedaan antara keduanya. Tidak dapat dipungkiri bahwa posisi konsumen merupakan posisi yang lemah dan cenderung menjadi korban dalam hubungan jual beli dengan produsen. Oleh karena itu, konsumen haruslah dilindungi. Salah satu sifat dan tujuan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Jadi, dapat dikatakan bahwa sebenarnya, baik hukum konsumen maupun hukum perlindungan konsumen merupakan dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya.

Az. Nasution berpendapat bahwa hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen, yang memuat asas-asas yang bersifat mengatur dan mengandung sifat yang melindungi konsumen. Hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang atau jasa) antara penyedia dan penggunanya, dalam kehidupan bermasyarakat.¹ Selain itu, Az. Nasution juga mengakui bahwa asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen tersebar dalam berbagai bidang hukum.² Jadi, seyogyanya dapat dikatakan bahwa hukum konsumen berskala lebih luas daripada hukum perlindungan konsumen.

2.2. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Konsumen merupakan pihak yang sangat rentan terhadap perilaku merugikan yang dilakukan oleh pelaku usaha, sehingga konsumen perlu mendapat perlindungan. Perlindungan konsumen merupakan segala upaya yang menjamin

¹ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen; Suatu Pengantar* (Jakarta: Diadit Media, 2000), hlm. 37.

² *Ibid.*, hlm. 38.

adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.³ Dengan adanya perlindungan konsumen maka diharapkan tindakan sewenang-wenang pelaku usaha yang merugikan konsumen dapat dihindarkan. Adapun yang menjadi tujuan yang ingin dicapai dari perlindungan konsumen, dimuat dalam Pasal 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen, yang menyatakan bahwa:

Perlindungan konsumen bertujuan:

- a.meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b.mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c.meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d.menciptakan sistem perlindungan yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e.menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f.meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.⁴

Perlindungan konsumen itu sendiri diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan lima asas sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-undang Perlindungan Konsumen, yaitu asas manfaat, asas keadilan, asas keseimbangan, asas keamanan dan keselamatan konsumen, serta asas kepastian hukum. Penjabaran dari ke lima asas perlindungan konsumen tersebut dimuat dalam Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Perlindungan Konsumen. Berikut adalah penjelasan dari ke lima asas perlindungan konsumen tersebut.

1. Asas manfaat, yang mengamanatkan bahwa segala upaya penyelenggaraan perlindungan konsumen haruslah memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha.⁵

³ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 1 angka (1).

⁴*Ibid.*, ps. 3.

⁵ *Ibid.*, Penjelasan ps.2.

2. Asas keadilan. Maksud dari asas ini adalah agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberi kesempatan pada konsumen dan pelaku usaha agar dapat memperoleh hak dan melaksanakan kewajibannya.⁶
3. Asas keseimbangan, maksudnya adalah memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.⁷
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, artinya adalah memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi.⁸
5. Asas kepastian hukum, maksudnya adalah agar pelaku usaha dan konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan hukum dan negara menjamin kepastian hukum.⁹

Ke lima asas yang disebutkan dalam pasal tersebut, jika diperhatikan substansinya, maka dapat dibagi menjadi tiga asas, yaitu:

1. Asas kemanfaatan yang di dalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen;
2. Asas keadilan yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan; dan
3. Asas kepastian hukum.¹⁰

Radbruch menyebut keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai "tiga ide dasar" atau "tiga nilai dasar hukum", yang dapat dipersamakan dengan asas hukum.¹¹ Sebagai asas hukum, maka dengan sendirinya menempatkan asas ini sebagai rujukan pertama kali dalam pengaturan perundang-

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Ahmadi Muri dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen; Suatu Pengantar* (Jakarta: Diadit Media, 2000), hlm. 26.

¹¹ *Ibid.*

undangan maupun dalam berbagai aktivitas yang berhubungan dengan gerakan perlindungan konsumen oleh semua pihak yang terlibat di dalamnya.

Asas keseimbangan dikelompokkan ke dalam asas keadilan, mengingat hakikat keseimbangan yang dimaksud adalah juga keadilan bagi kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah. Yang dimaksud dengan kepentingan pemerintah di sini adalah dalam rangka mewakili kepentingan publik yang kehadirannya tidak secara langsung di antara para pihak, tetapi melalui berbagai pembatasan dalam bentuk kebijakan yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Menyangkut asas keamanan dan keselamatan konsumen yang dikelompokkan ke dalam asas manfaat, hal ini dikarenakan keamanan dan keselamatan konsumen merupakan bagian dari manfaat penyelenggaraan perlindungan yang diberikan kepada konsumen di samping kepentingan pelaku usaha secara keseluruhan.

2.3. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

2.3.1. Hak dan Kewajiban Konsumen

Pihak utama dalam perlindungan konsumen, tentunya adalah konsumen itu sendiri. Istilah “Konsumen” merupakan suatu istilah yang tidak asing dan telah memasyarakat. Banyak literatur yang mencoba untuk mendefinisikan istilah ini. Istilah “konsumen” berasal dari kata *consumer* atau *consument*, yang secara harfiah berarti setiap orang yang menggunakan barang.¹²

John F. Kennedy mengatakan “*Consumers, by definition, includes us all*” (konsumen adalah kita semua).¹³ Hondius (pakar masalah konsumen di Belanda), ingin membedakan antara konsumen antara dengan konsumen pemakai terakhir, dengan menyimpulkan bahwa para ahli hukum sepakat mengartikan

¹² Az. Nasution, *op.cit.*, hlm. 21.

¹³ Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK; Teori dan Penegakan Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya bakti, 2003), hlm. 13.

konsumen sebagai pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa (*uiteindelijke gebruiker van goederen en diensten*).¹⁴

Di negara lain, definisi konsumen ada yang secara tegas dirumuskan dalam ketentuan umum perundang-undangan tertentu atau termuat dalam pasal-pasal tertentu bersama-sama dalam pengaturan sesuatu bentuk hubungan hukum. Sebagai contoh, di Belanda, dalam BW Belanda baru (NBW) tentang perjanjian pembelian konsumen Pasal 5 Buku 7 dan tentang syarat-syarat umum Pasal 236 dan Pasal 237 Buku 6 NBW, konsumen dalam suatu pembelian konsumen didefinisikan sebagai pembeli orang alami yang tidak (bertindak) dalam rangka pelaksanaan profesi atau usaha, sedangkan di India, Undang-undang Perlindungan Konsumen memberi batasan konsumen sebagai setiap pembeli barang atau jasa yang disepakati, termasuk harga dan syarat-syarat pembayarannya, atau setiap pengguna selain pembeli itu, dan tidak untuk dijual kembali atau lain-lain keperluan komersial.¹⁵

Dari rumusan definisi istilah konsumen yang telah dikemukakan tersebut, terlihat bahwa pengertian konsumen sangatlah beragam. Kemudian, timbul pertanyaan mengenai bagaimana batasan konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Pengertian konsumen sesungguhnya dapat terbagi menjadi tiga bagian, yaitu:

- a. Konsumen dalam arti umum, yaitu orang yang mendapatkan barang atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu.
- b. Konsumen antara, yaitu setiap orang yang mendapat barang dan/atau jasa dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk tujuan komersil. Konsumen antara ini, dapat dikatakan sebagai pelaku usaha.

¹⁴ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: PT. Grasindo, 2000), hlm. 2.

¹⁵ Az. Nasution, *op.cit.*, hlm. 27.

- c. Konsumen akhir, yaitu setiap orang yang mendapat dan menggunakan barang dan/atau jasa dengan tujuan memenuhi kebutuhan hidup pribadi, keluarga atau rumah tangga dan tidak memiliki tujuan komersial.¹⁶

Konsumen akhir inilah yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, sebagaimana yang termuat pada Pasal 1 angka (2) dan Penjelasannya.

Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa:

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia di masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.¹⁷

Disamping itu Penjelasan Pasal 1 angka (2) menyatakan bahwa:

Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari suatu proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam Undang-Undang ini adalah konsumen akhir.¹⁸

Pengertian konsumen dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di atas, lebih luas jika dibandingkan dengan dua rancangan undang-undang perlindungan konsumen lainnya. Pertama, dalam Rancangan Undang-undang Perlindungan Konsumen yang diajukan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), menentukan bahwa yang dimaksud dengan konsumen adalah pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri atau keluarganya atau orang lain yang tidak untuk diperdagangkan kembali. Kedua, dalam naskah final Rancangan

¹⁶ *Ibid.*, hlm.29.

¹⁷ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 1 angka (2).

¹⁸ *Ibid.*, Penjelasan Ps. 1 angka (2).

Akademik Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen yang disusun oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan Departemen Perdagangan RI, yang menentukan bahwa konsumen sebagai setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan.¹⁹

Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak mengakui badan hukum (seperti yayasan dan Perseroan Terbatas) sebagai konsumen. Menurut Yusuf Shofie, alasan yang melatarbelakangi badan hukum tidak diakui sebagai konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah dikarenakan jika badan hukum diakui sebagai konsumen maka esensi perlindungan hukum yang diberikan Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjadi kabur.²⁰ Perlindungan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen hanya bagi individu konsumen akhir bukan konsumen antara (pelaku usaha yang berbentuk badan hukum).

Baik konsumen maupun pelaku usaha, memiliki hak dan kewajiban yang harus diperhatikan dan dilaksanakan oleh mereka. Jika terjadi pelanggaran akan hak-hak konsumen atau konsumen mengalami kerugian sebagai akibat dari pelaku usaha yang tidak melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya, maka konsumen dapat menuntut pelaku usaha tersebut untuk bertanggung jawab. Sebaliknya, konsumen tidak dapat menuntut pelaku usaha untuk bertanggung jawab jika konsumen tidak melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya.

Secara umum, terdapat empat hak dasar konsumen yang mengacu pada *President Kennedy's 1962 Consumer's Bill of Right*. Ke empat hak tersebut yaitu:

- a. hak untuk memperoleh keamanan (*the right to safety*);
- b. hak untuk mendapat informasi (*the right to be informed*);
- c. hak untuk memilih (*the right to choose*);
- d. hak untuk didengar (*the right to be heard*).²¹

¹⁹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit.*, hlm.5-6.

²⁰ Yusuf Shofie, *op.cit.*, hlm. 15.

²¹ Sidharta, *op.cit.*, hlm. 16.

Empat hak dasar yang dikemukakan oleh John F. Kennedy tersebut merupakan bagian dari Deklarasi Hak-hak Asasi manusia yang dicanangkan oleh PBB.²² Selain dari empat hak dasar yang dikemukakan di atas, dalam literatur hukum terkadang hak-hak dasar tersebut digandeng dengan hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih sehingga kelima-limanya disebut dengan “Panca Hak Konsumen”.²³ Dalam perkembangannya, Organisasi Konsumen Sedunia (*International Organization of Consumers Union- IOCU*) menambahkan beberapa hak konsumen lainnya, yaitu hak memperoleh kebutuhan hidup, hak memperoleh ganti rugi, hak memperoleh pendidikan konsumen, dan hak memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Selain itu, Masyarakat Eropa (*Europese Economische Gemeenschap* atau EEG) juga telah menyepakati lima hak dasar konsumen, yaitu:

- a. hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijn gezondheid en veiligheid*);
- b. hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van mijn economische belangen*);
- c. hak mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*);
- d. hak atas penerangan (*recht op voorlichting en vorming*);
- e. hak untuk didengar (*recht om te worden gehord*).²⁴

Dalam Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen yang dikeluarkan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Departemen Perdagangan, dikemukakan enam hak konsumen, yaitu enam hak dasar yang disebut pertama, ditambah dengan hak untuk mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, dan hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum yang patut.²⁵

Hak dan kewajiban dari konsumen diatur dalam ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal 4 Undang-Undang

²² Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit.*, hlm. 39.

²³ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis; Manata Bisnis Modern di Era Global* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005), hlm.228.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 39-40.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 40.

Perlindungan Konsumen menetapkan bahwa konsumen memiliki hak-hak sebagai berikut:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.²⁶

Hak-hak konsumen yang terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut lebih luas dibanding dengan hak-hak dasar konsumen yang dikemukakan oleh John F. Kennedy. Akan tetapi, hak untuk mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat, tidak dimasukkan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen karena Undang-Undang Perlindungan Konsumen secara khusus mengecualikan hak-hak yang diatur dalam undang-undang di bidang hak-hak atas kekayaan intelektual (HKI) dan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.

²⁶ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 4.

Di samping hak-hak yang terdapat dalam Pasal 4, juga terdapat hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam pasal-pasal berikutnya khususnya Pasal 7 yang mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha, karena kewajiban pelaku usaha dapat dilihat sebagai hak konsumen.

Jika konsumen ingin dilindungi maka hak-hak konsumen yang telah disebutkan di atas, haruslah dipenuhi oleh pelaku usaha maupun oleh pemerintah. Pemenuhan hak-hak konsumen akan melindungi kerugian konsumen.

Selain hak, tentunya konsumen juga memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi. Pasal 5 Undang-undang Perlindungan Konsumen menetapkan empat kewajiban konsumen sebagai berikut:

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.²⁷

Adanya kewajiban konsumen membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan merupakan hal penting yang perlu diatur, karena sering pelaku usaha telah menyampaikan peringatan secara jelas pada suatu produk, tetapi konsumen tidak membaca peringatan yang telah disampaikan kepadanya. Dengan pengaturan kewajiban ini maka memberikan konsekuensi pelaku usaha tidak bertanggung jawab apabila konsumen yang bersangkutan menderita kerugian akibat mengabaikan kewajiban tersebut.

2.3.2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada pelaku usaha diberikan beberapa hak. Sebelum kita membahas mengenai hak-hak dari pelaku usaha, maka ada baiknya jika kita mengetahui terlebih dahulu mengenai siapa yang dimaksud dengan pelaku usaha itu sendiri.

²⁷ *Ibid.*, ps.5.

Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) mengelompokan pelaku usaha menjadi:

- a. Investor, yaitu pelaku usaha penyedia dana untuk membiayai berbagai kepentingan.
- b. Produsen, yaitu pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang dan/atau jasa dari barang-barang dan/atau jasa-jasa lain.
- c. Distributor, yaitu pelaku usaha yang mendistribusikan atau memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut kepada masyarakat, seperti pedagang kaki lima, warung, supermarket, usaha angkutan.²⁸

Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha diartikan sebagai:

Setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.²⁹

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, tidaklah mencakup eksportir atau pelaku usaha di luar negeri karena Undang-undang Perlindungan Konsumen membatasi orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Indonesia.

Hak-hak pelaku usaha dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen diatur dalam Pasal 6, yang menyatakan bahwa hak pelaku usaha terdiri atas:

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;

²⁸ Az. Nasution, "Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Tinjauan Singkat UU Nomor 8 Tahun 1999", <www.pemantau.peradilan.com>. Diakses pada 28 Agustus 2008.

²⁹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 1 angka (3).

- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.³⁰

Sebagai konsekuensi dari adanya hak konsumen, maka pada pelaku usaha dibebani kewajiban-kewajiban. Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa kewajiban dari pelaku usaha, antara lain:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.³¹

³⁰ *Ibid.*, ps.6.

³¹ *Ibid.*, ps.7.

Kewajiban pelaku usaha beritikad baik dalam melakukan kegiatan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan mengenai itikad baik ini diatur dalam Pasal 1338 BW, yang menyatakan bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, tampak bahwa itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya. Kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang sampai pada tahap purna penjualan. Di pihak lain, konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini disebabkan karena kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang diproduksi oleh produsen atau pelaku usaha, sedang kemungkinan bagi konsumen untuk dapat merugikan produsen, mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen.

Dalam Pasal 7 Undang-undang Perlindungan Konsumen juga disebutkan bahwa yang menjadi kewajiban lain dari pelaku usaha. Salah satu yang menjadi kewajiban dari pelaku usaha adalah menyampaikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan. Penyampaian informasi yang memadai ini sangatlah penting bagi konsumen, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk. Penyampaian informasi ini dapat berupa peringatan atau instruksi pemakaian produk.

2.4. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Prinsip mengenai tanggung jawab merupakan hal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen, karena dalam kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis pihak yang bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak yang terkait.

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dibedakan menjadi: berdasarkan kesalahan, praduga selalu bertanggung jawab, praduga

selalu tidak bertanggung jawab, tanggung jawab mutlak, dan pembatasan tanggung jawab.³²

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*liability based on fault*).

Prinsip ini menyatakan bahwa seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Prinsip ini berlaku dalam hukum pidana dan perdata (khususnya Pasal 1365- Pasal 1367 KUH Perdata). Dalam Pasal 1365 KUHPerdata, suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum jika terpenuhi empat unsur pokok, yaitu adanya perbuatan, unsur kesalahan, kerugian yang diderita, dan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan dan kerugian.³³

Asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adil bagi korban yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban. Mengenai beban pembuktiannya, asas ini mengikuti ketentuan Pasal 163 HIR atau Pasal 283 Rbg dan Pasal 1865 KUHPerdata, yang mengatur bahwa barangsiapa yang mengakui mempunyai suatu hak maka harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu.

2. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability*).

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Dasar teori Pembalikan Beban Pembuktian adalah seseorang dianggap bersalah sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya. Hal ini tentunya bertentangan dengan asas hukum praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) yang lazim dikenal dalam hukum. Ketika asas ini diterapkan dalam kasus konsumen maka akan tampak bahwa teori ini sangatlah relevan di mana yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan ada di pihak pelaku usaha yang digugat.³⁴

³² Sidharta, *op.cit.*, hlm. 59-64.

³³ *Ibid.*, hlm. 59-60.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 61-62.

3. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of nonliability*).

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas. Contoh dari penerapan prinsip ini adalah pada hukum pengangkutan, di mana kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin yang biasa diawasi oleh si penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang (konsumen).³⁵

4. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak ini sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). Namun demikian, ada juga ahli yang mengatakan bahwa prinsip tanggung jawab mutlak ini tidak selamanya sama dengan prinsip tanggung jawab absolut. Dalam tanggung jawab mutlak, kesalahan tidak ditetapkan sebagai faktor yang menentukan, terdapat pengecualian-kecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab seperti *force majeure*. Di pihak lain, tanggung jawab absolut merupakan prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.³⁶

Prinsip tanggung jawab mutlak ini, digunakan dalam hukum perlindungan konsumen untuk menjerat pelaku usaha, khususnya produsen barang yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen. Asas tanggung jawab ini dikenal dengan nama *product liability*. Gugatan *product liability* ini dapat dilakukan berdasarkan tiga hal yaitu: melanggar jaminan, ada unsur kelalaian, dan menerapkan tanggung jawab mutlak.

Variasi berbeda dalam penerapan tanggung jawab mutlak terletak pada *risk liability*, dimana dalam *risk liability* ini, kewajiban mengganti rugi dibebankan pada pihak yang menimbulkan resiko adanya kerugian. Namun, pihak penggugat (konsumen) tetap diberi beban pembuktian walau tidak sebesar si tergugat. Penggugat hanya perlu membuktikan adanya hubungan

³⁵ *Ibid.*, hlm. 62-63.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 63.

kausalitas antara perbuatan pelaku usaha dengan kerugian yang diderita, dan sebaliknya dapat digunakan prinsip *strict liability*.

5. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability*)

Prinsip ini disenangi oleh pelaku usaha untuk dimuat dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip tanggung jawab ini sangat merugikan konsumen jika ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha, misalnya saja dalam perjanjian binatu, di mana ditentukan bahwa jika baju rusak karena kesalahan petugas, maka konsumen hanya dibatasi ganti kerugiannya sebesar sepuluh kali biaya mencuci baju tersebut. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha tidak boleh secara sepihak menetapkan klausula yang merugikan konsumen, termasuk di dalamnya mengenai pembatasan maksimal tanggung jawabnya.³⁷

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen, diatur secara khusus pada Bab VI, mulai Pasal 19 sampai dengan Pasal 28, yaitu:

- a. Tujuh pasal, yaitu Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha;
- b. Dua pasal, yaitu Pasal 22 dan Pasal 28 yang mengatur pembuktian;
- c. Satu pasal, yaitu Pasal 23 yang mengatur penyelesaian sengketa dalam hal pelaku usaha tidak memenuhi kewajibannya untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen.³⁸

Dari ke tujuh pasal yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha, secara prinsip dapat dibedakan lagi menjadi:

- a. Pasal-pasal yang mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha atas kerugian yang diderita konsumen, yaitu Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21.

Pasal 19 mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha pabrikan dan/atau distributor pada umumnya, untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Dapat dikatakan

³⁷ *Ibid.*, hlm. 65.

³⁸ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 65.

bahwa substansi Pasal 19 ayat (1) mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha, yang meliputi: tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan, tanggung jawab kerugian atas pencemaran, dan tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian konsumen.³⁹

Pasal 20 mengatur secara khusus mengenai tanggung jawab pelaku usaha periklanan. Tanggung jawab pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan dan akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.⁴⁰

Pasal 21 ayat (1) membebankan importir barang untuk bertanggung jawab sebagai mana layaknya pembuat barang yang diimpor, jika importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri. Pasal 21 ayat (2) mewajibkan importir jasa yang bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing jika penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.⁴¹

- b. Pasal 24 yang mengatur peralihan tanggung jawab dari satu pelaku usaha ke pelaku usaha lainnya. Tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen, dibebankan sepenuhnya kepada pelaku usaha lain jika pelaku usaha lain yang membeli barang dan/atau jasa yang menjual kembali kepada konsumen tersebut telah melakukan perubahan atas barang dan/atau jasa tersebut.⁴²
- c. Dua pasal lainnya, yaitu Pasal 25 dan Pasal 26 yang berhubungan dengan layanan purna jual oleh pelaku usaha atas barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Pelaku usaha diwajibkan untuk bertanggung jawab sepenuhnya atas jaminan dan/atau garansi yang diberikan, serta penyediaan suku cadang atau perbaikan.⁴³
- d. Pasal 27 yang melepaskan pelaku usaha dari tanggung jawab untuk memberikan ganti rugi pada konsumen, jika: barang tersebut terbukti

³⁹ *Ibid.*, hlm. 65-66.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, hlm. 66.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 67.

seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan; cacat barang timbul pada kemudian hari; cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang; kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen; lewatnya jangka waktu penuntutan empat tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.⁴⁴

2.5. Penyelesaian Sengketa Konsumen

Masalah penyelesaian sengketa dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen diatur secara khusus pada Bab X, dimulai dari Pasal 45 sampai dengan Pasal 48.

Setiap konsumen yang dirugikan dapat mengugat pelaku usaha. Pasal 46 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, menyebutkan bahwa gugatan pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:

- a. seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- d. Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.⁴⁵

Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa (Pasal 45 Undang-undang Perlindungan Konsumen).

- a. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi

⁴⁴ *Ibid.*, hlm.67-68.

⁴⁵ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 46.

dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita konsumen. Penyelesaian sengketa dapat (bukan keharusan) ditempuh melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Tugas dan wewenang BPSK diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang diantaranya meliputi pelaksanaan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi atau arbitrase atau konsiliasi, dan juga dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar larangan-larangan tertentu yang dikenakan bagi pelaku usaha. Putusan BPSK bersifat final dan mengikat, serta pelaksanaan atau penetapan eksekusinya harus meminta penetapan dari pengadilan.⁴⁶

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang. Bahkan, hasil putusan BPSK dapat dijadikan bukti permulaan bagi penyidik.⁴⁷

Permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen (PSK) diajukan konsumen secara lisan atau tertulis ke BPSK melalui Sekretariat BPSK setempat.⁴⁸ Jika konsumen berhalangan, maka permohonan dapat diajukan oleh ahli waris atau kuasanya.⁴⁹ Isi permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen (PSK) memuat secara benar dan lengkap mengenai:

- a. Identitas konsumen, ahli warisnya atau kuasanya disertai bukti diri;
- b. Nama dan alamat pelaku usaha;
- c. Barang atau jasa yang diadukan
- d. Bukti perolehan, keterangan tempat, waktu dan tanggal perolehan barang atau jasa yang diadukan;

⁴⁶ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.* hlm.74.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 73.

⁴⁸ Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Kepmen Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001, ps. 15.

⁴⁹ *Ibid.*

e. Saksi-saksi yang mengetahui perolehan barang atau jasa, foto-foto barang atau kegiatan pelaksanaan jasa, bila ada.⁵⁰

Selain itu, berdasarkan Pasal 21 SK Memperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, alat-alat bukti yang dapat digunakan di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), terdiri dari:

1. Barang dan/atau jasa;
2. Keterangan para pihak;
3. Keterangan saksi dan/atau saksi ahli;
4. Surat dan/atau dokumen;
5. Bukti-bukti lain yang mendukung.⁵¹

Sistem pembuktian yang digunakan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana yang dimaksud Pasal 19, Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-undang Perlindungan Konsumen, yaitu sistem pembuktian terbalik, dimana beban dan tanggung jawab pembuktian berada di pelaku usaha (Pasal 28 Undang-undang Perlindungan Konsumen).⁵² Dengan menggunakan pendekatan sistem Undang-undang Perlindungan Konsumen, maka sistem pembuktian yang digunakan di BPSK juga sistem pembuktian terbalik.⁵³

Putusan BPSK bersifat final dan mengikat, serta pelaksanaan atau penetapan eksekusinya harus meminta penetapan dari pengadilan.⁵⁴ BPSK wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 hari kerja setelah gugatan diterima.⁵⁵ Isi putusan Majelis BPSK tidak berupa penjatuhan sanksi administratif jika ternyata hasil penyelesaian sengketa konsumen, baik dengan cara konsiliasi atau mediasi, telah dibuat dalam

⁵⁰ *Ibid.*, ps. 16.

⁵¹ *Ibid.*, ps. 21.

⁵² Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 28.

⁵³ Yusuf Shofie, *op.cit.*, hlm. 40.

⁵⁴ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.*, hlm.74.

⁵⁵ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 55.

perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh konsumen dan pelaku usaha.⁵⁶ Perjanjian tersebut dikuatkan dengan keputusan Majelis BPSK. (Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) SK Memperindag No.350/MPP/Kep/12/2001).⁵⁷ Dalam hal, hasil penyelesaian sengketa konsumen dicapai melalui arbitrase, maka hasilnya dituangkan dalam bentuk putusan Majelis BPSK, di mana di dalamnya diperkenankan penjatuhan sanksi administratif. (Pasal 37 ayat (4) SK Memperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001).⁵⁸

b. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan peradilan umum. Jika telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.⁵⁹

Pada Penjelasan Pasal 46 ayat (1) huruf b, dinyatakan bahwa gugatan kelompok (*class action*) diakui oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen. Lebih lanjut dikemukakan bahwa gugatan ini harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum.

Class action merupakan gugatan perdata biasa yang diajukan oleh satu orang atau lebih, atas nama sejumlah orang yang mempunyai tuntutan yang sama terhadap tergugat.⁶⁰ Orang yang menjadi wakil itu mewakili kepentingan hukum dia atau mereka sendiri serta kepentingan anggota kelas yang lain. Dengan kata lain, wakil kelas maupun anggota kelas, keduanya adalah pihak korban atau pihak yang mengalami kerugian.

⁵⁶ Yusuf Shofie, *op.cit.*, hlm. 45.

⁵⁷ Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Kepmen Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001, ps. 37 ayat (1) dan ayat (2).

⁵⁸ *Ibid.*, ps. 37 ayat (4).

⁵⁹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 45 ayat (4).

⁶⁰ Yusuf Shofie, *op.cit.*, hlm. 80.

Mas Achmad Santosa merujuk pada US Federal of Civil Procedure, menyatakan bahwa yang menjadi persyaratan gugatan *class action*, antara lain:

- a. *Numerosity*, yaitu jumlah orang yang mengajukan harus sedemikian banyaknya;
- b. *Commonality*, yaitu kesamaan fakta antara para pihak yang mewakili dan yang diwakili;
- c. *Typicality*, yaitu tuntutan penggugat maupun pembelaan tergugat dari seluruh anggota yang diwakili (*class members*) harus sejenis;
- d. *Adequacy of Representation* (kelayakan perwakilan), yaitu kewajiban perwakilan kelas untuk menjamin secara jujur dan adil serta mampu melindungi kepentingan mereka yang diwakili.⁶¹

Gugatan kelompok atau gugatan perwakilan (*class action*) ini mungkin dilakukan oleh sejumlah konsumen yang memiliki keluhan-keluhan serupa pada saat tertentu, daripada menempuh proses atau acara yang terpisah satu sama lainnya. Satu atau dua atau lebih konsumen mewakili konsumen-konsumen senasib lainnya, menggugat pelaku usaha yang diduga melanggar instrumen hukum perdata. Menurut Colin Scott dan Julia Black, melalui gugatan kelompok (*class action*) ini terdapat efek penjara bagi pelaku usaha, dimana mereka mendapati bahwa praktek-praktek bisnis mereka tidak lagi dibiarkan.⁶²

Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, tidak menutup kemungkinan dilakukannya penyelesaian secara damai oleh para pihak yang bersengketa. Dalam setiap proses penyelesaian sengketa, pada umumnya selalu diupayakan untuk menyelesaikannya secara damai di antara kedua belah pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa secara damai maksudnya adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa tanpa melalui pengadilan atau BPSK, dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 82.

⁶² *Ibid.*, hlm. 81.

Konsumen.⁶³ Penyelesaian sengketa secara damai membutuhkan kemauan, kesabaran, dan kemampuan berunding untuk mencapai penyelesaian sengketa secara damai.

2.6. Peraturan Lain yang Berkaitan dengan Perlindungan Konsumen

Di samping Undang-undang Perlindungan Konsumen, hukum konsumen ditemukan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekalipun peraturan perundang-undangan itu tidak khusus diterbitkan untuk konsumen atau perlindungan konsumen, seperti dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam undang-undang ini, walaupun hanya mengatur perilaku yang harus dijalankan oleh para pelaku usaha penyedia barang dan/atau jasa, namun secara tidak langsung pengaturan terhadap perilaku para pelaku usaha tersebut juga berpengaruh terhadap perlindungan konsumen. Jika terjadi kompetisi yang tidak sehat antar pelaku usaha pada jangka panjang, pasti akan berdampak negatif bagi konsumen .

Beberapa peraturan perundang-undangan lain yang juga memuat kaidah menyangkut hubungan dan masalah konsumen, diantaranya: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Undang-undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-undang No.36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, dan Undang-undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Pasal 64 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa:

Segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus

⁶³ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.*, hlm. 75.

dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.⁶⁴

Ketentuan yang terdapat pada Pasal 64 tersebut menegaskan bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini merupakan undang-undang payung bagi aturan hukum yang mengatur mengenai perlindungan hukum bagi konsumen, dimana peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai perlindungan hukum bagi konsumen masih tetap diberlakukan, sekalipun peraturan perundang-undangan tersebut tidak khusus diterbitkan untuk konsumen atau perlindungan konsumen. Jadi, untuk membela kepentingan konsumen, masih harus dipelajari semua peraturan perundang-undangan umum yang berlaku, yang memuat berbagai kaidah menyangkut hubungan dan masalah konsumen sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen.

⁶⁴ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 64.

BAB 3

TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN JASA LAYANAN *SHORT MESSAGE SERVICE* (SMS)

3.1. Penyelenggaraan Telekomunikasi di Indonesia

3.1.1. Tujuan dan Asas Penyelenggaraan Telekomunikasi di Indonesia

Kemajuan di bidang teknologi telekomunikasi dewasa ini seakan-akan telah mengubah dunia menjadi bidang yang tanpa batas, dimana segala bentuk informasi bisa begitu mudah diperoleh dengan waktu yang hanya dalam hitungan detik. Saat ini dapat dikatakan bahwa hampir tidak ada satupun peristiwa penting yang terjadi di satu negara yang tidak dapat diketahui secara cepat oleh berbagai kalangan di belahan dunia atau negara-negara lain. Oleh karena itu, seiring dengan perkembangan teknologi telekomunikasi yang berlangsung cepat tersebut dan perubahan lingkungan global yang terjadi, maka Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, yang menggantikan Undang-Undang No. 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi, untuk mengatur penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia.

Terdapat beberapa tujuan dasar yang ingin dicapai dari penyelenggaraan telekomunikasi, yaitu untuk mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, mendukung kehidupan ekonomi dan kegiatan pemerintahan serta hubungan antar bangsa.¹ Tujuan-tujuan tersebut, termuat dalam Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Kemudian, agar tujuan dari penyelenggaraan telekomunikasi tersebut dapat tercapai, maka telekomunikasi diselenggarakan berdasarkan pada asas pembangunan nasional, asas manfaat, adil merata, kepastian hukum, keamanan, kemitraan, etika, dan kepercayaan pada diri sendiri.² Ketujuh asas tersebut tercantum dalam Pasal 2 Undang-undang Telekomunikasi. Penjelasan dari ketujuh asas tersebut adalah sebagai berikut:

¹ Indonesia, *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, ps. 3.

² *Ibid.*, ps. 2.

- a. Asas manfaat berarti penyelenggaraan telekomunikasi akan lebih berdaya guna dan berhasil, baik sebagai infrastruktur pembangunan, sarana penyelenggaraan pemerintahan, sarana pendidikan, sarana perhubungan, maupun sebagai komoditas ekonomi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.³
- b. Asas adil dan merata, artinya adalah penyelenggaraan telekomunikasi memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada pihak yang memenuhi syarat dan hasilnya dinikmati masyarakat secara adil dan merata.⁴
- c. Asas kepastian hukum, maksudnya adalah pembangunan telekomunikasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum bagi investor, penyelenggara telekomunikasi, dan pengguna telekomunikasi.⁵
- d. Asas kepercayaan pada diri sendiri, maksudnya bahwa penyelenggaraan telekomunikasi dilaksanakan dengan memanfaatkan secara maksimal potensi sumber daya nasional secara efisien dan penguasaan teknologi telekomunikasi.⁶
- e. Asas kemitraan, yaitu bahwa penyelenggaraan telekomunikasi harus dapat mengembangkan iklim yang harmonis, timbal balik dan sinergi.⁷
- f. Asas keamanan dimaksudkan agar penyelenggaraan telekomunikasi selalu memperhatikan faktor keamanan dalam perencanaan, pembangunan, dan pengoperasiannya.⁸
- g. Asas etika, maksudnya agar penyelenggaraan telekomunikasi dilandasi semangat profesionalisme, kejujuran, kesusilaan, dan keterbukaan.⁹

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

Selain memperhatikan asas-asas tersebut, penyelenggaraan telekomunikasi juga perlu memperhatikan hal-hal lain seperti kepentingan dan keamanan negara, perkembangan teknologi dan tuntutan global, penyelenggaraan secara profesional dan dapat dipertanggungjawabkan, dan peran serta masyarakat.¹⁰

3.1.2. Jenis Penyelenggaraan Telekomunikasi

Secara garis besar, Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, memberikan tiga pengelompokan terhadap penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia, yaitu yang meliputi penyelenggaraan jaringan telekomunikasi, penyelenggaraan jasa telekomunikasi, dan penyelenggaraan telekomunikasi khusus.¹¹

1. Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi

Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi merupakan kegiatan penyediaan dan/ atau pelayanan jaringan telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya komunikasi. Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi itu sendiri, terdiri atas:

- a. Penyelenggaraan jaringan tetap, yang dibedakan menjadi: penyelenggaraan jaringan tetap lokal; penyelenggaraan jaringan tetap sambungan jarak jauh; penyelenggaraan jaringan tetap internasional; dan penyelenggaraan jaringan tetap tertutup.¹²
- b. Penyelenggaraan jaringan bergerak, yang dibedakan menjadi: penyelenggaraan jaringan bergerak terestrial; penyelenggaraan jaringan bergerak seluler; dan penyelenggaraan jaringan bergerak satelit.¹³ Khusus bagi penyelenggara jaringan bergerak seluler, dilakukan pembedaan antara penyelenggara jaringan bergerak seluler

¹⁰ *Ibid.*, ps. 7 ayat (2).

¹¹ *Ibid.*, ps. 7 ayat (1).

¹² Departemen Komunikasi dan Informatika, *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 20 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi*, Permen Komunikasi dan Informatika No. 6 Tahun 2008, ps. 3.

¹³ *Ibid.*

dengan cakupan propinsi atau beberapa propinsi, dan dengan cakupan nasional. Penyelenggara jaringan bergerak seluler dengan cakupan propinsi atau beberapa propinsi wajib melaksanakan jelajah (*roaming*) dengan penyelenggara jaringan bergerak seluler dengan cakupan propinsi atau beberapa propinsi lainnya, yang memiliki sistem dan spektrum frekuensi radio yang sama, dimana pelaksanaan *roaming* tersebut dilaksanakan berdasarkan kerjasama yang tertuang dalam perjanjian tertulis dengan penyelenggara jaringan bergerak seluler lainnya.¹⁴ Selain itu, penyelenggara jaringan bergerak seluler, juga diwajibkan untuk membangun atau menyediakan jaringan bergerak seluler untuk akses pelanggan, membangun atau menyediakan jaringan bergerak seluler yang saling terhubung di daerah cakupannya, dan dapat juga menyewakan jaringannya kepada penyelenggara jaringan bergerak seluler lainnya.

2. Penyelenggaraan jasa telekomunikasi.

Kelompok atau jenis penyelenggaraan telekomunikasi yang kedua adalah penyelenggaraan jasa telekomunikasi. Adapun yang dimaksudkan dengan penyelenggaraan jasa telekomunikasi adalah kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi.¹⁵

Penyelenggaraan jasa telekomunikasi ini kemudian dibedakan menjadi penyelenggaraan jasa teleponi dasar, penyelenggaraan jasa nilai tambah teleponi, dan penyelenggaraan jasa multimedia.¹⁶

- a. penyelenggaraan jasa teleponi dasar, yaitu penyelenggaraan jasa telepon yang menggunakan teknologi *circuit-switched* yaitu telepon, faksimili, teleks, dan telegraf,¹⁷ dan diselenggarakan oleh penyelenggara jaringan

¹⁴ *Ibid.*, ps. 50.

¹⁵Departemen Perhubungan, *Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi*, Kepmen Perhubungan No. KM. 21 Tahun 2001, ps. 1 ayat (9).

¹⁶ *Ibid.*, ps. 3.

¹⁷ *Ibid.*, ps. 1 angka (11).

tetap lokal, penyelenggara jaringan bergerak seluler, penyelenggara jaringan bergerak satelit dan penyelenggara radio trunking.¹⁸

- b. penyelenggaraan jasa nilai tambah teleponi, yaitu penyelenggaraan jasa yang menawarkan layanan nilai tambah untuk teleponi dasar antara lain jasa teleponi melalui jaringan pintar, kartu panggil (*calling card*), jasa-jasa dengan teknologi interaktif *voice response* dan radio panggil untuk umum.¹⁹
 - c. penyelenggaraan jasa multimedia, yaitu penyelenggaraan jasa telekomunikasi yang menawarkan layanan berbasis teknologi informasi termasuk di dalamnya penyelenggaraan jasa internet teleponi, jasa akses internet, dan jasa televisi berbayar.²⁰
3. Penyelenggaraan telekomunikasi khusus.

Jenis penyelenggaraan telekomunikasi yang terakhir adalah penyelenggaraan telekomunikasi khusus. Penyelenggaraan telekomunikasi khusus merupakan penyelenggaraan telekomunikasi yang sifat, peruntukan, dan pengoperasiannya khusus,²¹ misalnya untuk keperluan meteorologi, penerbangan, navigasi, pencarian dan pertolongan kecelakaan, komunikasi radio antar penduduk.²²

Penyelenggara jaringan dan penyelenggara jasa telekomunikasi tersebut di atas, dapat berbentuk badan hukum yang didirikan dengan maksud untuk menyelenggarakan jaringan telekomunikasi dan/atau jasa telekomunikasi dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), badan usaha swasta, atau Koperasi.²³ Sedangkan penyelenggaraan

¹⁸ *Ibid.*, ps. 14 ayat (1)

¹⁹ *Ibid.*, ps. 1 angka (12).

²⁰ *Ibid.*, ps. 1 angka (13).

²¹ Indonesia. *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, ps. 1 angka 15.

²² *Ibid.*, Penjelasan ps. 9 ayat (4).

²³ *Ibid.*, ps. 8 ayat (1).

telekomunikasi khusus ini, dapat dilakukan baik oleh perseorangan, instansi pemerintah, ataupun badan hukum selain penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau penyelenggara jasa telekomunikasi.²⁴

3.1.3. Regulasi Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi Bergerak Seluler di Indonesia

Penyelenggaraan telekomunikasi mempunyai peranan penting dan strategis dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, serta memperlancar dan meningkatkan hubungan antar negara, sehingga harus senantiasa ditingkatkan kualitas pelayanannya. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan di bidang telekomunikasi, adalah dengan membuat pengaturan yang dapat memberikan kejelasan dan ketegasan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Oleh karena itu, pada tahun 1999, Pemerintah menerbitkan Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Di dalam undang-undang ini, diatur hal-hal yang menjadi kewajiban dari pelaku penyelenggara telekomunikasi. Pengaturan mengenai kewajiban ini merupakan upaya dalam memberikan jaminan atau payung hukum terhadap perilaku usaha para penyelenggara telekomunikasi di Indonesia, termasuk di dalamnya masyarakat pengguna jasa. Adapun kewajiban-kewajiban dari penyelenggara telekomunikasi, antara lain:

1. Penyelenggara telekomunikasi wajib memberikan ganti rugi atas kesalahan dan atau kelalaian penyelenggara telekomunikasi yang menimbulkan kerugian.²⁵
2. Penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal.²⁶
3. Penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi wajib menyediakan pelayanan telekomunikasi berdasarkan prinsip: perlakuan yang sama dan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi pengguna;

²⁴ *Ibid.*, ps. 8 ayat (2).

²⁵ *Ibid.*, ps. 15 ayat (2).

²⁶ *Ibid.*, ps. 16.

peningkatan efisiensi dalam penyelenggaraan telekomunikasi; dan pemenuhan standar pelayanan serta standar penyediaan sarana dan prasarana.²⁷

4. Penyelenggara jasa telekomunikasi wajib mencatat atau merekam secara rinci pemakaian jasa telekomunikasi yang digunakan oleh pengguna telekomunikasi.²⁸
5. Penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib menjamin kebebasan penggunaannya memilih jaringan telekomunikasi lain untuk pemenuhan kebutuhan telekomunikasi.²⁹
6. Penyelenggara telekomunikasi wajib memberikan prioritas untuk pengiriman, penyaluran, dan penyampaian informasi penting yang menyangkut keamanan negara, keselamatan jiwa manusia dan harta benda, bencana alam, marabahaya, dan atau wabah penyakit.³⁰
7. Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib menyediakan interkoneksi apabila diminta oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya.³¹
8. Penyelenggara telekomunikasi wajib melakukan pengamanan dan perlindungan terhadap instalasi dalam jaringan telekomunikasi yang digunakan untuk penyelenggaraan telekomunikasi.³²
9. Penyelenggara wajib merahasiakan informasi yang dikirim atau diterima oleh pelanggan jasa telekomunikasi melalui jaringan telekomunikasi dan/atau jasa telekomunikasi yang diselenggarakannya.³³

Sementara berkaitan dengan hak-hak, Undang-undang No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi memberi pengaturan sebagai berikut:

²⁷ *Ibid.*, ps. 17.

²⁸ *Ibid.*, ps. 18.

²⁹ *Ibid.*, ps. 19.

³⁰ *Ibid.*, ps. 20.

³¹ *Ibid.*, ps. 25.

³² *Ibid.*, ps. 39.

³³ *Ibid.*, ps. 42.

1. Setiap pengguna telekomunikasi mempunyai hak yang sama untuk menggunakan jaringan telekomunikasi dan jasa telekomunikasi dengan memperhatikan perundang-undangan yang berlaku.³⁴
2. Atas kesalahan dan/atau kelalaian penyelenggara telekomunikasi yang menimbulkan kerugian, maka pihak-pihak yang dirugikan berhak mengajukan tuntutan ganti rugi kepada penyelenggara telekomunikasi.³⁵
3. Setiap penyelenggara berhak mendapatkan interkoneksi dari penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya.³⁶

Selain hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh para pelaku penyelenggara telekomunikasi, Pemerintah juga memberikan batasan atau pengecualian sebagai berikut:

1. Dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diantara penyelenggara telekomunikasi.³⁷
2. Penyelenggara telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan usaha penyelenggaraan telekomunikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum, kesusilaan, keamanan, atau ketertiban umum.³⁸
3. Setiap orang dilarang melakukan perbuatan tanpa hak, tidak sah, atau memanipulasi akses ke jaringan telekomunikasi, akses ke jasa telekomunikasi, dan/atau akses ke jaringan telekomunikasi khusus.³⁹
4. Setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang dapat menimbulkan gangguan fisik dan elektromagnetik terhadap penyelenggaraan telekomunikasi.⁴⁰

³⁴ *Ibid.*, ps. 14.

³⁵ *Ibid.*, ps. 15.

³⁶ *Ibid.*, ps. 25 ayat (1).

³⁷ *Ibid.*, ps. 10 ayat (1).

³⁸ *Ibid.*, ps. 21.

³⁹ *Ibid.*, ps. 22.

⁴⁰ *Ibid.*, ps. 38.

5. Setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyadapan atas informasi yang disalurkan melalui jaringan telekomunikasi dalam bentuk apapun.⁴¹

Dalam mengatur penyelenggaraan telekomunikasi, Pemerintah selain menerbitkan Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, juga menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, sebagai salah satu peraturan pelaksana dari Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Peraturan Pemerintah tersebut memberi penjelasan yang lebih lengkap seputar penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia. Di samping itu, Pemerintah juga menerbitkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 20 Tahun 2001 (yang kemudian telah diubah dengan Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 06/P/M.KOMINFO/04/2008). Keputusan Menteri ini menjabarkan lebih terperinci mengenai penyelenggaraan jaringan telekomunikasi. Di pihak lain, untuk mengatur lebih terperinci mengenai penyelenggaraan jasa telekomunikasi, maka diterbitkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 21 Tahun 2001, yang kemudian diubah dengan Keputusan Menteri Perhubungan No. 30 Tahun 2004.

Sebagaimana dimanatkan oleh Pasal 25 Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi bahwa setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi berkewajiban untuk menjamin tersedianya interkoneksi, maka pada tanggal 8 Februari 2006, Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri No. 08/Per/M.KOMINFO/02/2006 tentang Interkoneksi, yang memberikan pengaturan secara lengkap dan terperinci mengenai interkoneksi. Keberadaan interkoneksi ini sangatlah penting bagi penyelenggaraan telekomunikasi karena tanpa ketersediaan interkoneksi maka konsumen pengguna produk telekomunikasi hanya dapat melakukan komunikasi dengan konsumen lain sesama pengguna produk telekomunikasi yang sama dan tidak dimungkinkan untuk melakukan hubungan komunikasi dengan konsumen lain yang tidak dalam satu produk telekomunikasi yang sama. Beberapa pokok pikiran Peraturan Menteri No. 08/Per/M.KOMINFO/02/2006 tersebut diantaranya adalah memberikan kepastian terhadap penyediaan interkoneksi. Kemudian,

⁴¹ *Ibid.*, ps. 40.

menciptakan proses penyediaan layanan interkoneksi yang transparan dengan mewajibkan operator telekomunikasi untuk mengumumkan kapasitas yang tersedia, lokasi dan biaya interkoneksi. Hal lainnya adalah mengedepankan kesepakatan antarp penyelenggara telekomunikasi, perlakuan yang sama kepada setiap penyelenggara untuk satu jenis layanan yang sama (nondiskriminasi) serta penyediaan interkoneksi dari yang berbasis pendapatan ke interkoneksi berbasis biaya yang dihitung berdasar elemen jaringan yang digunakan.

3.2. Tinjauan Umum Penyelenggaraan Jasa Layanan Pesan Singkat atau *Short Message Service (SMS)*

Indonesia sebagai negara dengan wilayah yang luas dan dengan jumlah penduduk yang sangat besar, memiliki potensi pasar bisnis telekomunikasi yang menjanjikan. Keadaan ini tentunya menarik minat banyak investor asing dan domestik untuk masuk dalam bisnis telekomunikasi ini. Hal ini terbukti dengan semakin banyaknya operator telekomunikasi yang beroperasi saat ini di Indonesia. Adapun operator telekomunikasi yang beroperasi saat ini di Indonesia, antara lain PT Telekomunikasi Indonesia, PT Telekomunikasi Seluler (Telkomsel), PT Excelcomindo Pratama, PT Indosat, PT Hutchison CP Telecommunication, PT Bakrie Telecom, PT Mobile-8 Telecom, PT Smart Telecom, PT Sampoerna Telekomunikasi Indonesia dan PT Natrindo Telepon Seluler. Operator-operator telekomunikasi tersebut tentunya saling bersaing dengan ketat, dan dalam rangka mendapatkan pelanggan, operator-operator telekomunikasi tersebut menawarkan beberapa *fitur* layanan yang dapat memudahkan pelanggan dalam bertelekomunikasi seperti SMS (*Short Message Service*), MMS (*Multimedia Service*), *voice mail*, ataupun *push e-mail*. Dari *fitur-fitur* layanan tersebut, layanan yang paling dikenal pelanggan saat ini adalah layanan pesan singkat atau yang lebih dikenal dengan SMS (*Short Message Service*).

Layanan pesan singkat atau SMS disebut sebagai pesan *text* singkat karena pesan yang dikirimkan hanya berupa karakter *text* dan tidak lebih dari 160 karakter,⁴² sehingga berbeda dengan fitur layanan lain seperti *voice mail* yang

⁴² Puneet Gupta, "Short Message Service: What, How and Where?," <<http://www.wirelessdevnet.com/channels/sms/features/sms.html>>, diakses 9 November 2008.

dikirim dan diterima sebagai pesan suara, ataupun MMS yang memungkinkan untuk dilakukan pengiriman dan penerimaan gambar, musik, rekaman suara, animasi, video, dan *file-file* multimedia lainnya. Layanan pesan singkat atau SMS merupakan jasa nilai tambah dari layanan telekomunikasi seluler dan telepon mobilitas terbatas (*Fixed Wireless Access* atau FWA), yang saat ini tidak bisa dipisahkan dari layanan suara. Sejarah SMS itu sendiri muncul pada Desember 1992, dimana pesan itu dikirim dari sebuah komputer ke sebuah telepon seluler dalam jaringan GSM milik operator seluler Vodafone di Inggris.⁴³ Pada awalnya, SMS hanya dapat dilakukan ke sesama operator saja (*on-net*). SMS antar operator (*off-net*) baru dimulai sekitar tahun 2000-2001. Layanan pesan singkat (SMS) ini menjadi salah satu layanan dasar telekomunikasi yang digemari masyarakat saat ini, bahkan banyak pelanggan yang justru lebih banyak menggunakan layanan SMS daripada layanan suara. *Short Message Service* (SMS) tidak lagi dipandang sebagai kebutuhan sekunder telekomunikasi, tetapi sudah menjadi kebutuhan yang *essential*. Dengan menggunakan jasa layanan SMS maka pemilik *handset* dapat mengirimkan pesan singkat berupa teks satu arah kepada pemilik *handset* lainnya. Di pihak lain, bagi operator telekomunikasi, layanan SMS ini juga dijadikan andalan dalam menggali keuntungan. Untuk jasa layanan SMS, operator menerapkan tarif yang dibebankan kepada pelanggan yang melakukan pengiriman SMS dan pendapatan dari pengiriman suatu SMS hanya menjadi milik operator pengirim SMS. Penetapan tarif seperti ini, biasa dikenal dengan *Sender Keeps All* (SKA).

Terkait dengan masalah tarif, saat ini terdapat regulasi Pemerintah yang secara umum mengatur mengenai tarif telekomunikasi, yaitu:

- a. Pasal 27 dan Pasal 28 Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi;
- b. Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi;
- c. Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi;

⁴³ *Ibid.*

- d. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.8/Per/M.KOMINFO/02/2006 tentang Interkoneksi;
- e. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 9/Per/M.Kominfo/IV/2008 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Seluler.

Regulasi-regulasi tersebut mengatur bahwa besaran tarif telekomunikasi seluler diserahkan sepenuhnya kepada operator dengan mengacu pada formula dan susunan tarif yang ditetapkan pemerintah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 28 Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Adapun Pasal 28 Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, menyatakan bahwa:

Besaran tarif penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi ditetapkan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi dengan berdasarkan formula yang ditetapkan oleh Pemerintah.⁴⁴

Sedangkan Penjelasan Pasal 28 berbunyi:

Formula sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pola perhitungan untuk menetapkan besaran tarif. Formula tarif terdiri atas tarif awal dan formula tarif perubahan. Dalam menetapkan formula tarif awal, yang harus diperhatikan adalah komponen biaya, sedangkan untuk menetapkan formula besaran tarif perubahan diperhatikan juga antara lain faktor inflasi, kemampuan masyarakat dan kesinambungan telekomunikasi.⁴⁵

Pada awalnya, tarif yang diberlakukan untuk pengiriman SMS pada periode tahun 1994 sampai dengan tahun 2004 adalah sama untuk semua operator (misalnya Telkomsel, Indosat, dan XL yang memberlakukan tarif sebesar Rp. 350

⁴⁴Indonesia., *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, ps. 28.

⁴⁵ *Ibid.*, Penjelasan ps. 28.

untuk *off-net* maupun *on-net*).⁴⁶ Akan tetapi, seiring dengan semakin banyaknya operator baru yang masuk dalam industri telekomunikasi, pada tahun 2004, operator mulai memberlakukan perbedaan tarif SMS *on-net* (sesama operator) dan *off-net* (lintas operator). Tarif dasar SMS dari masing-masing operator pada periode tahun 2004 sampai dengan tahun 2007, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Tarif Dasar SMS Masing-masing Operator Tahun 2004-2007

OPERATOR	PRODUK	TUJUAN	2004	2005	2006	2007
TELKOMSEL	Kartu Halo (Pasca Bayar)	<i>Off-net</i>	250	250	250	250/350*
	Kartu Halo (Pasca Bayar)	<i>On-net</i>	250	250	250	250/350*
	Simpati (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	350	350	350	350
	Simpati (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	350	350	299	299
	Kartu As (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	300	300	300	299
	Kartu As (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	300	150	150	99/149**
INDOSAT	Matrix (Pasca Bayar)	<i>Off-net</i>	300	300	300	300
	Matrix (Pasca Bayar)	<i>On-net</i>	300	300	300	300
	IM3 Bright (Pasca Bayar)	<i>Off-net</i>	250/350***	250/350***	-	-
	IM3 Bright (Pasca Bayar)	<i>On-net</i>	-	-	-	-
	StarOne Pasca Bayar	<i>Off-net</i>	225	225	225	225
	StarOne Pasca Bayar	<i>On-net</i>	100	100	100	100
	Mentari (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	350	350	350	350
	Mentari (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	350	350	350	350
	IM3 (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	350	350	350	88/350****
	IM3 (Pra Bayar)	<i>On-net</i>		150	88/100/ 150*****	40/88/100/ 150*****
	StarOne Pra Bayar	<i>Off-net</i>	350	350	350	350
	SratOne Pra Bayar	<i>On-net</i>	350	350	350	100
XL	Xplor (Pasca Bayar)	<i>Off-net</i>	250	250	250	250
	Xplor (Pasca Bayar)	<i>On-net</i>	250	250	250	250
	Bebas (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	350	350	350	350
	Bebas (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	350	350	350	350
	Jempol (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	299	299	299	299
	Jempol (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	99	99	99	45/99*****
TELKOM	Flexi Classy (Pasca Bayar)	<i>Off-net</i>	-	-	-	250
	Flexi Classy	<i>On-net</i>	-	-	-	75

⁴⁶ Termuat dalam Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), tanggal 18 Juni 2008.

	(Pasca Bayar)					
	Flexi Trendy (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	-	-	-	350
	Flexi Trendy (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	-	-	-	100
MOBILE-8	Fren Pasca Bayar	<i>Off-net</i>	-	-	-	250
	Fren Pasca Bayar	<i>On-net</i>	-	-	-	100
	Fren Pra Bayar	<i>Off-net</i>	-	-	-	300
	Fren Pra Bayar	<i>On-net</i>	-	-	-	100
BAKRIE	Esia Prepaid	<i>Off-net</i>	-	-	-	250
	Esia Prepaid	<i>On-net</i>	-	-	-	50
	Esia Postpaid	<i>Off-net</i>	-	-	-	250
	Esia Postpaid	<i>On-net</i>	-	-	-	50
HUTCHISON	3 Pra Bayar	<i>Off-net</i>	-	-	-	100
	3 Pra Bayar	<i>On-net</i>	-	-	-	0
SMART	Smart Prepaid	<i>Off-net</i>	-	-	-	275
	Smart Prepaid	<i>On-net</i>	-	-	-	25
	Smart Postpaid	<i>Off-net</i>	-	-	-	-
	Smart Postpaid	<i>On-net</i>	-	-	-	-
NTS	NTS Prepaid	<i>Off-net</i>	350	350	350	350
	NTS Prepaid	<i>On-net</i>	-	-	-	50
STI	Ceria Prabayar	<i>Off-net</i>	-	-	-	200
	Ceria Prabayar	<i>On-net</i>	-	-	-	200

Sumber: Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Keterangan:

- * : 350 adalah tarif SMS untuk kartu Halo free abodemen
- ** : 99 adalah tarif SMS ke sesama kartu As, 149 adalah tarif SMS Kartu As ke sesama Telkomsel
- *** : 350 tarif ke XL.
- **** : 88 adalah tarif di luar Jawa
- ***** : 88 adalah tarif khusus Bali, Nusa Tenggara, Sulawesi, Ambon, Papua; 100 tarif voucher khusus SMS Januari
- ***** : 40 adalah tarif super voucher 200 SMS Mei, 88 tarif luar Jawa
- ***** : 99 adalah tarif pada saat peak, 45 tarif pada saat off peak

Pada tanggal 1 April 2008, Departemen Telekomunikasi dan Informatika menerbitkan Peraturan Menteri No. 9/Per/M.Kominfo/IV/2008 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Seluler. Dengan diterbitkannya Peraturan Menteri tersebut, maka semua operator wajib menyesuaikan tarifnya paling lambat tanggal 25 April 2008.⁴⁷ Dalam Pasal 14 ayat (1) Peraturan Menteri tersebut, diatur bahwa

⁴⁷ Keterangan ini dimuat dalam Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

perhitungan tarif pungut jasa teleponi dasar dan fasilitas tambahan SMS yang dihitung dengan formula: Biaya Elemen Jaringan⁴⁸ + Biaya Aktivasi Layanan Retail + Profit Margin.⁴⁹

Penghitungan tarif yang dimuat dalam Peraturan Menteri No. 9/Per/M.Kominfo/IV/2008 tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Seluler tersebut hanya berpengaruh kepada pentarifan suara dan tidak mengubah pola *Sender Keeps All* (SKA) untuk tarif SMS dari setiap operator. Dengan penetapan tarif yang berdasarkan *Sender Keeps All* (SKA) tersebut, maka operator penerima tidak mendapatkan bagian tarif yang dibayar konsumen.

Adapun tarif dasar SMS dari masing-masing operator per 25 April 2008, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2
Tarif Dasar SMS Masing-masing Operator per 25 April 2008

OPERATOR	PRODUK	TUJUAN	2007	2008
TELKOMSEL	Kartu Halo (Pasca Bayar)	<i>Off-net</i>	250/350*	150
	Kartu Halo (Pasca Bayar)	<i>On-net</i>	250/350*	125
	Simpati (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	350	150
	Simpati (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	299	100
	Kartu As (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	299	149
	Kartu As (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	99/149**	88
	Matrix (Pasca	<i>Off-net</i>	300	150

⁴⁸ Biaya elemen jaringan merupakan biaya elemen jaringan yang dihitung dengan menggunakan Metode *Long Run Incremental Cost Bottom Up* (LRIC) yang tercantum dalam Peraturan Menteri tentang Interkoneksi.

⁴⁹ Departemen Komunikasi dan Informatika, *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi Yang Disalurkan Melalui Jaringan Bergerak Seluler*, Permenkominfo No. 9/Per/M.Kominfo/IV/2008, pasal 14 ayat (1).

INDOSAT	Bayar)			
	Matrix (Pasca Bayar)	<i>On-net</i>	300	100
	StarOne Pasca Bayar	<i>Off-net</i>	225	150
	StarOne Pasca Bayar	<i>On-net</i>	100	100
	Mentari (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	350	149
	Mentari (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	350	99
	IM3 (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	88/350***	100
	IM3 (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	40/88/100/150****	100
	StarOne Pra Bayar	<i>Off-net</i>	350	150
	SratOne Pra Bayar	<i>On-net</i>	100	100
XL	Xplor (Pasca Bayar)	<i>Off-net</i>	250	250
	Xplor (Pasca Bayar)	<i>On-net</i>	250	250
	Bebas (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	350	350
	Bebas (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	350	350
	Jempol (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	299	299
	Jempol (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	45/99*****	99
TELKOM	Flexi Classy (Pasca Bayar)	<i>Off-net</i>	250	250
	Flexi Classy	<i>On-net</i>	75	75

	(Pasca Bayar)			
	Flexi Trendy (Pra Bayar)	<i>Off-net</i>	350	350
	Flexi Trendy (Pra Bayar)	<i>On-net</i>	100	85
MOBILE-8	Fren Pasca Bayar	<i>Off-net</i>	250	250
	Fren Pasca Bayar	<i>On-net</i>	100	100
	Fren Pra Bayar	<i>Off-net</i>	300	250
	Fren Pra Bayar	<i>On-net</i>	100	100
BAKRIE	Esia Prepaid	<i>Off-net</i>	250	275
	Esia Prepaid	<i>On-net</i>	50	55
	Esia Postpaid	<i>Off-net</i>	250	250
	Esia Postpaid	<i>On-net</i>	50	50
HUTCHISON	3 Pra Bayar	<i>Off-net</i>	100	100
	3 Pra Bayar	<i>On-net</i>	0	50
SMART	Smart Prepaid	<i>Off-net</i>	275	275
	Smart Prepaid	<i>On-net</i>	25	25
	Smart Postpaid	<i>Off-net</i>	-	250
	Smart Postpaid	<i>On-net</i>	-	22
NTS	NTS Prepaid	<i>Off-net</i>	350	150
	NTS Prepaid	<i>On-net</i>	50	150
STI	Ceria Prabayar	<i>Off-net</i>	200	200
	Ceria Prabayar	<i>On-net</i>	200	200

Sumber: Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 KPPU.

Keterangan:

- * : 350 adalah tarif SMS untuk kartu Halo free abodemen
- ** : 99 adalah tarif SMS ke sesama kartu As, 149 adalah tarif SMS Kartu As ke sesama Telkomsel
- *** : 88 adalah tarif di luar Jawa
- **** : 40 adalah tarif super voucher 200 SMS Mei, 88 tarif luar Jawa
- ***** : 99 adalah tarif pada saat peak, 45 tarif pada saat off peak

Terhadap besaran tarif yang dikenakan operator telekomunikasi selama ini, mendapat tanggapan dari berbagai pihak, misalnya Badan Regulasi

Telekomunikasi Indonesia (BRTI) yang menilai bahwa tarif SMS yang diberlakukan selama ini terlalu tinggi. Pendapat ini dilatarbelakangi karena sejak Januari 2007, penghitungan tarif pesan pendek berbasis biaya produksi hanya sebesar Rp. 76, sehingga tarif SMS yang wajar diberlakukan adalah sekitar Rp. 100 sampai dengan Rp. 150.⁵⁰ Jika perhitungan BRTI benar, maka tentunya selama ini, konsumen layanan pesan singkat telah dirugikan.

3.3. Persaingan Usaha antar Operator Telekomunikasi di Indonesia

Dengan peranan telekomunikasi yang sangat besar dalam kehidupan serta seiring dengan perkembangan dan kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika, maka tidaklah mengherankan jika beberapa tahun terakhir, industri telekomunikasi di Indonesia khususnya telekomunikasi seluler tumbuh dengan pesat. Industri seluler memang dapat dikatakan terus tumbuh dari tahun ke tahun. Hingga dengan tahun 2006 saja, tercatat bahwa konsumen atau pengguna telepon seluler di Indonesia mencapai angka 63.803.015 orang.⁵¹ Secara keseluruhan, perbandingan jumlah pelanggan untuk masing-masing jenis layanan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3

Jumlah Pelanggan Telekomunikasi Berdasarkan Jenis Telepon

	Jumlah Pelanggan			Pangsa Pelanggan		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Telepon Tetap	8,703,218	8,824,467	8,806,702	21.38%	14.59%	11.20%
Telepon Mobilitas Terbatas (FWA)	1,673,081	4,683,363	6,014,031	4.11%	7.74%	7.65%

⁵⁰ Media Indonesia, "Enam Operator SMS Rugikan Masyarakat Rp. 2,8 Triliun," 19 Juni 2008.

⁵¹ Data jumlah pelanggan telepon seluler bersumber dari Direktorat Telekomunikasi, yang termuat dalam Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Telepon Seluler	30,336,607	46,992,118	63,803,015	74.51%	77.67%	81.15%
Total	40,712,906	60,499,948	78,623,748	100%	100%	100%

Sumber: Direktorat Telekomunikasi, DITJEND POSTEL.⁵²

Jumlah konsumen atau pengguna telepon seluler di Indonesia yang mencapai angka 63.803.015 orang, dapat dikatakan sebagai sebuah angka yang cukup besar dari segi jumlah, walaupun sebenarnya perolehan tersebut masih kurang signifikan, mengingat jumlah pelanggan tersebut belum mencapai setengah dari penduduk Indonesia. Akan tetapi, berarti potensi pasar seluler tetap terbuka lebar. Prospek seluler yang menggairahkan serta keuntungan yang menggiurkan ini, terbukti membuat semakin maraknya kemunculan operator-operator baru dalam pasar telekomunikasi di Indonesia.

Kegiatan telekomunikasi di Indonesia awalnya dikuasai oleh negara melalui Badan Usaha Milik Negara yaitu PT Telkom, yang memonopoli jasa layanan telekomunikasi domestik, dan PT Indosat.⁵³ Pada tahun 1993, era partisipasi swasta dalam industri telekomunikasi dimulai dengan kehadiran PT Telekomunikasi Seluler (Telkomsel), yang kemudian diikuti oleh kehadiran PT Excelcomindo Pratama, dimana operator-operator telekomunikasi tersebut sampai dengan tahun 2003 menguasai jasa telekomunikasi seluler di Indonesia.⁵⁴ Setelah tahun 2004, semakin banyak operator yang masuk dalam pasar telekomunikasi seperti PT Hutchison CP Telecommunication, PT Bakrie Telecom, PT Mobile-8 Telecom, PT Smart Telecom, PT Sampoerna Telekomunikasi Indonesia dan PT Natrindo Telepon Seluler.⁵⁵

Semakin banyaknya penyelenggara jaringan telekomunikasi membuat ketatnya persaingan usaha antar penyelenggara atau operator telekomunikasi

⁵² Dimuat dalam Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

⁵³ Jani Purnawanty Jasfin, "Kepastian Hukum Pada Regulasi Tarif Telepon Seluler di Indonesia," <<http://www.hukumonline.com>>, diakses 15 Juli 2008.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

tersebut. Operator-operator telekomunikasi tersebut saling bersaing mendapatkan pelanggan. Persaingan yang ketat antara mereka pun dapat terlihat dengan maraknya iklan di media massa yang menawarkan promosi tarif termurah. Tarif termurah menjadi andalan operator dalam menjaring pelanggan karena masyarakat konsumen telekomunikasi seluler cukup sensitif terhadap faktor tarif tersebut. Contohnya saja Axis yang menawarkan Rp. 1 per SMS atau bahkan Smart yang menawarkan promosi bicara gratis. Promosi tarif tersebut tentunya sangat menarik bagi masyarakat. Di lain pihak, terkadang promosi tarif murah tersebut tidak diiringi oleh pemberian layanan yang baik oleh operator terhadap konsumennya.

Dalam menyelenggarakan telekomunikasi, para operator telekomunikasi tersebut, selain terikat dengan ketentuan yang termuat dalam Undang-undang Telekomunikasi, sebagai pelaku usaha, tentunya mereka juga harus tunduk pada ketentuan yang termuat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha. Sebenarnya dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di antara penyelenggara telekomunikasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.⁵⁶ Dalam Penjelasan Pasal tersebut disebutkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut adalah Undang-undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa norma persaingan di dalam penyelenggaraan telekomunikasi tidak dapat dilepaskan dari Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Di samping itu, untuk memastikan agar persaingan di sektor telekomunikasi berlangsung secara sehat, sejak tahun 2003, pemerintah telah membentuk Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No.31 Tahun 2003. Adapun salah satu wewenang BRTI adalah mengawasi persaingan usaha penyelenggaraan jasa

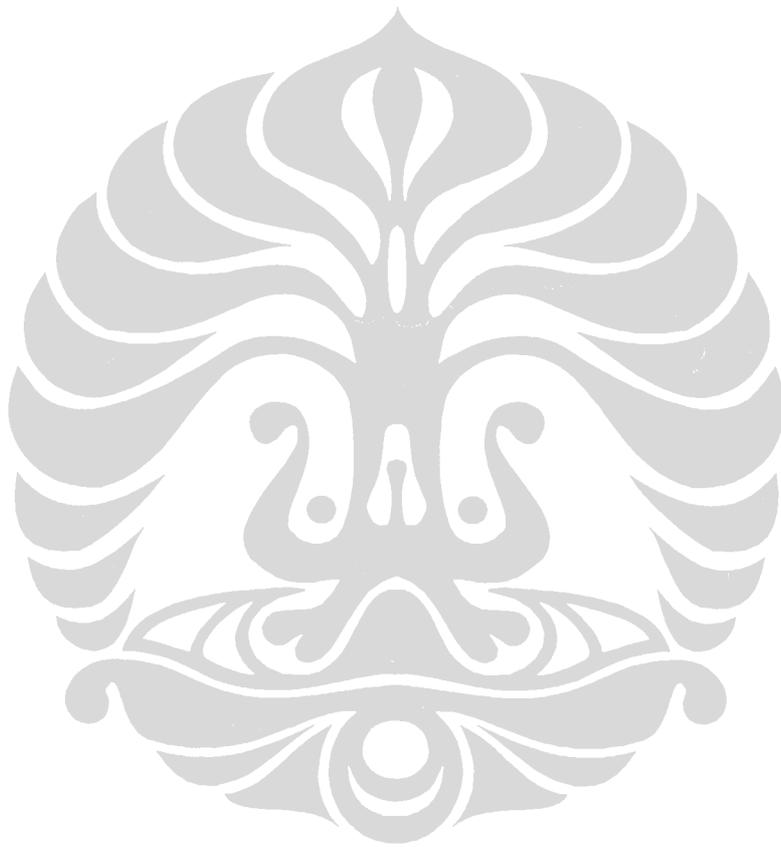
⁵⁶ Indonesia, *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, ps. 10.

dan jaringan telekomunikasi yang dikompetisikan. Jadi, saat ini terdapat dua lembaga yang memiliki otoritas untuk mengawasi jalannya persaingan usaha di bidang telekomunikasi (meskipun BRTI tidak memiliki wewenang untuk memberi sanksi bagi pelanggaran persaingan usaha yang dilakukan operator telekomunikasi).

Di pihak lain, walau telah ada aturan bahwa pelaku usaha di bidang telekomunikasi dilarang untuk melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, namun didorong oleh adanya persaingan ketat yang terjadi antar pelaku usaha di bidang jasa telekomunikasi seluler, terdapat indikasi bahwa kompetisi antar operator telekomunikasi yang terjadi saat ini masih mengarah pada apa yang harus dilakukan untuk mengantisipasi dan menjatuhkan pesaing, bukan pada apa yang harus diperbuat untuk menjadikan konsumen puas terhadap layanan. Indikasi bahwa adanya kompetisi yang tidak sehat antar operator telekomunikasi, dapat terbukti dari penerbitan beberapa putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang terkait dengan adanya persaingan usaha yang tidak sehat antara operator telekomunikasi, seperti:

- a. Putusan No. 02/KPPU-I/2004 KPPU mengenai perkara pemblokiran sambungan langsung internasional (SLI) oleh PT Telkom.
- b. Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 mengenai perilaku kepemilikan silang Indosat dan Telkomsel oleh Temasek Holdings, yang melanggar Pasal 27 huruf a dan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No 5 Tahun 1999.
- c. Dan yang terbaru adalah Putusan No. 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengenai praktek perjanjian penetapan harga SMS *off-net* yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi (yaitu PT Excelcomindo Pratama Tbk, PT Telkomsel, PT Telkom Tbk, PT Bakrie Telecom, PT Mobile 8, dan PT Smart Telecom). Keenam operator telekomunikasi tersebut terbukti melanggar Pasal 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, karena telah membuat perjanjian penetapan harga SMS *off-net* yang tertuang dalam Perjanjian Kerjasama (PKS) interkoneksi antar operator telekomunikasi.

Kompetisi yang tidak sehat antar pelaku usaha telekomunikasi tersebut tentunya sangat disayangkan, karena tidak hanya berpengaruh pada industri telekomunikasi tapi juga memberikan dampak bagi konsumen.



BAB 4

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN JASA
LAYANAN *SHORT MESSAGE SERVICE* (SMS) TERKAIT DENGAN
KASUS PERJANJIAN PENETAPAN HARGA SMS OLEH ENAM
OPERATOR TELEKOMUNIKASI**

4.1. Uraian Kasus Perjanjian Penetapan Harga SMS *Off-net* Oleh Enam Operator Telekomunikasi

Kasus mengenai penetapan harga SMS *off-net* (lintas operator) ini muncul setelah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menerima laporan tentang adanya dugaan pelanggaran oleh operator-operator telekomunikasi terhadap Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pelanggaran tersebut diduga dilakukan oleh PT Excelkomindo Pratama Tbk, PT Telekomunikasi Seluler, PT Indosat Tbk, PT Telkom Tbk, PT Hutchison CP Telecommunication, PT Bakrie Telecom, PT Mobile-8 Telecom Tbk, PT Smart Telecom, dan PT Natrindo Telepon Seluler.¹

Pemeriksaan Pendahuluan pun dilakukan oleh KPPU pada tanggal 2 November 2007 sampai dengan 13 Desember 2007, yang kemudian dilanjutkan Pemeriksaan Lanjutan sampai dengan 26 Maret 2008, dengan Ir. Dedie S. Martadisastra sebagai Ketua Tim Pemeriksa, dan Erwin Syahril, S.H., serta Dr. Sukarmi, S.H, M.H., dimana masing-masing sebagai anggota Tim Pemeriksa.² Melalui proses pemeriksaan yang dilakukan oleh Tim Pemeriksa KPPU, diperoleh fakta-fakta sebagai berikut:

1. Pada periode tahun 1994 sampai dengan tahun 2004 hanya terdapat tiga operator telekomunikasi seluler di Indonesia dan berlaku satu tarif SMS sebesar Rp 350. Namun demikian tidak ditemukan adanya perjanjian penetapan harga diantara operator pada saat itu.³

¹ Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada 18 Juni 2008.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

2. Pada periode tahun 2004 sampai dengan tahun 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 yang tidak boleh lebih rendah dari Rp 250, dimasukkan ke dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS) Interkoneksi antara operator sebagaimana tertera dalam Matrix Klausula Penetapan Tarif SMS dalam PKS Interkoneksi.⁴

Matrix Klausula Penetapan Tarif SMS dalam PKS Interkoneksi

Operator	XL	Telkomsel	Indosat	Telkom	Hutchinson	Bakrie	Mobile-8	Smart	NTS	STI
XL	-	-	-	-	√ (2005)	√ (2004)	√ (2003)	√ (2006)	√ (2001)	-
Telkomsel	-	-	-	√ (2002)	-	√ (2004)	-	√ (2007)	√ (2001)	-
Indosat	-	√	-	-	-	-	-	-	-	-
Telkom	-	√ (2002)	-	-	-	-	-	-	-	-
Hutchinson	√ (2005)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bakrie	√ (2004)	√ (2004)	-	-	-	-	-	-	-	-
Mobile-8	√ (2003)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Smart	√ (2006)	√ (2007)	-	-	-	-	-	-	-	-
NTS	√ (2001)	√ (2001)	-	-	-	-	-	-	-	-
STI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Sumber: Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 KPPU.

3. Pada bulan Juni 2007, berdasarkan hasil pertemuan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) dengan Asosiasi Telepon Seluler Indonesia (ATSI), ATSI menerbitkan Surat Edaran ATSI No.

⁴ *Ibid.*

002/ATSI/JSS/VI/2007, yang 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.⁵

4. Pada periode 2007 sampai sekarang, dengan harga yang tidak berubah Tim Pemeriksa menilai perjanjian penetapan harga SMS masih efektif terjadi sampai dengan April 2008 ketika terjadi penurunan tarif dasar SMS *off-net* di pasar.⁶

Berdasarkan pada fakta-fakta tersebut, maka melalui Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 pada tanggal 18 Juni 2008, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memutuskan bahwa enam operator telekomunikasi (yaitu PT Excelcomindo Pratama Tbk, PT Telkomsel, PT Telkom Tbk, PT Bakrie Telecom, PT Mobile 8, dan PT Smart Telecom), terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat karena melakukan perjanjian penetapan harga SMS *off-net* (lintas operator) selama periode 2004 sampai dengan 1 April 2008. Di pihak lain, operator telekomunikasi yang sebelumnya juga diduga melakukan perjanjian penetapan harga SMS *off-net* yaitu Indosat, Hutchinson, dan NTS-Axis, dinyatakan tidak terbukti bersalah. Hutchinson, meskipun secara formil menandatangani perjanjian kartel, namun secara materil tidak pernah melaksanakannya. Sementara itu, meskipun NTS-Axis secara formil juga telah menandatangani perjanjian harga sejak tahun 2001, namun karena Axis baru diluncurkan tahun 2008 (pasca pencabutan klausul penetapan harga), maka secara materil, tidak pernah melaksanakan perjanjian tersebut.

Keenam operator telekomunikasi tersebut melanggar Pasal 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyatakan bahwa:

- (1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

- 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.⁷

Pada dasarnya, Pasal 5 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menentukan larangan menyeluruh mengenai perjanjian harga horizontal. Ketentuan ini tidak mencakup perjanjian harga vertikal antara pesaing usaha pada pasar yang berbeda-beda. Paradigma yang berlaku untuk Pasal 5 ayat 1 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah perjanjian antar produsen, dimana produsen menetapkan harga yang harus dibayar oleh pembeli untuk barang dan/atau jasa yang diperdagangkan di pasar bersangkutan yang sama dari segi faktual dan geografis.⁸

Di samping itu, KPPU juga menjatuhkan sanksi denda pada PT Excelkomindo Pratama, Tbk dan PT Telekomunikasi Seluler (Telkomsel) masing-masing Rp 25 miliar. PT Telkom diwajibkan membayar denda sebesar Rp 18 miliar, PT Bakrie Telecom membayar denda Rp 4 miliar, dan PT Mobile-8 Telecom membayar denda Rp 5 miliar. Meskipun PT Smart Telecom juga terbukti bersalah, namun karena merupakan pendatang baru (*new entrant*) yang terakhir masuk ke pasar dan berada dalam posisi tawar paling lemah, maka Smart tidak dikenakan denda.

⁷Indonesia, *Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No.33 tahun 1999, TLN No.3817, ps. 5 ayat (1).

⁸ Knud Hansen, et al, *Undang-undang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat* (GTZ-Katalis, 2001), hlm. 140.

4.2. Analisis Yuridis Terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Layanan SMS Ditinjau dari Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

4.2.1. Dampak Perjanjian Penetapan Harga SMS yang dilakukan oleh Operator terhadap Konsumen

Berbagai pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha, tentunya membawa dampak buruk terhadap masyarakat konsumen, tak terkecuali praktek perjanjian penetapan harga SMS *off-net* yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi. Ke-enam operator telekomunikasi yang terbukti melakukan perjanjian penetapan harga SMS *off-net* tersebut, tidak hanya melanggar Pasal 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tetapi juga telah melanggar Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, dinyatakan pada Pasal 10 bahwa dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di antara penyelenggara telekomunikasi. Perjanjian penetapan harga SMS *off-net* yang dilakukan oleh ke-enam operator telekomunikasi tersebut, nyata-nyata merupakan salah satu perbuatan yang dilarang oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat karena menimbulkan persaingan usaha tidak sehat diantara penyelenggara telekomunikasi.⁹ Oleh karena itu, telah terbukti bahwa perbuatan operator telekomunikasi tersebut telah melanggar ketentuan yang tercantum pada Pasal 10 Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Hak dan kewajiban konsumen dalam penyelenggaraan jasa telekomunikasi baik dalam Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi maupun dalam peraturan pelaksana, tidak diatur secara rinci sehingga konsumen berpedoman pada hak dan kewajiban yang diatur dalam

⁹ Indonesia, *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, ps. 10.

Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Hak-hak konsumen dalam Undang-undang Perlindungan konsumen diatur dalam Pasal 4, dan juga Pasal 7 yang mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha, karena kewajiban pelaku usaha dapat dilihat sebagai hak konsumen. Hak konsumen yang tercantum pada Pasal 4, pada intinya adalah setiap konsumen memiliki hak untuk untuk memperoleh pelayanan yang baik dan membayar harga yang wajar atas barang dan/atau jasa yang digunakan.¹⁰ Pasal 4 Undang-undang Perlindungan Konsumen menetapkan bahwa konsumen memiliki hak-hak sebagai berikut:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.¹¹

Kasus perjanjian penetapan harga SMS ini, mengakibatkan konsumen tidak mendapatkan haknya untuk mendapatkan perlakuan atau pelayanan secara benar dan jujur dari pelaku usaha. Hal ini dikarenakan operator-operator telekomunikasi tersebut telah melakukan praktek perjanjian penetapan harga, yang menyebabkan harga atau tarif yang diberlakukan pada konsumen oleh enam

¹⁰ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 4.

¹¹*Ibid.*, ps. 4.

operator telekomunikasi tersebut, bukanlah berdasarkan harga yang seharusnya. Disamping itu, praktek persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi tersebut, juga telah melanggar Pasal 7 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang mengatur mengenai kewajiban-kewajiban pelaku usaha, dan menekankan bahwa pelaku usaha berkewajiban melakukan usahanya dengan itikad baik dan melayani konsumen dengan benar dan jujur.¹² Kewajiban pelaku usaha yang tercantum pada Pasal 7 Undang-undang Perlindungan Konsumen tersebut, dapat juga dilihat sebagai hak konsumen. Adapun kewajiban-kewajiban pelaku usaha yang dicantumkan dalam Pasal 7 undang-undang Perlindungan Konsumen, adalah sebagai berikut:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.¹³

Adapun analisis pemenuhan pelanggaran unsur pada Pasal 7 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, adalah sebagai berikut:

- a. Pelaku usaha

¹² *Ibid.*, ps. 7.

¹³ *Ibid.*

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah:

Setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹⁴

Keenam operator telekomunikasi tersebut, yaitu PT Excelcomindo Pratama, PT Telkomsel, PT Telkom, PT Bakrie Telecom, PT Mobile 8, dan PT Smart Telecom, merupakan badan usaha yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia dan melakukan kegiatan usaha dalam bidang ekonomi di wilayah hukum Republik Indonesia, sehingga memenuhi definisi pelaku usaha sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

b. Berkewajiban beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya dan melayani konsumen secara benar dan jujur.

Dengan mencantumkan klausula penetapan harga SMS *off-net* dalam Perjanjian Kerjasama (PKS) Interkoneksi antar operator, dimana ditetapkan bahwa harga SMS tidak boleh lebih rendah dari Rp 250 per SMS, maka operator-operator telekomunikasi tersebut telah beritikad tidak baik dalam menjalankan usahanya dan tidak jujur terhadap konsumen. Diindikasikan bahwa perjanjian penetapan harga SMS *off-net* tersebut dibuat dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada yang seharusnya.

Pada dasarnya, penetapan harga adalah salah satu larangan ketentuan yang paling tua dalam sejarah hukum persaingan usaha yang diperangi oleh hukum persaingan usaha karena merugikan konsumen secara langsung.¹⁵ Penetapan harga merupakan jenis kartel yang paling umum terjadi di kalangan

¹⁴ *Ibid.*, ps. 1 angka (3).

¹⁵ Munir Fuady, *op.cit.*, hlm. 56.

penjual, di samping perjanjian pembagian wilayah pasar atau pelanggan dan perjanjian pembatasan output.¹⁶ Kartel itu sendiri dapat didefinisikan secara sempit dan luas. Secara sempit, kartel merupakan sekelompok perusahaan yang seharusnya saling bersaing tetapi mereka justru menyetujui satu sama lain untuk "menetapkan harga" guna meraih keuntungan monopolis, sedang dalam pengertian luas, kartel meliputi perjanjian antara pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga.¹⁷ Di samping itu, menurut Thee Kian Wie, suatu kartel adalah gabungan beberapa perusahaan-perusahaan besar dalam suatu industri yang terselubung berusaha untuk mengendalikan pasar di mana mereka bergerak.¹⁸ Dapat dikatakan bahwa pada dasarnya, kartel terjadi dengan penentuan harga secara bersama-sama atas suatu produk atau jasa. Perjanjian penentuan harga tersebut tentunya menimbulkan harga yang sangat tinggi.

Dalam klausula yang terdapat pada Perjanjian Kerjasama (PKS) Interkoneksi antar operator, ditetapkan bahwa bahwa harga SMS tidak boleh lebih rendah dari Rp 250 per SMS. Harga tarif tersebut menurut penilaian Badan Regulasi Tarif Indonesia (BRTI), terlalu mahal karena sejak Januari 2007, penghitungan tarif pesan pendek berbasis biaya produksi hanya sebesar Rp. 76¹⁹, sehingga tarif SMS yang wajar diberlakukan adalah sekitar Rp. 100 sampai dengan Rp. 150.²⁰ Penetapan harga yang sangat tinggi tersebut, tentunya menjadi

¹⁶ Rahmawati Miladia, "Kajian Yuridis tentang Kartel Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha," (Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006), hlm.28. Sebagaimana dikutip dari A.M.Tri Anggraini, "Perspektif Perjanjian Penetapan Harga Menurut Hukum Persaingan Usaha" dalam masalah-masalah Hukum Ekonomi Kontemporer, diedit oleh Ridwan Khairandy (Jakarta: Fakultas hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, 2006), hlm. 262.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 28. Sebagaimana dikutip dari Herbert Hovenkamp, *Antitrust* (St. Poul Mint: West Publicity Co., 1993), hlm. 71.

¹⁸ Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 47.

¹⁹ Tarif ini berdasarkan pada skema interkoneksi berbasis biaya berdasar laporan keuangan tahun 2003.

²⁰ Media Indonesia, "Enam Operator SMS Rugikan Masyarakat Rp. 2,8 Triliun," 19 Juni 2008.

keuntungan besar bagi pelaku usaha. Hal ini terlihat dari laporan keuangan enam operator yang diterima KPPU, dimana total pendapatan keenam operator tersebut sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2007 dapat dikatakan sangat besar, yaitu mencapai sekitar Rp.133,8 trilyun.

Tabel 4
Pendapatan Operator Pelaku Kartel
(dalam milyar rupiah)

Tahun	Telkomsel	XL	Mobile-8	Telkom	Bakrie Telecom	Smart	Total Pendapatan Industri
2004	14.765,08	2.528,46	124,91	575,4	275,03	-	18.268,91
2005	21.132,91	2.956,38	482,6	1.449,7	369,06	-	26.390,65
2006	29.145,19	4.437,17	751,19	2.806,2	829,36	-	37.969,1
2007	38.799	6.459,77	1.117,74	3.372,39	1.503,39	4	51.856,29
Total	103.842,18	16.381,81	2.476,44	8.203,69	2.976,84	4	133.884,95

Sumber: Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Di pihak lain, berbeda dengan pelaku usaha, harga tinggi akibat dari adanya perjanjian penetapan harga, menimbulkan kerugian bagi konsumen. Kerugian konsumen itu berupa hilangnya kesempatan pelanggan (konsumen) layanan jasa SMS untuk dapat menikmati tarif yang lebih hemat. Jika saja tarif SMS *off-net* yang diberlakukan dalam kurun waktu tahun 2004 hingga April 2008, lebih hemat atau lebih rendah dari tarif yang diperjanjikan antar operator telekomunikasi tersebut, tentunya konsumen juga akan memiliki kesempatan untuk menggunakan layanan SMS yang lebih banyak. Di samping itu, alternatif pilihan konsumen selama kurun waktu tahun 2004 sampai dengan April 2008 pun menjadi terbatas.

Majelis Komisi KPPU bahkan juga melihat adanya kerugian materiil konsumen yang dihitung berdasarkan selisih penerimaan harga yang diberlakukan berdasarkan perjanjian penetapan harga dengan penerimaan harga kompetitif SMS *off-net*, dimana selisih itu sekitar Rp. 2,8 trilyun. Perhitungan ini mengacu pada penelitian harga interkoneksi yang dilakukan oleh OVUM (yaitu konsultan telekomunikasi Australia yang ditunjuk oleh operator-operator telekomunikasi) dan formulasi perhitungan biaya SMS oleh BRTI.

Tabel 5
Perhitungan Kerugian Konsumen*
(Berdasarkan proporsi pangsa pasar operator pelaku)

Tahun	Telkomsel	XL	M-8	Telkom	Bakrie	Smart	Total
2004	311,8	53,4	2,6	12,2	5,8	-	385,8
2005	446,3	62,4	10,2	30,6	7,8	-	557,4
2006	615,5	93,7	15,9	59,3	17,5	-	801,9
2007	819,4	136,4	23,6	71,2	31,8	0,1	1.082,5
Total	2.193,1	346,0	52,3	173,3	62,9	0,1	2.827,7

Sumber : Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

* dalam milyar rupiah

4.2.2. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen atas Pelanggaran yang dilakukan Pelaku Usaha

Berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, tentunya membawa dampak buruk terhadap konsumen, tidak terkecuali dalam kasus praktek perjanjian penetapan harga SMS yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi. Praktek perjanjian penetapan harga SMS tersebut telah menimbulkan dampak yang sangat merugikan bagi konsumen pengguna jasa layanan SMS, maka kasus ini dapat dikategorikan sebagai sengketa konsumen. Di samping itu, praktek perjanjian penetapan harga SMS *off-net* ini juga menyisakan masalah bagi konsumen yaitu berupa mengenai masalah penyelesaian sengketa dan ganti rugi bagi konsumen, mengingat bahwa dalam Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007, KPPU tidak menjatuhkan sanksi ganti rugi bagi konsumen karena KPPU tidak memiliki kewenangan untuk itu.

Konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha, tentunya perlu mendapatkan perlindungan hukum. Terkait dengan masalah penyelesaian ganti rugi yang dialami konsumen, maka pada Undang-undang Perlindungan Konsumen diatur bahwa setiap konsumen yang dirugikan, memiliki hak untuk dapat menuntut ganti rugi kepada pelaku usaha.²¹ Mengenai masalah ganti rugi ini sebenarnya sangat terkait dengan tanggung jawab pelaku usaha. Dalam Pasal 19

²¹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 4.

Undang-undang Perlindungan Konsumen, dinyatakan bahwa pelaku usaha memiliki tanggung jawab untuk memberikan ganti rugi atas kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Ganti rugi tersebut dapat berupa:

- a. pengembalian uang atau penggantian barang dan atau jasa yang sejenis atau setara; atau
- b. perawatan kesehatan dan atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²²

Apabila pelaku usaha menolak dan/atau tidak memberi ganti tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen, maka dapat digugat.²³ Oleh karena itu, atas pelanggaran yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi, masyarakat konsumen pengguna SMS yang telah dirugikan, tentunya berhak untuk mengajukan tuntutan ganti rugi kepada enam operator telekomunikasi tersebut. Di pihak lain, penyelenggara telekomunikasi juga wajib memberikan ganti rugi, kecuali penyelenggara telekomunikasi dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut bukan diakibatkan oleh kesalahannya.²⁴

Selama ini, pengaduan masyarakat pengguna telepon seluler selalu berada di lima besar pengaduan konsumen yang diterima oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).²⁵ Pada umumnya, pengaduan berkisar mengenai permasalahan layanan petugas, tagihan, ataupun SMS Premium.²⁶

Dalam setiap proses penyelesaian sengketa dan ganti rugi, pada umumnya selalu diupayakan untuk menyelesaikannya secara damai di antara kedua belah pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa secara damai maksudnya adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh para pihak yang

²² Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 19.

²³ *Ibid.*, ps. 23.

²⁴ Indonesia, *Undang-undang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, ps. 15.

²⁵“Pengguna Seluler, 5 Besar Pengadu ke YLKI,” <<http://www.kompas.com/read/xml/2008/03/02/20125086/pengguna.seluler.5.besar.pengadu.ke.ylki>>, 2 Maret 2008.

²⁶ *Ibid.*

bersengketa tanpa melalui pengadilan, dan hal tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.²⁷ Penyelesaian sengketa secara damai membutuhkan kemauan, kesabaran, dan kemampuan berunding untuk mencapai penyelesaian sengketa secara damai. Oleh karena itu, dalam prakteknya, penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha yang dilakukan secara damai, sulit untuk dilakukan. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen, maka dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diatur secara khusus mengenai masalah penyelesaian sengketa pada Bab X, dimulai dari Pasal 45 sampai dengan Pasal 48.

Konsumen (tak terkecuali konsumen jasa layanan SMS) diberikan alternatif penyelesaian sengketa, dimana penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa (Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen). Berikut adalah penjelasan mengenai penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

a. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita konsumen. Penyelesaian sengketa dapat (bukan keharusan) ditempuh melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Tugas dan wewenang BPSK diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang diantaranya meliputi pelaksanaan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi atau arbitrase atau konsiliasi, dan juga dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar larangan-larangan tertentu yang dikenakan bagi pelaku usaha.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang, bahkan hasil putusan BPSK dapat dijadikan bukti permulaan bagi penyidik.²⁸

²⁷ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.*, hlm. 75.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 73.

b. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan peradilan umum. Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.²⁹ Jadi, dapat dikatakan bahwa, penyelesaian sengketa melalui pengadilan ini hanya dapat dilakukan jika:

- a. para pihak belum memilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, atau
- b. upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.³⁰

Mengingat bahwa jumlah konsumen jasa layanan SMS ini jumlahnya sangat banyak, maka dapat dipertimbangkan untuk mengajukan gugatan *class action*. *Class action* merupakan gugatan perdata biasa yang diajukan oleh satu orang atau lebih, atas nama sejumlah orang yang mempunyai tuntutan yang sama terhadap tergugat.³¹ Berdasarkan Penjelasan Pasal 46 ayat (1) huruf b, dinyatakan bahwa gugatan kelompok (*class action*) diakui oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen. Lebih lanjut dikemukakan bahwa gugatan ini harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum.

Dalam prakteknya, gugatan *class action* ini pernah ditempuh oleh sejumlah konsumen sebagai upaya menyelesaikan sengketa konsumen yang terjadi, dan salah satu contohnya adalah gugatan *class action* untuk menuntut ganti kerugian konsumen atas perbuatan melawan hukum yang telah dilakukan oleh operator telekomunikasi, terkait tarif tinggi untuk percakapan dan SMS yang diberlakukan Indosat dan Telkomsel, dan memiliki korelasi dengan perkara yang berujung pada putusan bersalah yang dikeluarkan KPPU mengenai kepemilikan silang Temasek Holding pada

²⁹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821, ps. 45 ayat (4).

³⁰ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op.cit.*, hlm. 65.

³¹ Yusuf Shofie, *op.cit.*, hlm. 80.

Telkomsel dan Indosat.³² Dalam putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 tentang kepemilikan silang di Telkomsel dan Indosat, disebutkan adanya kerugian yang diderita konsumen telepon akibat kepemilikan silang Temasek dan monopoli PT Telekomunikasi Seluler (Telkomsel), dimana jumlahnya berkisar antara Rp14,7 triliun sampai Rp30,8 triliun (periode 2003–2006).³³ Gugatan ini didaftarkan pada beberapa Pengadilan Negeri yaitu Pengadilan Negeri Bekasi, Pengadilan Negeri Tangerang, Pengadilan Bandung, dan Pengadilan Jakarta Pusat.³⁴ Gugatan ditujukan terhadap Indosat, Telkomsel, Temasek, Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd. (STT), STT Communications Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd. (AMH), Indonesia Communication Limited (ICL), Singapore Telecommunications Ltd. (Singtel), Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd (Singtel Mobile), dan PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk c.q. Kantor Daerah Telekomunikasi (Kandatel) Bekasi (Telkom), serta Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai turut tergugat.³⁵ Pada dasarnya, pihak yang digugat dan materi gugatan antara *class action* di Pengadilan Negeri Bekasi dan Pengadilan Negeri Tangerang serupa. Hal yang membedakan hanya keterwakilan kelompok penggugat, dimana jika di Pengadilan Negeri Bekasi, enam orang penggugat hanya mewakili kelompok pengguna telepon seluler di Bekasi, sedangkan sembilan penggugat di Pengadilan Negeri Tangerang dan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengaku mewakili kelompok pengguna telepon seluler di seluruh Indonesia.³⁶ Kasus sengketa konsumen ini, dapat dikatakan serupa dengan sengketa konsumen perjanjian

³² “Akibat 'Kekosongan Hukum', Class Action terhadap Temasek dkk Menjamur,” <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19813&cl=Berita>>, 29 Juli 2008.

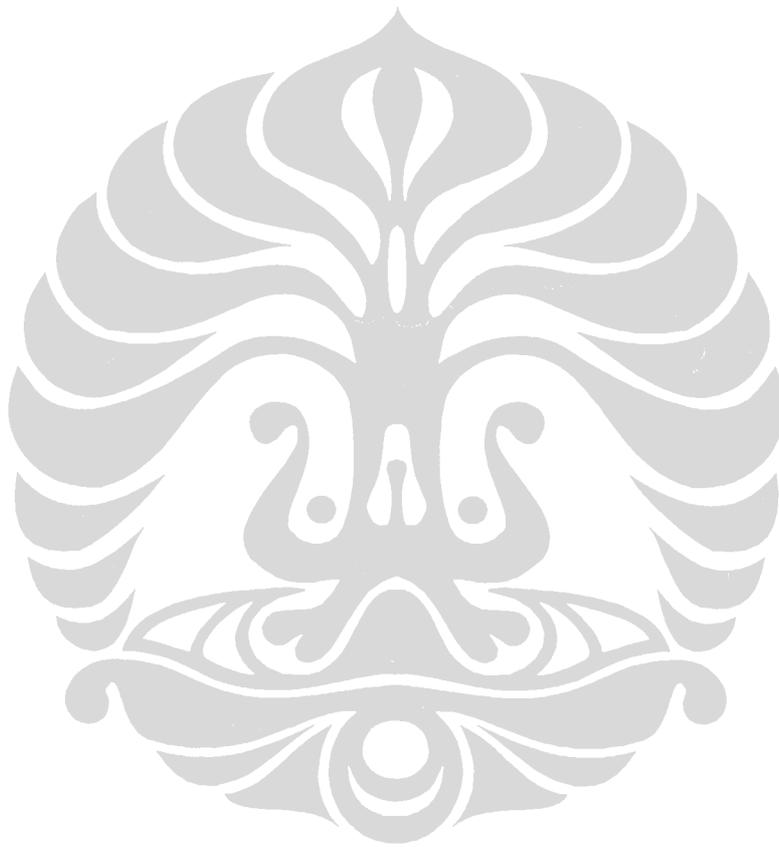
³³ *Ibid.*

³⁴ “Disesalkan, Gugatan *Class Action* Terhadap Temasek,” <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19030&cl=Berita>>, 16 April 2008.

³⁵ “Class Action 'Diam-Diam' Terhadap Indosat dan Telkomsel,” <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19813&cl=Berita>>, 10 Desember 2007.

³⁶ “Akibat 'Kekosongan Hukum', Class Action terhadap Temasek dkk Menjamur,” <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19813&cl=Berita>>, 29 Juli 2008.

penetapan harga SMS *off-net*, dimana konsumen yang dirugikan jumlahnya sangat besar. Oleh karena itu, nampaknya gugatan *class action* ini, dapat menjadi salah satu cara tepat bagi konsumen jasa layanan SMS dalam mengajukan gugatan terhadap enam operator telekomunikasi yang telah melakukan perjanjian penetapan harga SMS *off-net*. Tentunya gugatan tersebut akan lebih tepat dilakukan apabila putusan KPPU mengenai perjanjian penetapan harga SMS ini telah mendapatkan kekuatan hukum tetap (*inkracht*).



BAB 5 PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, tentunya juga akan membawa dampak terhadap konsumen, tidak terkecuali dalam kasus perjanjian penetapan harga SMS *off-net* yang dilakukan oleh enam operator telekomunikasi. Praktek penetapan harga SMS *off-net* tersebut, telah menyebabkan terjadi pelanggaran hak konsumen pengguna layanan SMS untuk mendapatkan perlakuan atau pelayanan secara benar dan jujur dari operator telekomunikasi selaku pelaku usaha. Perjanjian penetapan harga SMS interkoneksi (*off-net*), menimbulkan harga atau tarif SMS *off-net* yang lebih tinggi dari harga seharusnya. Harga yang tinggi inilah yang kemudian menimbulkan dampak kerugian bagi konsumen. Kerugian konsumen itu berupa hilangnya kesempatan pelanggan (konsumen) untuk memperoleh harga SMS yang lebih rendah, menggunakan layanan SMS yang lebih banyak pada harga yang sama, serta terbatasnya alternatif pilihan konsumen selama kurun waktu tahun 2004 sampai dengan April 2008. Di samping itu, menurut KPPU, perjanjian penetapan harga SMS *off-net* ini juga mengakibatkan kerugian materiil bagi konsumen sekitar Rp. 2,8 trilyun.
2. Hak dan kewajiban konsumen dalam penyelenggaraan jasa telekomunikasi, baik dalam Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi maupun dalam peraturan pelaksana, hak konsumen tidak diatur secara rinci, maka konsumen berpedoman pada hak dan kewajiban yang diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Setiap konsumen yang dirugikan, memiliki hak untuk dapat menuntut ganti rugi pada pelaku usaha. Di samping itu, sudah menjadi tanggung jawab pelaku usaha untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen. Pada pasal 45 sampai dengan Pasal 48 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, terdapat alternatif penyelesaian sengketa yang dapat dipilih oleh

konsumen (pengguna) layanan SMS untuk mendapatkan ganti rugi yang ditimbulkan dari adanya perjanjian penetapan harga SMS *off-net* ini. Penyelesaian sengketa konsumen ini dapat diselesaikan melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa, dan salah satu cara yang dapat dipertimbangkan dalam menuntut ganti rugi konsumen yang ditimbulkan dari praktek penetapan harga SMS *off-net* ini adalah dengan mengajukan gugatan *class action*, mengingat jumlah konsumen layanan SMS yang dapat dirugikan sangat besar. Tentunya gugatan ganti rugi tersebut akan lebih tepat dilakukan setelah putusan KPPU mengenai perjanjian penetapan harga SMS tersebut telah mendapatkan kekuatan hukum tetap (*inkracht*).

5.2. Saran

Saran yang dapat dikemukakan adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melakukan monitoring secara berkala terhadap penyelenggaraan usaha yang dilakukan oleh operator-operator telekomunikasi, terutama mengenai penetapan harga. Monitoring tersebut dapat dilakukan dengan melihat apakah harga yang diberlakukan kepada pengguna jasa telekomunikasi merupakan harga yang wajar atau tidak. Dengan demikian, apabila di kemudian hari operator-operator telekomunikasi tersebut kembali membuat perjanjian penetapan harga yang menyebabkan harga yang diberlakukan lebih tinggi dari yang sewajarnya, operator-operator telekomunikasi tersebut dapat langsung dikenakan sanksi denda yang lebih besar dari yang sebelumnya dijatuhkan KPPU.

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Dworkin, Ronald. *Legal Research*. Daedalus: Spring, 1973.
- Fuady, Munir. *Pengantar Hukum Bisnis; Manata Bisnis Modern di Era Global*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005.
- _____. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Ginting, Elyta Ras. *Hukum Anti Monopoli*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- Hansen, Knud, et al, *Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* . GTZ-Katalis, 2001.
- Makarim, Edmon. *Pengantar Hukum Telematika*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005.
- Mamudji, Sri. *Et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Nasution, Az. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta: Diadit Media, 2006.
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT. Grasindo, 2000.
- Shofie, Yusuf. *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK; Teori dan Penegakan Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 1986.
- Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000.

ARTIKEL

“Enam Operator SMS Rugikan Masyarakat Rp. 2,8 Triliun,” *Media Indonesia*. (19 Juni 2008): 1.

“Masyarakat Harus Tuntut Ganti Rugi Operator SMS.” *Media Indonesia* (20 Juni 2008): 16.

“Kartel SMS; Sikap Depkominfo Tidak Tegas.” *Media Indonesia* (21 Juni 2008):12.

“Kartel SMS yang Menghambat Pertumbuhan.” *Media Indonesia* (22 Juni 2008):1.

Surendro, Kridanto. “Transparansi Jasa Telekomunikasi.” *Media Indonesia*. (23 Juni 2008): 1.

Situmorang, Eva K. “Tumpang-Tindih Kebijakan Industri Telekomunikasi Selular.” *Media Indonesia* (19 Juli 2008): 13.

PUTUSAN KPPU

Putusan Perkara Nomor: 26/KPPU-L/2007 Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Kartel SMS.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No.33 tahun 1999, TLN No.3817.

_____, *Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No.42 Tahun 1999, TLN No.3821.

_____, *Undang-undang Tentang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881.

_____, *Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi*, PP No. 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, LN No. 107 Tahun 2000, TLN 3981.

Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Kepmen Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001.

Departemen Perhubungan, *Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi*, Kepmen Perhubungan No. KM. 21 Tahun 2001.

Departemen Komunikasi dan Informatika, *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Interkoneksi*, Permen Komunikasi dan Informatika No. 8, Tahun 2006.

Departemen Komunikasi dan Informatika, *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 20 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi*, Permen Komunikasi dan Informatika No. 6, Tahun 2008.

Departemen Komunikasi dan Informatika, *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Tata Cara Penetapan Tarif Jasa Telekomunikasi yang Disalurkan melalui Jaringan Bergerak Selular*, Permen Komunikasi dan Informatika No. 9, Tahun 2008.

TESIS

Miladia, Rahmawati. "Kajian Yuridis tentang Kartel ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha," Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.

INTERNET

Purnawanty Jasfin, Jani. "Kepastian Hukum Pada Regulasi Tarif Telepon Selular di Indonesia." <<http://www.hukumonline.com>>. Diakses 15 Juli 2008.

Wignjosoebroto, Soetandyo. "Legal Reasoning: Penalaran Deduktif dan Induktif Pada Penelitian Hukum." <http://www.huma.or.id/>. Diakses 16 Oktober 2008.

Nasution, Az. "Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Tinjauan Singkat UU Nomor 8 Tahun 1999." <www.pemantau_peradilan.com>. Diakses pada 28 Agustus 2008.

Gupta, Puneet. "Short Message Service: What, How and Where?," <<http://www.wirelessdevnet.com/channels/sms/features/sms.html>>. Diakses 9 November 2008.

Harifaningsih, Elvani dan Roni Yunianto. "Kartel SMS Rugikan 2,8 Triliun." <http://www.bisnis.com/servlet/page?_pageid=127&_dad=portal300&_schema=PORTAL30&_vnm_lang_id=2&_ptopik=A01&_cdate=19-JUN-2008&_inw_id=607045>. 19 Juni 2008

- “Kartel SMS Rugikan Konsumen Rp. 2,827 Triliun,”
<<http://www.waspada.co.id/Ekonomi/Bisnis/KPPU-em-Kartel-SMS-Rugikan-Konsumen-RP2-827-Triliun-em.html>>. 18 Juni 2008.
- “Class Action 'Diam-Diam' Terhadap Indosat dan Telkomsel,”
<<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19813&cl=Berita>>. 10 Desember 2007.
- “Pengguna Seluler, 5 Besar Pengadu ke YLKI,”
<<http://www.kompas.com/read/xml/2008/03/02/20125086/pengguna.seluler.5.besar.pengadu.ke.ylki>>. 2 Maret 2008.
- “Akibat 'Kekosongan Hukum', *Class Action* terhadap Temasek dkk Menjamur,”
<<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19813&cl=Berita>>. 29 Juli 2008.
- “Disesalkan, Gugatan *Class Action* Terhadap Temasek,”
<<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19030&cl=Berita>>. 16 April 2008.
- “Mewujudkan Persaingan Sehat di Industri Telekomunikasi.”
<<http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=396&encodurl=06%2F19%2F08%2C04%3A06%3A32>>. 9 Juni 2008.
- ”Agar Tidak Digugat Konsumen, Operator Telepon Harus Transparan.”
<<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=18977&cl=Berita>>. 10 April 2008.