

BAB V

HASIL ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

5.1. Analisis Kualitatif

5.1.1. Perbandingan dengan Teori Pasar Bersangkutan

Secara umum dari tinjauan teoritis, maka dalam menetapkan pasar bersangkutan diperlukan batasan pasar menurut produk dan wilayah geografis berdasarkan sisi permintaan dan penawaran dengan mengidentifikasi serangkaian produk lain yang dapat dipertimbangkan sebagai substitusi terdekat. Substitusi terdekat dari sisi permintaan ditentukan preferensi konsumen terhadap produk-produk lain yang serupa di wilayah tertentu yang dapat disediakan oleh produsen tanpa hambatan berarti.

Dalam Putusan No. 26/KPPU-L/2007, Majelis Komisi menyandarkan analisisnya berdasarkan definisi pasar bersangkutan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka (10) :

“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut”

yang dalam unsur-unsurnya telah mencantumkan batasan menurut produk dan batasan menurut wilayah geografis sebagaimana teori ekonomi, dengan indikasi penekanan lebih pada sisi penawaran/*supply side*. Dalam pasal ini unsur 'pelaku usaha' tercantum secara eksplisit sedangkan unsur 'konsumen' tidak.

Selanjutnya dalam penafsiran definisi ini, batasan pasar bersangkutan memang dibagi dalam dua pendekatan atau batasan, yaitu batasan menurut produk dan wilayah geografis. Batasan menurut produk menggunakan tiga *proxy*, yaitu kegunaan, karakteristik, dan harga. Berdasarkan tinjauan teoritis, khususnya sebagaimana dikemukakan oleh Motta (2004), aspek kegunaan dan karakteristik memang dapat digunakan sebagai indikator atas derajat substitusi antar produk, namun sebaiknya informasi ini digunakan dalam kerangka *Hypothetical Monopolist Test* (HMT). Oleh karena itu, idealnya batasan menurut produk perlu diuji melalui survey konsumen.

Dari *proxy* harga, Majelis Komisi menyoroti perbedaan harga yang cukup signifikan antara layanan SMS dengan fitur lainnya dan kurang menggali dari aspek potensi peralihan konsumen atau pun analisis kuantitatif walaupun data tarif SMS dan fitur lainnya relatif mudah untuk didapatkan. Walaupun Motta tidak menafikan pendekatan kualitatif, namun apabila terdapat data yang memadai dapat dilakukan uji korelasi harga sehingga terdapat argumentasi yang lebih kuat. Dalam Putusan tersebut sebenarnya terdapat tabel data tarif SMS sesama operator (*off net*) dan antaroperator (*on net*) yang dapat dianalisis lebih lanjut. Hal lainnya adalah interpretasi pasar bersangkutan masih berorientasi pada sisi penawaran, dimana identifikasi produk substitusi dilakukan atas pertimbangan kesamaan produk tersebut dari aspek *delivery* dan teknologinya, dan kurang melakukan pemeriksaan dari sisi konsumen. Analisis tersebut dapat digambarkan dalam Tabel 5.1.

Tabel 5.1.

Analisis Berdasarkan Perspektif Teori Pasar Bersangkutan

ASPEK	PASAR BERSANGKUTAN DALAM PUTUSAN NO. 26/KPPU-L/2007	PERSPEKTIF TEORI PASAR BERSANGKUTAN
Pendefinisian pasar bersangkutan	Pasal 1 ayat 10 UU No. 5/1999 <i>“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang/jasa yg sama atau sejenis atau substitusi dari barang/ jasa tersebut”</i>	Definisi lebih menekankan pada sisi penawaran daripada permintaan, indikasinya unsur pelaku usaha disebutkan secara eksplisit sedangkan unsur konsumen atau pengguna tidak disebutkan secara eksplisit
Analisis pasar produk	Menggunakan <i>proxy</i> kegunaan, karakteristik, dan harga. <i>Proxy</i> kegunaan menekankan pada fungsi SMS sebagai penyampai pesan satu arah sehingga bersubstitusi dg <i>voice mail</i> , MMS, dan <i>push e-mail</i> . <i>Proxy</i> karakteristik menekankan pada output fitur, metode <i>delivery</i> , dan pola pentarifan sehingga disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS. <i>Proxy</i> harga menekankan pada perbedaan tarif antarfitur, disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS	Motta menjelaskan bahwa aspek indikator dan kegunaan dapat digunakan sebagai derajat substitusi namun sebaiknya informasi ini digunakan dalam kerangka HMT yang diujikan kepada konsumen. Analisis lain yang dapat digunakan sebagai pengukuran adalah analisis korelasi harga.

(sambungan)

Analisis pasar geografis	Terutama menekankan pada aspek hambatan dimana tidak ditemukan hambatan baik dari aspek teknologi maupun regulasi bagi operator untuk memasarkan produknya diseluruh wilayah Indonesia sehingga disimpulkan bahwa pasar geografis dalam perkara ini adalah seluruh wilayah Indonesia	Berdasarkan teori, faktor yang dipertimbangkan dalam analisis batasan geografis adalah biaya transportasi. Dalam hal ini analisis pasar geografis dalam Putusan dinilai telah tepat karena faktor teknologi telah meniadakan biaya transportasi.
--------------------------	--	--

Sumber : Analisis Penulis

5.1.2. Perbandingan dengan *Merger Guidelines* dari Australia Consumer and Competition Commission (ACCC)

Dalam menetapkan pasar bersangkutan terkait dengan analisis merger, titik tolak ACCC adalah mengidentifikasi terlebih dahulu produk dan besarnya cakupan wilayah yang baik secara aktual maupun potensial dapat disediakan oleh pihak-pihak yang akan melakukan merger. Identifikasi ini dilakukan secara kasus per kasus. Fokus ACCC secara umum adalah pada adanya tumpang tindih/*overlapping* antara produk yang disediakan, atau kaitan khusus yang bersifat ekonomis, seperti hubungan vertikal, baik yang bersifat aktual atau potensial atau tempat-tempat dimana produk-produk tersebut saling melengkapi/bersifat komplementer secara alami. Selanjutnya analisis diperlebar ke produk-produk lain atau wilayah-wilayah lain yang dapat menjadi substitusi terdekat. Dengan kata lain, penetapan pasar dimulai dari menyeleksi produk yang disediakan oleh perusahaan-perusahaan yang akan melakukan merger dalam wilayah tertentu untuk kemudian secara inkremental diperluas cakupannya dengan memasukkan substitusi terdekat berikutnya sampai seluruh substitusi yang dimungkinkan telah masuk ke dalamnya. Dalam melakukan identifikasi ini, ACCC tidak menjadikan perusahaan yang memang menyediakan produk sebagai sumber referensi.

Untuk menentukan substitusi, terdapat dua sisi yang perlu ditinjau, yaitu dari sisi permintaan dan sisi persediaan. Dari sisi persediaan, pemeriksaan meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Karakteristik atau fungsi produk.
Kesamaan karakteristik atau fungsi merupakan salah satu indikasi namun belum cukup memadai untuk menentukan adanya substitusi. Substitusi dari sisi permintaan lebih bergantung pada kesediaan konsumen untuk beralih dari satu produk ke produk lainnya;
2. Ketersediaan produk untuk dapat dibeli dan digunakan dalam lokasi yang digunakan para produsen saat ini, atau dalam wilayah yang lebih luas.

Sangat mungkin terjadi bahwa konsumen memandang berbagai produk yang tersedia sebagai substitusi dalam berbagai derajat yang berbeda, yang merupakan gambaran "suatu jejaring kemungkinan substitusi". ACCC membatasi hanya produk yang merupakan substitusi terdekat atau apabila ada suatu peralihan dalam proporsi yang signifikan, sebagai bagian dari pasar bersangkutan. Untuk pemeriksaan ini, diperlukan informasi baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif. ACCC menyusun konsep kerangka kerja berdasarkan hasil *Hypothetical Monopolist Test* (HMT) guna menetapkan pasar bersangkutan, khususnya dari sisi permintaan. Namun demikian, mengingat HMT membutuhkan data yang *onerous*, maka umumnya ACCC melakukan pendekatan kualitatif dalam menetapkan pasar bersangkutan, dan menggunakan HMT sebagai alat intelektual untuk memfokuskan analisis.

Sedangkan dari sisi permintaan, ACCC akan menilai suatu produk sebagai substitusi dari sisi penawaran apabila seluruh kapasitas yang diperlukan dapat segera dialihkan untuk memproduksi barang/jasa substitusi dengan cepat tanpa memerlukan investasi signifikan untuk merespon kenaikan harga. Apabila kondisinya hanya memungkinkan untuk mengalihkan sebagian kapasitas *supply* secara cepat dengan biaya minimum, maka lebih dipertimbangkan sebagai pendatang baru yang potensial. Ketika terdapat perbedaan yang jelas, maka dapat diperkirakan kendala-kendala yang dapat menghambat terjadinya persaingan.

Dapat dicermati, bahwa dalam Putusan tersebut telah dilakukan langkah pertama, yaitu mengidentifikasi produk-produk lain yang berpotensi menjadi substitusi layanan SMS dari aspek karakteristik dan kegunaan. Pada tahap analisis dari aspek kegunaan, analisis Majelis Komisi dinilai telah dapat mengidentifikasi substitusi terdekat dari layanan SMS, yaitu *voice mail*,

MMS, dan *push e-mail* dengan kesamaan fungsi menyampaikan pesan singkat secara satu arah. Bila dibandingkan dengan sudut pandang ACCC maka kedua aspek tersebut lebih merupakan salah satu indikasi substitusi dari sisi permintaan sehingga perlu adanya pemeriksaan silang dari sudut pandang konsumen, terutama aspek *willingness to pay*, yang lebih mencerminkan substitusi dari sisi permintaan. Secara eksplisit, dalam Putusan tersebut tidak disebutkan apakah telah dilakukan pemeriksaan dari perspektif konsumen.

Adapun dari sisi karakteristik produk, pertimbangan Majelis Komisi lebih pada aspek perbedaan fitur SMS yang hanya dapat mengirimkan pesan dalam bentuk teks dan pola pentarifan yang berbeda dengan produk lainnya. Berdasarkan pedoman ACCC, aspek karakteristik lebih sering disatukan dengan fungsi yang keduanya merupakan cerminan analisis dari sisi permintaan sehingga, sekali lagi, perlu adanya data dari sudut pandang konsumen yang juga tidak dijelaskan dalam Putusan ini.

Pendekatan ketiga yang digunakan oleh Majelis Komisi adalah pendekatan harga, dimana diyakini terdapat perbedaan harga yang sangat signifikan antara SMS dengan layanan lainnya sehingga disimpulkan bahwa dari sisi harga layanan SMS tidak dapat disubstitusi oleh layanan lainnya. Di sini sekali lagi Majelis Komisi berbeda prosedurnya dengan Pedoman ACCC yang memerlukan HMT untuk menyusun kerangka konseptual terkait aspek harga. Namun dipahami bahwa kenyataan di lapangan perbedaan harga antara *voice mail*, MMS dan *push e-mail* dengan SMS memang sangat signifikan sehingga apabila terjadi kenaikan harga layanan SMS pada kisaran lima sampai 15 persen diperkirakan tidak terjadi peralihan konsumen secara *non-transitory*, walaupun tentunya secara ideal diperlukan uji dan hasil empirik atas hal tersebut. Dalam hal ini, setelah menempuh tahap identifikasi substitusi terdekat langsung melompat pada kesimpulan mengenai tertutupnya kemungkinan peralihan konsumen tanpa melakukan pemeriksaan terhadap preferensi konsumen.

Adapun dari penetapan pasar geografis, dinilai telah memadai karena dengan adanya faktor teknologi serta tiadanya hambatan regulasi telah memperluas cakupan wilayah geografis yang mencakup seluruh wilayah Republik Indonesia.

Tabel 5.2.
 Analisis Berdasarkan Perspektif *Merger Guidelines*
 dari Australia Consumer and Competition Commission (ACCC)

ASPEK	PASAR BERSANGKUTAN DALAM PUTUSAN NO. 26/KPPU-L/2007	PERSPEKTIF <i>MERGER GUIDELINES</i> DARI ACCC
Pendefinisian pasar bersangkutan	Pasal 1 ayat 10 UU No. 5/1999 <i>“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang/jasa yg sama atau sejenis atau substitusi dari barang/ jasa tersebut”</i>	Versi UU No. 5/1999 dan ACCC relatif sama, yakni menunjuk pada dimensi produk dan wilayah
Analisis pasar produk	Menggunakan <i>proxy</i> kegunaan, karakteristik, dan harga. <i>Proxy</i> kegunaan menekankan pada fungsi SMS sebagai penyampai pesan satu arah sehingga bersubstitusi dengan <i>voice mail</i> , MMS, dan <i>push e-mail</i> . <i>Proxy</i> karakteristik lebih menekankan pada output fitur, metode <i>delivery</i> , dan pola pentarifan sehingga disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS. <i>Proxy</i> harga menekankan pada perbedaan tarif antarfitur, disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS	Fungsi dan karakteristik produk merupakan tipe informasi yang dibutuhkan untuk mengidentifikasi <i>close substitutes</i> . Untuk mengkonfirmasi dari sisi <i>demand</i> , perlu data dari konsumen. Selanjutnya atas data tersebut akan diujikan melalui <i>hypothetical monopolist test</i>
Analisis pasar geografis	Terutama menekankan pada aspek hambatan dimana tidak ditemukan hambatan baik dari aspek teknologi maupun regulasi bagi operator untuk memasarkan produknya diseluruh wilayah Indonesia sehingga disimpulkan bahwa pasar geografis dalam perkara ini adalah seluruh wilayah Indonesia	Menekankan pada ketersediaan produk untuk dapat dibeli/digunakan dalam lokasi saat ini atau diperluas.

Sumber : Analisis Penulis

5.1.3. Perbandingan dengan *Guidelines on Relevant Market Definition* dari Rekabet, Turki

Berdasarkan keterangan dalam *guidelines*, tahap pertama dalam menetapkan pasar bersangkutan adalah dengan mengumpulkan informasi dari berbagai pihak terkait untuk mengidentifikasi alternatif produk yang berperan sebagai substitusi satu sama lain. Para pihak itu antara lain adalah pelaku usaha baik selaku produsen maupun distributor, konsumen, atau asosiasi pelaku

usaha. Faktor karakteristik dan maksud kegunaan produk menjadi hal pertama yang dipergunakan untuk mendefinisikan substitusi, untuk selanjutnya dianalisis lebih lanjut dengan mempertimbangkan beberapa hal seperti data yang mengindikasikan terjadinya substitusi antarproduk di masa lalu, uji kuantitatif yang dikembangkan khusus untuk kasus, pendapat konsumen dan pesaing, pilihan konsumen, biaya atau hambatan saat peralihan terjadi, pengkategorian konsumen dan diskriminasi harga.

Dengan demikian, tahap pertama yang dilakukan telah sesuai dengan tahapan yang dilakukan Rekabet, yaitu menggunakan aspek karakteristik dan kegunaan barang sebagai tolok ukur substitusi. Berdasarkan cuplikan pendapat dari para operator dan saksi ahli yang dikutip dalam Putusan, dinilai telah terjadi pengumpulan informasi dari berbagai pihak, kecuali informasi dari perspektif konsumen. Adapun dari batasan menurut wilayah geografis, dapat ditinjau dari aspek aliran perdagangan atau ketiadaan hambatan dan biaya transportasi yang mengindikasikan bahwa layanan ini dapat dikirimkan dan diterima dari seluruh wilayah Indonesia dengan upaya/*effort* dan biaya yang cenderung minimal, bahkan untuk jenis telekomunikasi yang berbasis *Fixed Wireless Access* (FWA).

Perbedaan lainnya adalah bahwa Rekabet dalam pedoman tersebut menekankan perlunya riset kuantitatif untuk mendukung analisis. Hal ini nampaknya kurang menjadi pertimbangan dalam analisis, walaupun sebenarnya dapat dilaksanakan karena dalam dokumen Putusan terdapat data tarif SMS yang cukup lengkap. Data tarif tersebut dapat dianalisis secara statistik guna mendukung analisis dan menguatkan argumentasi.

Tabel 5.3.
 Analisis Berdasarkan Perspektif
Guidelines on Relevant Market Definition dari Rekabet, Turki

ASPEK	PASAR BERSANGKUTAN DALAM PUTUSAN NO. 26/KPPU-L/2007	PERSPEKTIF <i>GUIDELINES</i> DARI REKABET
Pendefinisian pasar bersangkutan	Pasal 1 ayat 10 UU No. 5/1999 <i>“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang/jasa yg sama atau sejenis atau substitusi dari barang/ jasa tersebut”</i>	Relatif sama, yakni menunjuk pada dimensi produk dan wilayah
Analisis pasar produk	Menggunakan <i>proxy</i> kegunaan, karakteristik, dan harga. <i>Proxy</i> kegunaan menekankan pada fungsi SMS sebagai penyampai pesan satu arah sehingga bersubstitusi dg <i>voice mail</i> , MMS, dan <i>push e-mail</i> . <i>Proxy</i> karakteristik lebih menekankan pada output fitur, metode <i>delivery</i> , dan pola pentarifan sehingga disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS <i>Proxy</i> harga menekankan pada perbedaan tarif antarfitur, disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS	Setelah proses abstraksi, maka diperlukan data-data lain seperti pendapat konsumen, riset kuantitatif, dan uji kenaikan harga
Analisis pasar geografis	Terutama menekankan pada aspek hambatan dimana tidak ditemukan hambatan baik dari aspek teknologi maupun regulasi bagi operator untuk memasarkan produknya diseluruh wilayah Indonesia sehingga disimpulkan bahwa pasar geografis dalam perkara ini adalah seluruh wilayah Indonesia	Ketiadaan hambatan termasuk aspek yang dipertimbangkan

Sumber : Analisis Penulis

5.1.4. Perbandingan dengan *Market Investigation References : Competition Commission Guidelines*

Menurut *guidelines*, dalam menetapkan pasar bersangkutan *Competition Commission* berpedoman pada dua dimensi, yaitu dimensi produk dan dimensi geografis. Suatu rangkaian produk dan batasan wilayah dapat dipertimbangkan dalam pasar yang relevan ditentukan oleh sejauh mana konsumen atau pemasok dapat beralih atau menyediakan produk

alternatif/substitusi. Kunci penetapan pasar adalah ketersediaan substitusi. Dalam mengadopsi pendekatan SSNIP untuk mendefinisikan pasar, langkah pertama yang dilakukan adalah menilai sejumlah produk yang tersedia di pasar. Selanjutnya dipertanyakan “jika hanya ada satu pemasok (sebagai *hypothetical monopolist*), apakah bila terjadi kenaikan harga yang kecil namun signifikan pemasok tersebut dapat tetap mempertahankan profit?”. Apabila kenaikan harga merugikan pemasok tersebut karena konsumen akan berpindah ke produk lain, maka produk tersebut digolongkan ke dalam pasar bersangkutan, dan kemudian diulang beberapa kali untuk menentukan kelompok produk dalam satu pasar bersangkutan. Analisis mengenai karakteristik dan kegunaan dapat ditambahkan guna menentukan alternatif substitusi yang mungkin.

Menilik dari sudut pandang ini, maka perbedaan yang paling jelas dengan metode penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan dimaksud adalah pada penggunaan prinsip *small but significant non transitory price*. Dalam pedoman tersebut nampak bahwa Competition Commission secara konsisten menggunakan pendekatan SSNIP walau mungkin tidak diterapkan dalam konteks kuantitatif, sehingga proses kategorisasi alternatif substitusi berlandaskan pada prinsip tersebut. Pendekatan berbeda diterapkan oleh Majelis Komisi, dimana titik tolaknya adalah *proxy* karakteristik dan kegunaan, sedangkan *proxy* harga tidak menerapkan prinsip SSNIP dan cenderung hanya membandingkan harga secara absolut antara fitur SMS dengan fitur-fitur lainnya.

Tabel 5.4.

Analisis Berdasarkan Perspektif

Market Investigation References : Competition Commission Guidelines

ASPEK	PASAR BERSANGKUTAN DALAM PUTUSAN NO. 26/KPPU-L/2007	PERSPEKTIF MARKET INVESTIGATION REFERENCES DARI COMPETITION COMMISSION
Pendefinisian pasar bersangkutan	Pasal 1 ayat 10 UU No. 5/1999 “ <i>Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang/jasa yg sama atau sejenis atau substitusi dari barang/ jasa tersebut</i> ”	Mempertimbangkan elastisitas permintaan, harga, dan silang. Aspek karakteristik dan kegunaan merupakan salah satu informasi aspek yang dipertimbangkan
Analisis pasar produk	Menggunakan <i>proxy</i> kegunaan, karakteristik, dan harga. <i>Proxy</i> kegunaan menekankan pada fungsi SMS sebagai penyampai pesan satu arah sehingga bersubstitusi dengan <i>voice mail</i> , MMS, dan <i>push e-mail</i> . <i>Proxy</i> karakteristik lebih menekankan pada output fitur, metode <i>delivery</i> , dan pola pentarifan sehingga disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS <i>Proxy</i> harga menekankan pada perbedaan tarif antarfitur, disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS	Fungsi dan karakteristik produk merupakan tipe informasi yang dibutuhkan untuk mengidentifikasi <i>close substitutes</i> . Untuk mengkonfirmasi dari sisi <i>demand</i> , perlu data dari konsumen
Analisis pasar geografis	Terutama menekankan pada aspek hambatan dimana tidak ditemukan hambatan baik dari aspek teknologi maupun regulasi bagi operator untuk memasarkan produknya diseluruh wilayah Indonesia sehingga disimpulkan bahwa pasar geografis dalam perkara ini adalah seluruh wilayah Indonesia	Aspek hambatan termasuk salah satu informasi yang dipertimbangkan selain <i>switching cost</i> , preferensi konsumen, dan perbedaan harga antar wilayah

Sumber : Analisis Penulis

5.1.5. Perbandingan dengan *Commission Guidelines on Market Analysis and the Assessment of Significant Market Power under the Community Regulatory Framework for Electronic Communications Network and Services*

Dalam pedoman yang lebih khusus ini, Uni Eropa telah menyadari adanya karakteristik khusus dari sektor telekomunikasi, yaitu pengaruh perkembangan teknologi. Hal lainnya adalah faktor tambahan yang dipertimbangkan dalam penetapan pasar bersangkutan selain aspek permintaan dan penawaran, yaitu pesaing potensial, dan adanya rentang waktu pemberlakuan hasil analisis.

Untuk menggali informasi dari sisi permintaan, disarankan untuk menggunakan data-data tentang perilaku konsumen, terutama perpindahan ketika terjadi kenaikan harga, yang merupakan penerapan prinsip SSNIP. Dari sisi penawaran lebih berfokus pada kemampuan pemasok untuk menyediakan produk yang serupa dan ada atau tidak adanya hambatan regulasi. Untuk batasan geografis, eksplorasi lebih kepada preferensi konsumen, cakupan jaringan, dan regulasi.

Bila dibandingkan dengan penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan, maka hal yang perlu diperhatikan adalah analisis dari aspek permintaan dan penawaran baik untuk batasan produk maupun geografis. Hal belum terpenuhi adalah penerapan prinsip SSNIP yang tidak digunakan dalam Putusan.

5.1.6. Perbandingan dengan *Guideline on Substantial Lessening of Competition in A Communication Market*

Pendekatan yang digunakan oleh Malaysia adalah serupa dengan teoritis maupun pedoman lainnya mengenai pasar bersangkutan, yaitu berdasarkan kata kunci kemampuan mensubstitusi atau *substitutability* yang diterapkan pada sisi permintaan dan penawaran untuk menentukan pasar bersangkutan menurut produk, menentukan batasan geografis, dan pasar temporal. Dalam pedoman tersebut, tidak disebutkan mengenai aplikasi SSNIP.

Apabila dibandingkan dengan proses analisis pasar bersangkutan dalam Putusan, maka alur yang digunakan adalah serupa yang telah

mempertimbangkan *substitutability* baik dari sisi penawaran maupun permintaan.

5.1.7. Perbandingan dengan *Methodology for the Definition of Telecommunications Market* dari TRA

TRA menggunakan pendekatan HMT yang tidak bersifat mekanis dalam menganalisis pasar bersangkutan di sektor telekomunikasi. Dalam pedoman tersebut, tujuan yang hendak dicapai adalah untuk menganalisis *market power* sehingga pendekatan HMT dinilai efektif untuk diterapkan. Disebutkan pula bahwa sesuai dengan karakteristik sektor telekomunikasi maka perlu kecermatan dan keahlian khusus untuk menganalisis pasar ini, dimana terdapat serangkaian produk yang bersifat komplementer satu dengan lainnya.

Dibandingkan dengan analisis penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan yang diteliti, maka pedoman TRA lebih bersifat spesifik. Terdapat hal penting untuk disoroti yaitu karakteristik produk dari sektor telekomunikasi yang perlu dicermati dengan baik dan oleh pihak yang berkompeten.

Apabila ketiga analisis perbandingan tersebut dirangkum, maka dapat disajikan sebagaimana Tabel 5.5.

Tabel 5.5.

Rangkuman Hasil Komparasi Berdasarkan Perspektif *Guidelines* yang diterbitkan oleh Regulator Telekomunikasi

ASPEK	PASAR BERSANGKUTAN DALAM PUTUSAN NO. 26/KPPU-L/2007	PERSPEKTIF PEDOMAN DARI REGULATOR SEKTOR TELEKOMUNIKASI	
Pendefinisian pasar bersangkutan	Pasal 1 ayat 10 UU No. 5/1999 “ <i>Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang/jasa yg sama atau sejenis atau substitusi dari barang/ jasa tersebut</i> ”	European Community	Definisi pasar bersangkutan perlu dicermati dari sisi permintaan, penawaran dan pesaing potensial mengingat sektor ini sangat dipengaruhi faktor teknologi. Perlu rentang waktu pemberlakuan hasil analisis (maksimal 1 tahun harus ditinjau kembali)
		Malaysia	Kuncinya adalah <i>substitutability</i> yang diterapkan dalam tiga dimensi, yaitu produk, geografis, dan waktu

(sambungan)

		Bahrain	Mengacu pada definisi pasar bersangkutan dari Pedoman Merger yang dikeluarkan oleh FTC
Analisis pasar produk	<p>Menggunakan <i>proxy</i> kegunaan, karakteristik, dan harga.</p> <p><i>Proxy</i> kegunaan menekankan pada fungsi SMS sebagai penyampai pesan satu arah sehingga bersubstitusi dg <i>voice mail</i>, MMS, dan <i>push e-mail</i>.</p> <p><i>Proxy</i> karakteristik lebih menekankan pada output fitur, metode <i>delivery</i>, dan pola pentarifan sehingga disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS</p> <p><i>Proxy</i> harga menekankan pada perbedaan tarif antarfitur, disimpulkan tidak ada substitusi untuk SMS</p>	European Community	Salah satu cara untuk mengukur tingkat substitusi dari sisi penawaran atau permintaan adalah dengan mengaplikasikan <i>hypothetical monopolist test</i> , terutama apabila harga yang ada di pasar bukan merupakan harga yang ditetapkan bersama. Dari sisi permintaan, disarankan untuk menggunakan data-data mengenai perilaku konsumen, terutama terkait perpindahan yang disebabkan kenaikan harga. Sekiranya data tersebut tidak tersedia, dapat disebar pertanyaan kepada konsumen dan pemasok untuk mengetahui kecenderungan respon mereka. Dari sisi penawaran, faktor-faktor yang perlu dicermati adalah apakah terdapat perbedaan mendasar terkait kemampuan para pesaing, peraturan-peraturan atau persyaratan tertentu yang dapat menghambat mekanisme substitusi antar produk.
		Malaysia	<p>Tidak hanya mempertimbangkan sektor telekomunikasi yang berdiri sendiri, namun telah mempertimbangkan seluruh aspek persaingan baik yang bersifat aktual maupun potensial dalam suatu pasar komunikasi. Termasuk di dalamnya adalah penggunaan teknologi <i>mobile</i> dan akses nirkabel (misalnya <i>digital broadcasting</i> dan <i>datacasting</i>).</p> <p>Tidak disebutkan mengenai aplikasi SSNIP</p>

(sambungan)

		Bahrain	Secara umum TRA akan memulai dengan pengguna akhir dari produk atau layanan yang merupakan inti permasalahan <i>market power</i> , untuk kemudian baru mengaplikasikan <i>hypothetical monopolist test</i> . Aplikasi HMT tidak dapat diterapkan secara mekanis, khususnya pada sektor telekomunikasi, karena beberapa produk memiliki harga yang mirip satu dengan lainnya, maka uji dilakukan pada sekelompok barang atau jasa dimana antar satu produk dengan lainnya saling melengkapi atau bersifat komplementer satu dengan lainnya.
Analisis pasar geografis	Terutama menekankan pada aspek hambatan dimana tidak ditemukan hambatan baik dari aspek teknologi maupun regulasi bagi operator untuk memasarkan produknya diseluruh wilayah Indonesia sehingga disimpulkan bahwa pasar geografis dalam perkara ini adalah seluruh wilayah Indonesia	European Community	Selain batasan <i>coverage area</i> dan masalah regulasi, juga perlu mencermati preferensi konsumen (mengingat adanya perbedaan bahasa antar negara)
		Malaysia	Untuk batasan geografis hanya mencakup batasan wilayah secara fisik
		Bahrain	Perlu mempertimbangkan aspek teknologi dan regulasi

Sumber : Analisis Penulis

5.2. Hasil Survey Konsumen sebagai Ilustrasi Penggunaan Salah Satu Metode Pengukuran Pasar Bersangkutan

Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab III, maka untuk memberikan gambaran atau ilustrasi mengenai penggunaan survey konsumen sebagai salah metode pengukuran pasar bersangkutan dari sisi permintaan, telah dilakukan semacam penjajagan melalui penyebaran kuesioner kepada pengguna jasa telekomunikasi secara *on the spot*. Pada bagian ini, pertama-tama akan disajikan profil jawaban/tanggapan responden sebagaimana Tabel 5.6. untuk selanjutnya dianalisis. Hasil dan analisis dari penjajagan ini diharapkan dapat memperkaya pemahaman

mengenai derajat substitusi dari perspektif konsumen sebagai salah satu faktor yang dapat dipertimbangkan untuk menetapkan pasar bersangkutan

Tabel 5.6.

Profil Jawaban Responden (1)

NO	PERTANYAAN	JAWABAN	%
1.	Memiliki telepon genggam	Ya	100
		Tidak	0
2.	Menggunakan operator berbasis GSM (Telkomsel, Indosat, XL, Axis, Three)	Ya	93,40
		Tidak	6,60
3.	Menggunakan operator berbasis CDMA (Flexi, Esia, Fren/Mobile 8)	Ya	55,60
		Tidak	43,40

Sumber : Hasil Penjajagan

Dari data tersebut, diketahui bahwa seluruh responden memiliki telepon genggam dengan 93,40% diantaranya menggunakan operator berbasis GSM, 55,66% menggunakan operator berbasis CDMA, dengan jumlah pengguna yang menggunakan keduanya diperkirakan mencapai hampir separuh dari total responden.

Tabel 5.7.

Profil Jawaban Responden (2)

NO	PERTANYAAN	JAWABAN	%
4.	Biasa menggunakan SMS secara bergantian dengan telepon biasa/ <i>voice call</i>	Ya	74,55
		Tidak	27,36
5.	Biasa menggunakan SMS secara bergantian dengan <i>voice mail</i>	Ya	17,92
		Tidak	82,08
6.	Biasa menggunakan SMS secara bergantian dengan MMS	Ya	23,58
		Tidak	75,47
7.	Biasa menggunakan SMS secara bergantian dengan <i>push e-mail</i>	Ya	29,25
		Tidak	70,75
8.	Biasa menggunakan SMS secara bergantian dengan <i>messenger/chatting</i>	Ya	44,34
		Tidak	54,72
9.	Lebih sering menggunakan SMS dibandingkan layanan telekomunikasi lainnya	Ya	66,04
		Tidak	33,02
10.	Masing-masing layanan telekomunikasi memiliki fungsi dan karakter yang berbeda sehingga tidak dapat saling menggantikan	Ya	66,98
		Tidak	31,13
11.	Tarif SMS menjadi pertimbangan utama dalam memilih operator	Ya	50
		Tidak	50

Sumber : Hasil Penjajagan

Ternyata lebih dari separuh responden (kisaran 66%) menyatakan bahwa setiap layanan telekomunikasi memiliki karakteristik tersendiri sehingga tidak dapat saling menggantikan satu dengan lainnya dan lebih sering menggunakan SMS dibandingkan fitur telekomunikasi lain. Data juga menunjukkan bahwa 50% responden menyatakan tarif SMS sebagai pertimbangan utama dalam memilih operator.

Berdasarkan data, dapat pula disimpulkan bahwa secara umum, atau dengan asumsi tidak ada kenaikan harga pada setiap jenis layanan telekomunikasi, maka jenis layanan yang paling sering digunakan bergantian dengan SMS adalah *voice calls*, kemudian disusul *messenger*, *push e-mail*, MMS, dan *voice mail*.

Tabel 5.8.
Profil Jawaban Responden (3)

NO	PERTANYAAN	JAWABAN	%
12.	Bila tarif SMS naik 10%, maka saya akan menggunakan telepon secara langsung/ <i>voice call</i>	Ya	36,79
		Tidak	63,21
13.	Bila tarif SMS naik 10%, maka saya akan menggunakan layanan MMS	Ya	10,38
		Tidak	89,62
14.	Bila tarif SMS naik 10%, maka saya akan menggunakan layanan <i>voice mail</i>	Ya	12,26
		Tidak	87,74
15.	Bila tarif SMS naik 10%, maka saya akan menggunakan layanan <i>push e-mail</i>	Ya	19,81
		Tidak	80,19
16.	Bila tarif SMS naik 10%, maka saya akan menggunakan layanan <i>messenger</i> , baik yang dikeluarkan oleh operator/ <i>handset</i> /jejaring sosial	Ya	39,62
		Tidak	60,38

Sumber : Hasil Penjajagan

Selanjutnya, data pada Tabel 5.8. menunjukkan perubahan perilaku pengguna jasa telekomunikasi ketika diasumsikan terjadi kenaikan tarif SMS sebesar 10%. Ditemukan bahwa apabila terjadi kenaikan harga sebesar 10%, maka responden secara berturut-turut akan beralih ke fitur *messenger*, *voice calls*, *push-email*, *voice mail*, baru kemudian MMS. Data prosentase responden yang memilih jawaban "Ya" (yang mengindikasikan terjadinya peralihan pengguna) juga dapat digunakan untuk menghitung indikasi elastisitas silang. Apabila diketahui elastisitas silang adalah perbandingan prosentase selisih kenaikan harga dibanding prosentase selisih jumlah pengguna atau dapat dirumuskan sebagai

$$\varepsilon = \frac{\% \Delta P}{\% \Delta Q}$$

maka nilai elastisitas silang SMS untuk *messenger* adalah sebesar 3,9; untuk *voice calls* sebesar 3,6; *push-email* sebesar 1,9; dan *voice mail* sebesar 1,2.

Tabel 5.9.
Profil Jawaban Responden (4)

NO	PERTANYAAN	JAWABAN	%
17.	Bila tarif SMS naik 15%, maka saya akan menggunakan telepon secara langsung/ <i>voice call</i>	Ya	55,66
		Tidak	44,34
18.	Bila tarif SMS naik 15%, maka saya akan menggunakan layanan MMS	Ya	16,04
		Tidak	83,96
19.	Bila tarif SMS naik 15%, maka saya akan menggunakan layanan <i>voice mail</i>	Ya	20,75
		Tidak	79,25
20.	Bila tarif SMS naik 15%, maka saya akan menggunakan layanan <i>push e-mail</i>	Ya	25,47
		Tidak	74,53
21.	Bila tarif SMS naik 15%, maka saya akan menggunakan layanan <i>messenger</i> , baik yang dikeluarkan oleh operator/ <i>handset</i> /jejaring sosial	Ya	53,77
		Tidak	46,23

Sumber : Hasil Penjajagan

Data pada Tabel 5.9. menunjukkan perubahan perilaku pengguna jasa telekomunikasi ketika diasumsikan terjadi kenaikan tarif SMS sebesar 15%. Ditemukan bahwa apabila terjadi kenaikan harga sebesar 15%, maka responden secara berturut-turut akan beralih ke fitur *voice calls*, *messenger*, *push-email*, *voice mail*, baru kemudian MMS. Apabila terjadi kenaikan harga sebesar 15%, maka responden sebagian besar akan beralih ke *voice calls*, *messenger*, *push e-mail*, *voice mail*, dan terakhir MMS dengan besaran nilai elastisitas silang terhadap SMS secara berurut-turut adalah 5,5; 5,3; 2,5; 2,0; dan 1,6.

Mengingat nilai elastisitas yang tinggi (di atas 1%), dapat disimpulkan bahwa SMS bersama-sama dengan keempat fitur lainnya berada dalam satu pasar bersangkutan. Kemunculan fitur lain yang memiliki karakteristik serupa dengan SMS, yaitu *messenger* yang belum terlalu lama diluncurkan ke masyarakat ternyata telah dipertimbangkan responden sebagai substitusi terdekat ketika terjadi kenaikan harga sebesar 10%.

6.1 Pembahasan/Diskusi

Berdasarkan analisis perbandingan/komparasi antara penetapan pasar bersangkutan sebagaimana tercantum dalam Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 dengan teori pasar bersangkutan dan keenam pedoman, maka terdapat beberapa hal yang perlu dicermati sebelum melakukan analisis. Pertama, yaitu tiga pedoman yang digunakan oleh otoritas pengawas persaingan umumnya melakukan analisis pasar bersangkutan dalam konteks penilaian merger atau *market power*, bukan analisis pasar bersangkutan secara umum. Kedua, dalam ketiga pedoman yang disusun oleh regulator sektor telekomunikasi bersifat mengatur sektor telekomunikasi dalam arti luas, sedangkan Putusan yang diteliti terkait salah satu jenis produk/layanan telekomunikasi. Untuk itu, maka analisis dalam penelitian ini titik beratnya adalah lebih pada melihat alur atau sistematika analisis dari perspektif teoritis maupun praktis yang kemudian dibandingkan dengan alur/tahapan analisis yang dilakukan dalam Putusan tersebut.

Mengenai alur atau sistematika analisis, secara garis besar baik dalam Putusan maupun keenam Pedoman telah mengikuti alur dalam kerangka teoritis, yaitu bahwa pasar bersangkutan ditetapkan berdasarkan batasan produk dan batasan geografis dengan dua perspektif, yaitu perspektif permintaan dan penawaran. Untuk perspektif permintaan, dalam kerangka teori dan seluruh pedoman menyatakan pentingnya pemeriksaan secara empirik dari perspektif konsumen mengenai *substitutibility* atau derajat kemampuan substitusi dari produk yang sedang diteliti untuk kemudian digunakan membangun kerangka uji HMT. Untuk perspektif penawaran, umumnya mempertimbangkan faktor kemampuan pemasok pesaing untuk turut memasok barang atau substitusinya dan regulasi terkait. Adapun untuk batasan geografis, lebih menitikberatkan pada regulasi yang membatasi.

Kelemahan utama dari analisis penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan tersebut adalah kurang tepatnya analisis mengenai kegunaan dan karakteristik produk yang diteliti, yaitu SMS. Berdasarkan hasil peninjauan, diketahui bahwa sebagian besar pengguna lebih sering menggunakan SMS dibandingkan dengan fitur lainnya dan sebagian besar (66,98%) mempersepsi bahwa setiap layanan telekomunikasi memiliki karakteristik tersendiri sehingga tidak dapat saling menggantikan satu dengan lainnya. Hal ini mengindikasikan bahwa pengguna

lebih cenderung mempersepsi bahwa setiap produk yang terdapat dalam layanan telekomunikasi yang *mobile* adalah komplementer satu dengan lainnya, bukan saling mensubstitusi. Dari perspektif tersebut, sesungguhnya, aspek kegunaan dan karakter produk juga dapat dipandang dari perspektif yang lebih luas, mengingat layanan SMS merupakan salah satu bentuk diferensiasi produk dari telekomunikasi seluler yang merupakan komplementer alami dari *voice mail*, MMS, *push e-mail*, bahkan *voice calls*. SMS bukanlah layanan yang berdiri sendiri namun merupakan satu paket yang lazim terdapat bersama fitur *voice calls* dan *voice mail* tanpa memerlukan biaya atau teknologi tambahan yang signifikan. Dengan demikian pasar bersangkutan untuk kasus ini adalah operator penyedia jasa telekomunikasi seluler yang notabene adalah para telapor. Kemudian idealnya dilaksanakan HMT untuk menguji peralihan konsumen dari operator satu ke lainnya apabila terjadi kenaikan harga layanan SMS. Hal ini juga menjelaskan alasan kepentingan para operator tersebut ketika melakukan perjanjian harga, yaitu untuk mencegah terjadinya perpindahan konsumen ke operator lain apabila terjadi perbedaan harga layanan SMS antaroperator.

Diduga Majelis tidak terlalu berfokus pada penetapan pasar bersangkutan karena dalam unsur pasar bersangkutan dinilai sebagai unsur tambahan guna membuktikan bahwa perjanjian harga memang dilakukan oleh sesama pesaing. Unsur utama, yaitu perjanjian dalam format Surat Perjanjian Kerjasama (PKS) antaroperator dinilai dapat menjadi bukti formal yang kuat.

Terlebih, substansi dugaan pelanggaran, yaitu penetapan harga, dalam perspektif hukum persaingan usaha merupakan hal yang bersifat *per se illegal* atau dilarang secara mutlak (Sayekti, 2008). Penetapan harga bersifat ilegal apabila dilakukan dengan sengaja dan berlangsung melalui komunikasi lisan ataupun perjanjian tertulis antara perusahaan atau antara individu. Penetapan harga dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain dengan menetapkan harga pada tingkat tertentu, menaikkan, menurunkan, atau sebaliknya menstabilkan. Tidak menjadi masalah apakah penetapan harga yang dibuat oleh pelaku usaha tersebut di bawah harga pasar yang menguntungkan konsumen ataukah di atas harga pasar. Hal ini berlaku juga di Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Australia, dan Uni Eropa. Penetapan harga dianggap mampu mendistorsi pasar karena dalam perjanjian tersebut menimbulkan kenaikan harga yang sangat tinggi dimana harga terbentuk

bukan karena mekanisme pasar sehingga konsumen tidak memiliki pilihan lain selain membayar harga tersebut (Prayoga, dalam Sayekti, 2008). Selain itu, perjanjian penetapan harga dapat mengakibatkan inefisiensi alokatif, yaitu suatu kondisi dimana perusahaan tidak menghasilkan output yang paling disukai konsumen dengan biaya marginal yang tepat sama dengan manfaat marginal yang didapatkan oleh konsumen. Hilangnya efisiensi alokatif sama artinya dengan ketiadaan kesejahteraan konsumen.

Pendekatan *per se illegal* lebih difokuskan pada perilaku bisnis daripada situasi pasar. Apabila dapat dibuktikan pelaku usaha membuat kesepakatan tarif, maka tanpa harus melihat pelaksanaan atau pun dampaknya terhadap persaingan dilapangan, maka hal tersebut mutlak dilarang.

Dalam penelitian ini juga ditemukan hal menarik lainnya, yaitu bahwa dalam kurun waktu dari Putusan ini ditetapkan pada akhir tahun 2007 hingga pada saat penelitian ini berjalan, ternyata telah terdapat perkembangan yang cukup besar sebagai akibat dari kemajuan teknologi. Dari hasil penjajagan ditemukan bahwa selain SMS, pengguna telah mulai mempertimbangkan fitur lain sebagai komplementer atau substitusi dari SMS yaitu fitur *messenger* yang karakteristiknya paling mendekati SMS yaitu layanan pesan pendek dalam bentuk teks dengan biaya minimal. Hal ini merupakan indikasi bahwa sektor telekomunikasi memiliki karakteristik unik yang harus dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan atau regulasi terkait.