

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Cakupan Penelitian

Penelitian berfokus pada analisa penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dilakukan berdasarkan perbandingan atau komparasi dalam pendefinisian dan metode penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan tersebut dengan dua hal, yaitu kerangka teoritis mengenai pasar bersangkutan dan penerapan Pedoman/*Guidelines* oleh tiga otoritas pengawas persaingan yaitu Australia Consumer and Competition Commission (ACCC); Rekabet, Turki; dan Competition Commission, Inggris; dan tiga regulator sektor komunikasi di Uni Eropa, Malaysia, dan Bahrain.

Hasil penelitian akan memberikan informasi apakah penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan tersebut telah memenuhi kaidah ilmiah dan selaras dengan pedoman yang digunakan di negara-negara lain untuk selanjutnya dapat disusun rekomendasi untuk perbaikan dan penyempurnaan metode penetapan pasar bersangkutan di masa yang akan datang.

3.2. Penetapan Pasar Bersangkutan oleh Majelis Komisi yang akan Diteliti (Ringkasan)

Dalam Putusan No. 26/KPPU-L/2007 setidaknya terdapat empat pendapat mengenai penetapan pasar bersangkutan. Di satu sisi, Tim Pemeriksa berpendirian bahwa untuk pembuktian cukup dengan 2 unsur saja, yaitu *pelaku usaha* dan *perjanjian dengan pelaku usaha pesaing*, sedangkan unsur pasar bersangkutan merupakan unsur tambahan yang tidak mutlak untuk dibuktikan¹¹. Atas hasil analisis Tim Pemeriksa tersebut, tiga dari sembilan terlapor (Telkomsel, Telkom, dan Bakrie) dalam pembelaannya secara garis besar menyatakan bahwa seharusnya unsur pasar bersangkutan tetap harus didefinisikan dengan jelas, bahkan mengemukakan definisi pasar

¹¹ Lihat Salinan Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 halaman 27

bersangkutan berdasarkan tafsiran masing-masing¹². Di sisi lain, Majelis Komisi menilai bahwa pendefinisian pasar bersangkutan diperlukan untuk membuktikan apakah para pihak yang terlibat dalam perjanjian adalah sesama pesaing¹³.

Sesuai dengan tujuannya, maka penelitian hanya akan menganalisis dan menguji penetapan pasar bersangkutan versi Majelis Komisi yang dijadikan dasar penyusunan Putusan. Ringkasan pasar bersangkutan yang ditetapkan oleh Majelis Komisi adalah sebagaimana uraian berikut :

- a. Titik tolak analisis adalah pasal 1 ayat (10) UU No. 5 Tahun 1999;
- b. Analisis dilakukan melalui analisis pasar produk dan pasar geografis;
- c. Analisis pasar produk ditinjau dari tiga aspek, yaitu kegunaan, karakteristik, dan harga;
 - i) Dari aspek kegunaan, berdasarkan alasan kesamaan fungsi menyampaikan pesan singkat satu arah, maka disimpulkan SMS bersubstitusi dengan *voice mail*, *Multimedia Messaging Service (MMS)*, dan *push e-mail*;
 - ii) Dari aspek karakteristik, berdasarkan alasan perbedaan jenis keluaran/output, kanal penyaluran, dan pola pentarifan maka disimpulkan SMS dan fitur-fitur lain yang tersebut di angka 4 tidak dapat saling mensubstitusi satu sama lain;
 - iii) Dari aspek harga, berdasarkan perbedaan harga yang dinilai cukup signifikan antara SMS dengan fitur-fitur lain, maka disimpulkan layanan SMS terpisah/berbeda dengan fitur lain.
- d. Analisis pasar geografis dilakukan dengan mempertimbangkan tidak ditemukannya hambatan dari sisi teknologi maupun regulasi bagi operator untuk memasarkan produknya (selama operator bersangkutan telah memiliki ketersediaan jaringan), maka disimpulkan bahwa pasar geografisnya adalah seluruh wilayah Indonesia;
- e. Atas pendapat atau pembelaan dari Telkomsel, Telkom, dan Bakrie yang pada pokoknya menyatakan terdapat pemisahan pasar bersangkutan

¹² Lihat Salinan Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 halaman 81-85, 97-102, 119-121

¹³ Lihat Salinan Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2007 halaman 187-191

antara pasar telekomunikasi seluler dengan FWA, Majelis Komisi memiliki pertimbangan-pertimbangan berikut :

- i) SMS merupakan layanan pelengkap dari layanan suara sebagai layanan utama, maka analisis terhadap pasar produk suara berbeda dengan analisis produk SMS;
 - ii) Fitur SMS secara otomatis tersedia pada saat operator membangun jaringan untuk menyediakan layanan suara sehingga perbedaan perbedaan basis seluler dan FWA menjadi tidak relevan lagi;
 - iii) Perbedaan lisensi juga tidak relevan karena tidak ada pengaruhnya terhadap layanan SMS;
- f. Selanjutnya Majelis Komisi menyimpulkan bahwa pasar bersangkutan pada perkara ini adalah layanan SMS di seluruh wilayah Indonesia, baik yang disediakan oleh operator seluler maupun operator FWA. Hal ini menunjukkan setiap operator telepon yang menyediakan layanan SMS bagi pelanggannya berada dalam pasar bersangkutan yang sama.

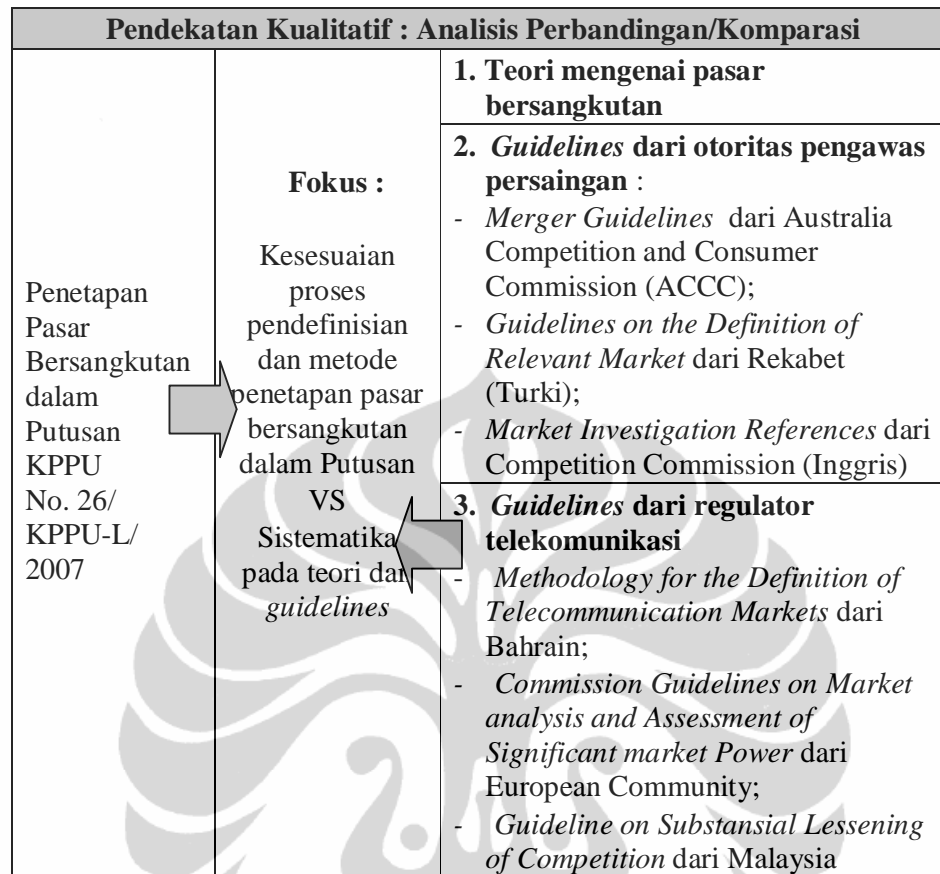
3.3. Metode Analisis

Sebagaimana telah dicantumkan sebelumnya, metode yang digunakan untuk mengevaluasi penetapan pasar bersangkutan dilakukan melalui analisis komparasi dengan standar teoritis dan pedoman/*guidelines* yang digunakan oleh otoritas pengawas persaingan usaha dan regulator sektor telekomunikasi di negara-negara lain.

Analisis difokuskan pada hasil penetapan pasar bersangkutan oleh Majelis Komisi dengan tahapan sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi sistematika proses pendefinisian dan metode penetapan pasar bersangkutan berdasarkan teori pasar bersangkutan, tiga *guidelines* dari otoritas pengawas persaingan usaha, dan tiga *guidelines* dari regulator sector telekomunikasi;
2. Membandingkan sistematika hasil identifikasi dengan sistematika proses penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan yang diteliti;
3. Menilai tingkat kesesuaian pendefinisian dan metode penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan dengan mengacu pada sistematika hasil identifikasi.

Gambaran atas metode tersebut adalah sebagaimana Gambar 3.1.



Sumber : Analisis Penulis

Gambar 3.1. Diagram Metode Analisis

3.3.1. Teori Pasar Bersangkutan

Dalam menetapkan pasar bersangkutan layanan SMS, Majelis Komisi mengacu pada Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1999 ayat (10). Dalam penafsiran atas pasal ini, Majelis Komisi selanjutnya menggunakan batasan pasar bersangkutan menurut produk berdasarkan tiga *proxy*, yaitu kegunaan, karakteristik, dan harga. Adapun dari batasan pasar geografis terutama menggunakan argumen hambatan baik yang bersifat teknologi maupun regulasi. Maka dalam penelitian ini nantinya akan berfokus pada metode penelaahan yang digunakan Majelis Komisi sebagaimana uraian sebelumnya, apakah dapat diterima oleh perspektif teori pasar bersangkutan. Teori mengenai pasar bersangkutan yang akan digunakan terutama adalah yang dikemukakan oleh Motta (2004).

3.3.2. Pedoman/*Guidelines* penetapan pasar bersangkutan dari negara-negara lain

Penelitian akan memperbandingkan pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam *guidelines*/pedoman terkait penetapan pasar bersangkutan yang disusun oleh otoritas pengawas persaingan dan regulator sektor telekomunikasi di negara lain. Terdapat 6 (enam) *guidelines* yang akan menjadi tolok ukur perbandingan, yaitu Australia, Turki, Inggris, European Community, Malaysia, dan Bahrain. Keenam *guidelines* tersebut dipilih karena dinilai karena alasan-alasan sebagai berikut :

- 1) Tiga *guidelines* yang pertama, yaitu dari Australia, Turki, dan Inggris menjelaskan identifikasi pasar bersangkutan dari perspektif yang lebih umum, artinya tidak secara khusus diberlakukan untuk sektor tertentu dan disusun oleh otoritas pengawas persaingan usaha di negara masing-masing;
- 2) Tiga *guidelines* yang kedua, yaitu dari European Community, Malaysia, dan Bahrain menjelaskan identifikasi pasar bersangkutan dari perspektif yang lebih khusus, yaitu untuk sektor komunikasi/telekomunikasi dan disusun bukan oleh otoritas pengawas persaingan usaha;
- 3) Keenam *guidelines* didapat melalui internet dan informasinya relatif lengkap dan komprehensif dibandingkan dengan *guidelines* serupa lainnya. Misalnya *guidelines* dari China dan Rumania yang sangat singkat.

Nama lengkap dari ketiga *guidelines* tersebut adalah :

- 1) *Merger Guidelines*, diterbitkan oleh Australia Competition and Consumer Commission (ACCC), Australia;
- 2) *Guidelines on the Definition of Relevant Market*, diterbitkan oleh Rekabet, Turki,
- 3) *Market Investigation References : Competition Commission Guidelines*, diterbitkan oleh Competition Commission, Inggris,
- 4) *Methodology for the Definition of Telecommunication Markets, A Determination Issued by the Telecommunications Regulatory Authority* yang diterbitkan oleh Telecommunication Regulatory Authority (TRA) Bahrain;

- 5) *Commission Guidelines on Market Analysis and Assessment of Significant Market Power under the Community Regulatory Framework for Electronic Communications Network and Services*, diterbitkan dalam Official Journal of the European Community;
- 6) *Guideline on Substantial Lessening of Competition*, diterbitkan oleh Malaysian Communications and Multimedia Commission, Malaysia.

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

Untuk memperkaya pemahaman mengenai dinamika sektor telekomunikasi, dan sebagai ilustrasi penggunaan survey konsumen sebagai salah satu pengukuran dalam penetapan pasar bersangkutan, akan dilaksanakan penjajagan kepada pengguna telekomunikasi melalui penyampaian kuesioner. Tujuannya adalah untuk mendapatkan gambaran mengenai preferensi dan reaksi konsumen terhadap substitusi dan perubahan harga produk. Atau dapat juga dipergunakan untuk mendapatkan gambaran awal mengenai pasar bersangkutan dari batasan produk berdasarkan aspek substitusi permintaan untuk menguji batasan produk atas definisi pasar bersangkutan yang telah ditetapkan.

Tahap-tahapnya meliputi perancangan kuesioner, penyebaran kuesioner, dan tabulasi serta interpretasi hasil.

Secara umum kuesioner dirancang mengikuti aspek-aspek yang telah diidentifikasi dalam literatur dan atau *guidelines*/pedoman otoritas persaingan guna mendefinisikan batasan produk dari sisi permintaan. Mengingat terdapat berbagai versi mengenai aspek tersebut, maka pertamanya akan dipilah faktor-faktor penting berdasarkan versi pedoman yang dikeluarkan oleh ACCC dan Rekabet. Tinjauan literatur diasumsikan telah tercakup dalam pedoman tersebut. Pemilahan dilakukan berdasarkan dua hal, yaitu relevansi dengan sisi permintaan atau perspektif konsumen dan konsistensi penyebutan aspek tersebut dalam kedua pedoman. Tabel 3.1. berikut akan menggambarkan proses pemilahan tersebut.

Tabel 3.1.
Proses Pemilahan Aspek-aspek Penting untuk Perancangan Kuesioner

NO	ASPEK	ACCC	REKABET	KESIMPULAN
1	Fungsi	Ada	Ada	Penting dan relevan untuk dikonfirmasi
2	Karakteristik	Ada	Ada	Penting dan relevan untuk dikonfirmasi
3	<i>Switching Cost</i> (dalam pembelian)	Ada	Ada	Penting dan relevan untuk dikonfirmasi
4	Pendapat/perilaku/pilihan konsumen	Ada	Ada	Penting dan relevan untuk dikonfirmasi
5	Bukti peralihan konsumen	Ada	Ada	Cukup penting, relevan untuk dikonfirmasi
6	Bukti pengurangan produksi	Ada	Tidak ada	Tidak relevan, lebih pada <i>supply side</i>
7	<i>Switching cost</i> (dalam produksi dan distribusi)	Ada	Tidak ada	Tidak relevan, lebih pada <i>supply side</i>
8	Perilaku produsen	Ada	Tidak ada	Tidak relevan, lebih pada <i>supply side</i>
9	Pergerakan relatif harga produk terhadap substitusi	Ada	Ada	Tidak relevan
10	Pembedaan konsumen dan diskriminasi harga	Tidak ada	Ada	Tidak relevan

Sumber : Analisis Penulis

Dengan demikian, berdasarkan tabel tersebut telah terpilah aspek-aspek yang memenuhi syarat “penting dan relevan untuk dikonfirmasi” untuk selanjutnya dituangkan dalam kuesioner.

Perancangan kuesioner terdiri dari dua bagian, yaitu Bagian I dan Bagian II. Bagian I mengenai identitas responden, yaitu informasi mengenai usia, jenis kelamin, pendidikan terakhir, dan status bekerja. Bagian II berisi pertanyaan dengan dua alternatif pilihan jawaban, yaitu Ya dan Tidak. Untuk penentuan *close substitutes* SMS adalah berdasarkan penafsiran Majelis Komisi, yaitu *voice calls*, *voice mail*, *Multimedia Messaging System (MMS)*, dan *push e-mail*. Penulis menambahkan fitur *chatting/messenger* dalam kategori *close*

substitutes ini karena dari aspek fungsi dan karakter memiliki kesamaan dengan SMS. Fitur ini memang baru marak digunakan dalam satu tahun terakhir sehingga belum dipertimbangkan dalam Putusan yang dikeluarkan pada tahun 2007. Sebagaimana diketahui, pada saat ini fitur *chatting/messenger* telah disediakan oleh berbagai vendor, baik *handset*/alat (Nexian dan Nokia), operator (esia, *Research in Motion/RIM*), maupun jejaring sosial (*yahoo, google, facebook, meebo, dsb*).

Untuk penentuan batasan kenaikan harga, diputuskan menggunakan batasan 10% dan 15% mengingat rata-rata inflasi di Indonesia lebih dari 5% per tahun. Apabila memakai batasan 5% dinilai belum cukup signifikan untuk mengetahui respon konsumen. Pertimbangan lain yaitu dinilai pada sektor ini terdapat *switching cost* yang relatif tinggi karena ketergantungan konsumen pada nomor telepon atau perlu mengeluarkan biaya tambahan ketika akan berganti *handset* atau *SIM card*. Penuangan dari setiap butir ke dalam pertanyaan adalah sebagaimana Tabel 3.2.

Tabel 3.2.
Penuangan Butir ke dalam Pertanyaan

BUTIR	NOMOR PERTANYAAN
Fungsi dan Karakter	4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
Pendapat/pilihan konsumen terkait kenaikan harga	11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21
Lain-lain	1, 2, 3

Sumber : Analisis Penulis

Bentuk lengkap dari kuesioner adalah sebagaimana Lampiran 1 yang akan disampaikan kepada responden.

Langkah selanjutnya adalah penyebaran kuesioner dengan metode *on the spot* dengan lokasi di sekitar Jakarta Pusat dan berupaya menjaring sejumlah 100-150 responden. Konsekuensinya, hasil penelitian ini belum dapat digeneralisasikan pada populasi atau responden lain yang memiliki karakter berbeda.

Berdasarkan hasil yang didapat kemudian diperhitungkan dalam bentuk prosentase untuk melihat preferensi konsumen. Analisis lebih lanjut atas

data tersebut juga dapat menggambarkan tingkat elastisitas dari masing-masing fitur, baik itu elastisitas harga maupun elastisitas silang.

3.3.4. Pembahasan/Diskusi

Pada bagian ini akan diuraikan mengenai analisis secara menyeluruh atas penetapan pasar bersangkutan dalam Putusan, yaitu sejauh mana tingkat kesesuaian pendefinisian dan metode/pendekatan yang digunakan dalam Putusan tersebut dari perspektif teori pasar bersangkutan dan pedoman-pedoman yang digunakan di negara-negara lain. Untuk memperkaya pemahaman, analisis juga akan meninjau dari perspektif hukum persaingan usaha.



BAB IV

PERSAINGAN USAHA, KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA, DAN PERKEMBANGAN SEKTOR TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA

4.1. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

4.1.1. Latar Belakang Kelahiran UU No. 5 Tahun 1999¹⁴

Latar belakang langsung dari penyusunan undang-undang antimonopoli adalah perjanjian yang dilakukan antara Dana Moneter Internasional (IMF) dengan pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 15 Januari 1998. Dalam perjanjian tersebut IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada Negara Republik Indonesia sebesar US\$ 43 miliar yang bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi, akan tetapi dengan syarat Indonesia melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu. Hal ini menyebabkan diperlukannya undang-undang antimonopoli. Akan tetapi perjanjian dengan IMF tersebut bukan merupakan satu-satunya alasan penyusunan undang-undang tersebut. Sejak tahun 1998, telah terjadi diskusi intensif di Indonesia mengenai perlunya perundang-undangan antimonopoli. Reformasi sistem ekonomi yang luas dan khususnya kebijakan regulasi yang dilakukan sejak tahun 1980, dalam jangka waktu 10 tahun telah menimbulkan situasi yang dianggap sangat kritis. Timbul konglomerasi pelaku usaha yang dikuasai oleh keluarga atau partai tertentu, dan konglomerat tersebut dikatakan menyingkirkan pelaku usaha kecil dan menengah melalui praktek usaha yang kasar serta berusaha untuk mempengaruhi semaksimal mungkin penyusunan undang-undang serta pasar keuangan.

Dengan latar belakang demikian, maka disadari bahwa pembubaran ekonomi yang dikuasai negara dan perusahaan monopoli saja tidak cukup untuk membangun suatu perekonomian yang bersaing. Disadari juga hal-hal yang merupakan dasar pembentukan setiap perundang-undangan antimonopoli, yaitu justru pelaku usaha itu sendiri yang cepat atau lambat melumpuhkan dan

¹⁴ Uraian pada bagian ini sebagian besar mengutip dari Lubis dan Sirait (ed), 2009

menghindarkan dari tekanan persaingan usaha dengan melakukan perjanjian atau penggabungan perusahaan yang menghambat persaingan serta penyalahgunaanposisi kekuasaan ekonomi untuk merugikan pelaku usaha yang lebih kecil. Disadari adanya keperluan bahwa negara menjamin keutuhan proses persaingan usaha dari gangguan pelaku usaha terhadap pelaku usaha lain dengan menyusun undang-undang yang melarang pelaku usaha mengganti hambatan perdagangan oleh negara yang baru saja ditiadakan dengan hambatan persaingan swasta.

Tahun-tahun awal reformasi di Indonesia memunculkan rasa keprihatinan rakyat terhadap fakta bahwa perusahaan-perusahaan besar yang disebut konglomerat menikmati pangsa pasar terbesar dalam perekonomian nasional. Dengan berbagai cara mereka berusaha mempengaruhi berbagai kebijakan ekonomi pemerintah sehingga mereka dapat mengatur pasokan atau *supply* barang dan jasa serta menetapkan harga-harga secara sepihak yang tentu saja menguntungkan mereka. Koneksi yang dibangun dengan birokrasi Negara membuka kesempatan luas untuk menjadikan mereka sebagai pemburu rente. Apa yang mereka lakukan sebenarnya hanyalah mencari peluang untuk menjadi penerima rente (*rent seeking*) dari pemerintah yang diberikan dalam bentuk lisensi, konsesi, dan hak-hak istimewa lainnya. Kegiatan pemburuan rente tersebut, oleh pakar ekonomi William J. Baumol dan Alan S. Blinder dikatakan sebagai salah satu sumber utama penyebab inefisiensi dalam perekonomian dan berakibat pada ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).

Indonesia sendiri baru memiliki aturan hukum dalam bidang persaingan usaha setelah atas inisiatif DPR disusun Rancangan Undang-undang (RUU) Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. RUU tersebut akhirnya disetujui dalam sidang Paripurna DPR pada tanggal 18 Februari 1999, dalam hal ini pemerintah diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rahardi Ramelan. Setelah seluruh prosedur legislasi terpenuhi, akhirnya Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie dan diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 serta berlaku satu tahun setelah diundangkan.

Dengan diberlakukannya UU no. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai tindak lanjut hasil Sidang

Istimewa MPR RI yang digariskan dalam Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi kehidupan Nasional, maka Indonesia memasuki babak baru pengorganisasian ekonomi yang berorientasi pasar.

4.1.2. Azas dan Tujuan UU No. 5 Tahun 1999

Azas UU No. 5 Tahun 1999 sebagaimana diatur dalam Pasal 2 adalah bahwa “Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berazaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum”.

Adapun tujuan pembentukan UU No. 5 Tahun 1999 sebagaimana tercantum dalam Pasal 3, adalah :

- 1) untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- 2) mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil; dan
- 3) mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.

4.1.3. Hal-hal yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 pada dasarnya berisi larangan terhadap perjanjian, kegiatan, dan posisi dominan yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Perjanjian yang dilarang diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 9, meliputi Oligopoli, Penetapan Harga, Pembagian Wilayah, Pemboikotan, Kartel, Trust, Oligopsoni, Integrasi Vertikal, Perjanjian Tertutup, dan Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri. Kegiatan yang dilarang diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24, meliputi Monopoli, Monopsoni, Penguasaan Pasar, dan Persekongkolan. Adapun penyalahgunaan posisi dominan diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 29, meliputi Jabatan Rangkap, Pemilikan Saham, dan Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan.

Selain hal-hal tersebut di atas, UU No. 5 Tahun 1999 juga mengatur mengenai Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga yang berwenang melaksanakan pengawasan persaingan usaha di Indonesia (dalam pasal 30 sampai dengan 37), tata cara penanganan perkara (pasal 38 sampai dengan 46), sanksi (pasal 47 sampai dengan 49), dan hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini (pasal 50).

4.2. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

4.2.1. Status dan kedudukan KPPU dalam Sistem Ketatanegaraan

Status Komisi sebagaimana Pasal 30 disebutkan bahwa untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999 dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha, yaitu suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain.

Adapun dalam konteks ketatanegaraan, KPPU merupakan lembaga negara komplementer (*state auxiliary organ*) (Kagramanto dalam Lubis dan Sirait (ed), 2009) yang mempunyai wewenang berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha. Secara sederhana, *state auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk di luar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif) yang juga sering disebut dengan lembaga independen semu negara (*quasi*). Peran sebuah lembaga independen semu negara (*quasi*) menjadi penting sebagai upaya responsif bagi negara-negara yang tengah transisi dari otoriterisme ke demokrasi.

4.2.2. Tugas dan Wewenang KPPU

Tugas dan wewenang KPPU masing-masing diatur dalam pasal 35 dan 36 UU No. 5 tahun 1999.

Sesuai dengan pasal 35, KPPU memiliki tugas sebagai berikut :

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
4. Mengambil tindakan sesuai wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999;
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999;
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan DPR.

Dalam menjalankan tugas-tugasnya tersebut, Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 menyebutkan wewenang KPPU sebagai berikut :

1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
3. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan Komisi sebagai hasil penelitiannya;
4. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
5. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;
6. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;
7. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang dimaksud dalam nomor 5 dan 6 tersebut di atas yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;

8. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;
9. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain untuk keperluan penyelidikan dan atau pemeriksaan;
10. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
11. Memberitahukan Putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
12. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan penyelidikan dan akhirnya memutuskan apakah pelaku usaha tertentu telah melanggar UU No. 5 Tahun 1999.

4.2.3. Organisasi KPPU

Sebagai pelaksanaan pasal 34, maka guna pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan organisasi, tugas, dan fungsi Komisi ditetapkan melalui Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Dalam Pasal 8 Keppres tersebut, tercantum bahwa Komisi terdiri dari Anggota Komisi dan Sekretariat.

Keanggotaan Komisi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang anggota. Pengangkatan dan pemberhentian anggota atau Komisioner dilaksanakan oleh Presiden atas persetujuan DPR dengan masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pada saat ini merupakan masa jabatan Komisi yang kedua untuk periode tahun 2006-2011 sebagaimana telah susunannya telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden No. 59/P Tahun 2006.

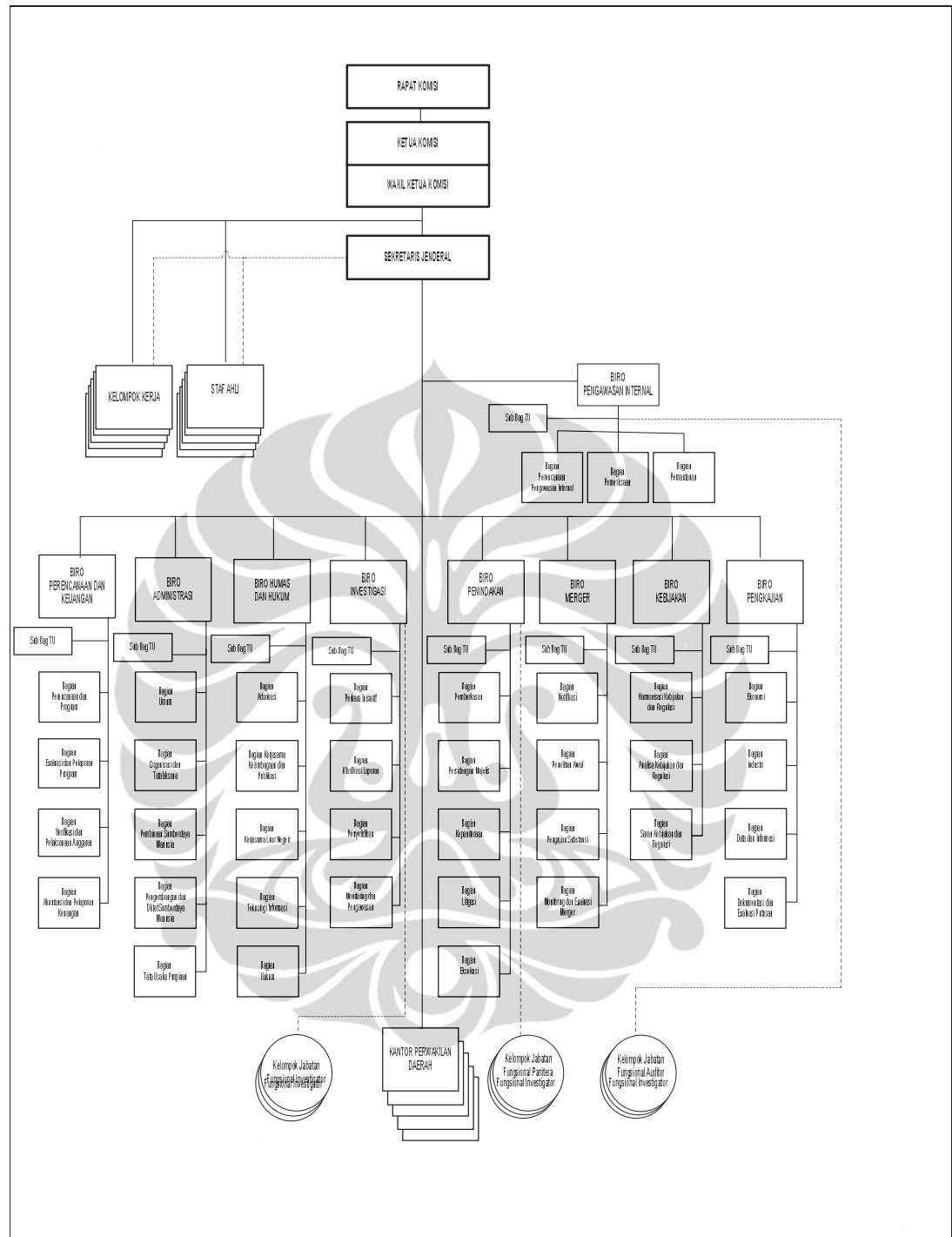
Untuk membantu kelancaran tugas, Komisi dibantu oleh Sekretariat. Ketentuan mengenai susunan organisasi, tugas, dan fungsi Sekretariat diatur dengan keputusan Komisi. Dalam perkembangan terakhir, Sekretariat KPPU ditetapkan berdasarkan Keputusan KPPU No. 04/KPPU/Kep/I/2010 tentang Struktur

Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPPU. Sekretariat KPPU dipimpin oleh Sekretaris jendral yang membawahi 9 (sembilan) Biro dan Kantor Perwakilan Daerah. Bagan Struktur Organisasi KPPU adalah sebagaimana Gambar 4.1.

4.2.4. Tata Cara Penanganan Perkara

Tata cara penanganan perkara terkait dugaan pelanggaran persaingan usaha yang sehat secara umum telah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 pasal 38 sampai dengan 46. Selanjutnya untuk aturan teknis penanganan perkara yang lebih detail ditetapkan melalui Keputusan Komisi. Mulai berdirinya KPPU pada tahun 2000 sampai dengan saat ini tata cara penanganan perkara atau hukum acara tersebut telah diubah sebanyak tiga kali. Yang pertama ditetapkan berdasarkan Keputusan Komisi No. 05/KPPU/Kep/IX/2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara kemudian diubah sesuai Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2006, dan perubahan terakhir adalah Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2010. Mengingat Putusan No. 26/KPPU-L/2006 menggunakan hukum acara berdasarkan Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2006, maka pada bagian ini hanya akan menguraikan tata cara penanganan perkara berdasarkan Perkom tersebut.

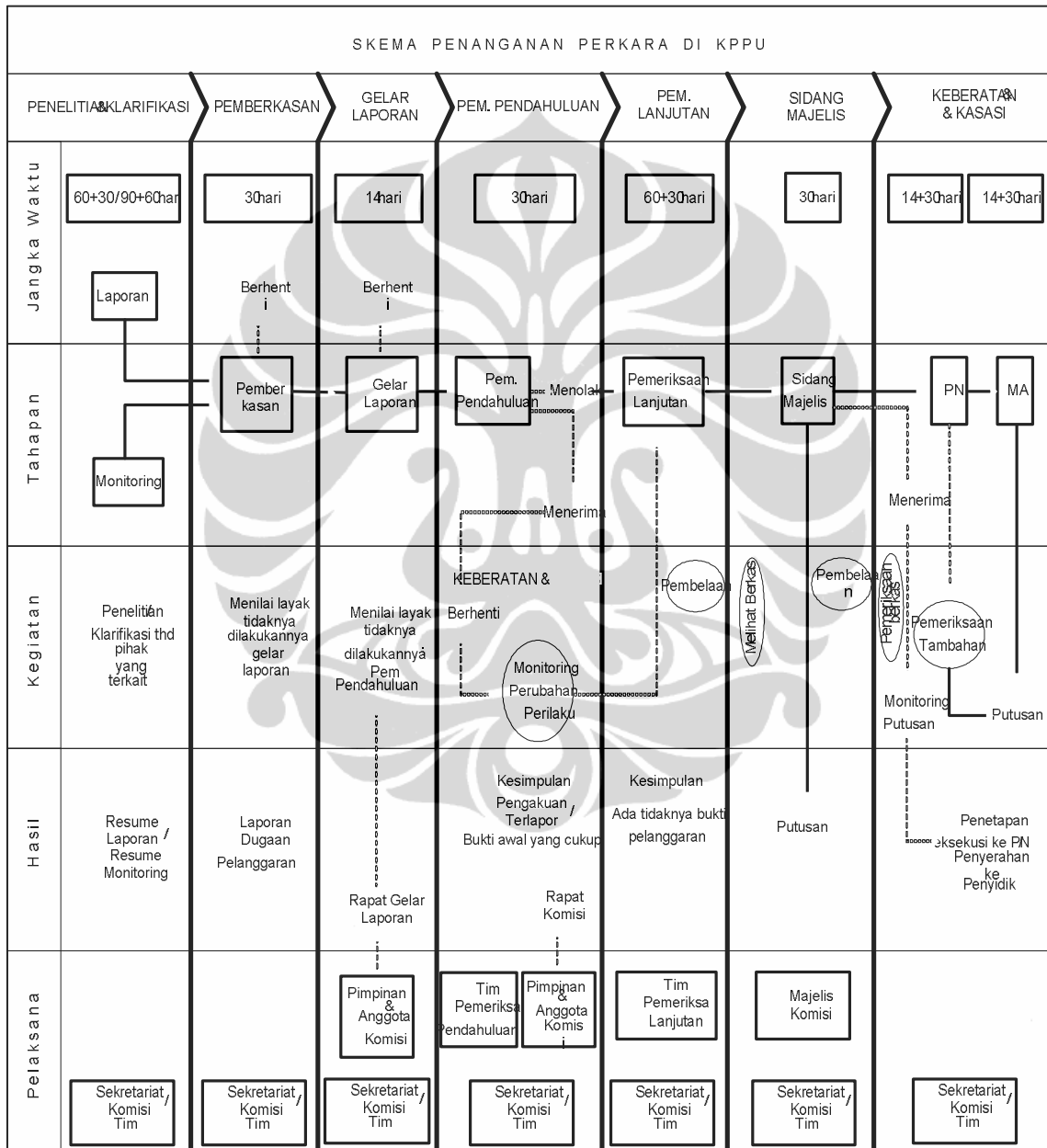
Secara garis besar perkara terkait dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 bermula melalui diterimanya laporan dari masyarakat atau inisiatif Komisi yang berasal dari hasil monitoring. Atas laporan atau hasil monitoring dilakukan penelitian/klarifikasi terhadap pihak-pihak kemudian dilakukan pemberkasan dan gelar laporan untuk menilai kelayakan perkara masuk ke tahap Pemeriksaan Pendahuluan. Tahap Pemeriksaan Pendahuluan lebih difokuskan untuk mendapatkan pengakuan dan/atau bukti awal yang cukup. Apabila dinilai perlu, maka perkara dapat dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan untuk mendapatkan bukti-bukti pelanggaran. Selanjutnya hasil Pemeriksaan Lanjutan akan dibahas dalam Sidang Majelis Komisi untuk mendapatkan Putusan. Atas Putusan tersebut, para pihak terkait dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung di tingkat kasasi.



Sumber : Surat Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 04/KPPU/Kep/I/2010 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPPU

Gambar 4.1. Struktur Organisasi KPPU

Salah satu keunikan dalam penanganan perkara di KPPU adalah adanya batasan waktu yang ketat untuk masing-masing tahap, hal ini ditekankan guna menyesuaikan dengan tuntutan dunia usaha yang dinamis dan membutuhkan kepastian dalam menjalankan aktivitasnya. Skema tentang penanganan perkara persaingan usaha adalah sebagaimana Gambar 4.2.



Sumber : Surat Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 04/KPPU/Kep/I/2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara

Gambar 4.2. Skema Tata Cara Penanganan Perkara

4.3. Tentang Perkembangan Sektor Telekomunikasi di Indonesia

4.3.1. Karakteristik Umum Sektor Industri Telekomunikasi

Kebutuhan telekomunikasi semakin hari semakin menegaskan bahwa komunikasi bukan lagi sekedar aktivitas warga negara biasa namun menjadi suatu hak yang wajib difasilitasi oleh negara. Bentuk penyediaan tersebut pada awalnya dilakukan secara monopoli karena setidaknya terdapat empat alasan yang mendasarinya yaitu :

- 1) besarnya investasi sehingga hanya satu pelaku usaha yang dapat menyediakan jasa telekomunikasi dengan biaya yang lebih rendah dibandingkan bila disediakan oleh dua pelaku usaha atau lebih;
- 2) faktor *network externalities*, yaitu meningkatnya nilai kegunaan jaringan seiring dengan pertambahan jumlah pengguna sehingga jaringan dengan banyak pengguna lebih bernilai dibandingkan dengan beberapa jaringan kecil yang tidak saling terhubung. Hal ini menyebabkan perlunya penyediaan jaringan secara monopoli;
- 3) diperlukannya sistem subsidi silang antar layanan yang disediakan sehingga dapat menjamin harga yang lebih terjangkau pada jasa layanan telekomunikasi dasar tertentu; dan
- 4) alasan kedaulatan, keamanan atau perlindungan terhadap bidang strategis bagi Negara sehingga penyediaannya perlu dijaga oleh pemerintah.

Berdasarkan argumentasi-argumentasi tersebut, beberapa menjustifikasi bahwa hanya pemegang hak monopoli eksklusif atas sektor telekomunikasi yang dapat beroperasi. Namun demikian, bila pemegang hak tersebut dibiarkan secara bebas mengeksploitasi kekuatan pasarnya (*market power*) maka dampak negatif akan timbul. Misalnya konsumen harus membayar harga yang tinggi, kualitas barang dan jasa yang buruk, volume terbatas, serta hilangnya insentif pelaku usaha untuk melakukan inovasi dan beroperasi secara efisien (Geradin dan Kerf, 2003).

4.3.2. Sejarah Singkat Perkembangan Sektor Telekomunikasi di Indonesia

Sektor telekomunikasi di Indonesia awalnya dikuasai oleh Negara melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yaitu PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk atau sering disingkat PT Telkom yang sampai dengan tahun 2006 sahamnya

dimiliki pemerintah sebesar 51,19% dan memonopoli jasa layanan telekomunikasi domestik serta PT Indosat, Tbk yang keseluruhan sahamnya diakuisisi pemerintah pada tahun 1990 dan memonopoli layanan jasa telekomunikasi internasional.

Perkembangan teknologi telekomunikasi kemudian memungkinkan investasi jasa telekomunikasi yang lebih murah sehingga dimulailah era partisipasi swasta dalam industry telekomunikasi.

Revolusi teknologi telekomunikasi di Indonesia diawali dengan lahirnya PT Satelit Palapa Indonesia pada tahun 1993 yang memperoleh lisensi untuk Sambungan Langsung Internasional, telepon seluler, dan hak penguasaan eksklusif atas beberapa satelit komunikasi. Satelindo memperkenalkan layanan telepon selular pada bulan November 1994.

Pada tanggal 26 Mei 1995 lahir PT Telekomunikasi Selular (Telkomsel) sebagai penyedia jasa layanan telekomunikasi selular sekaligus operator pertama di Asia yang memberikan layanan kartu pra-bayar. Pada bulan Oktober 1996, PT Excelcomindo Pratama (XL) mulai beroperasi di pasar selular Indonesia dan ikut meramaikan persaingan layanan telekomunikasi selular. Dalam periode tahun 1996 sampai dengan 2004, secara praktis terdapat tiga operator selular yang beroperasi di Indonesia, yaitu Telkomsel, XL, dan Indosat.

Pada tahun 2003 mulai masuk dua operator baru di pasar, yaitu PT Mobile-8 Telekom dengan produk Fren yang beroperasi dengan teknologi CDMA namun memiliki lisensi selular, dan PT Radio Telepon Indonesia (Ratelindo) menjadi PT Bakrie Telecom yang mendapatkan lisensi *Fixed Wireless Access* (FWA) dengan produk Esia.

4.3.3. Resume Putusan yang Diteliti

Putusan KPPU No. 26/KPPU-L/2006 merupakan hasil akhir dari serangkaian kegiatan penyelidikan dan pemeriksaan atas dugaan penetapan harga layanan SMS oleh sembilan operator selular. Kesembilan terlapor tersebut adalah :

1. PT Exelcomindo Pratama atau XL sebagai Terlapor I;
2. PT Telekomunikasi Selular atau Telkomsel sebagai Terlapor II;

3. PT Indosat, Tbk sebagai Terlapor III;
4. PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk sebagai Terlapor IV;
5. PT Hutchinson CP Telecommunication sebagai Terlapor V;
6. PT Bakrie Telecom, Tbk sebagai terlapor VI;
7. PT Mobile-8 Telecom, Tbk sebagai Terlapor VII;
8. PT Smart Telecom sebagai Terlapor VIII;
9. PT Natrindo Telepon Seluler sebagai Terlapor IX.

Berdasarkan hasil pemeriksaan, Tim Pemeriksa telah menemukan adanya indikasi kuat adanya penetapan tarif SMS pada interval harga Rp. 250,00 sampai Rp. 350,00. Hal tersebut melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 tentang penetapan harga : *”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”*.

Menurut analisis Tim Pemeriksa, setidaknya-tidaknya terdapat dua unsur yang terpenuhi, yaitu 1) unsur pelaku usaha dan 2) unsur perjanjian harga dengan pesaing, sedangkan unsur pasar bersangkutan adalah unsur tambahan yang tidak mutlak dibuktikan namun hanya bersifat menjelaskan dari unsur kedua. Kesimpulan yang diajukan oleh Tim Pemeriksa untuk diuji dalam Sidang Majelis Komisi adalah bahwa dari kesembilan terlapor, enam di antaranya terbukti melanggar sedangkan tiga lainnya tidak terbukti melakukan kartel tarif SMS pada periode 2004-2008.

Atas analisis dan kesimpulan tersebut, para terlapor menyampaikan pembelaannya. Beberapa substansi penting dalam pembelaan para terlapor meliputi kewenangan KPPU dalam pengawasan persaingan usaha sektor telekomunikasi, argumentasi penyusunan perjanjian kerja sama tentang tarif SMS, dan urgensi penetapan pasar bersangkutan dalam analisis perkara. Terkait penetapan pasar bersangkutan, tiga terlapor bahkan menyampaikan analisisnya sendiri, yaitu Telkomsel, Telkom, dan Bakrie.

Pihak Telkomsel menyatakan bahwa tidak terpenuhinya batasan atau definisi unsur pasar bersangkutan merupakan hal yang keliru secara fundamental karena tidak sesuai dengan keseluruhan bunyi dari Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 dan

sangat berkaitan dengan unsur pelaku usaha pesaing. Kejelasan mengenai batasan pasar bersangkutan dinilai penting mengingat banyaknya pelaku usaha, jumlah pelaku usaha pesaing serta produk dalam pasar telekomunikasi. Jenis-jenis pasar dalam jasa telekomunikasi setidaknya dapat dianalisis dari dua aktegori, yaitu 1) dari segi lisensi atau izin usaha; atau 2) dari segi teknologi atau produk.

Pihak Telkom selaku Terlapor III menyatakan bahwa pendapat tim Pemeriksa telah secara subjektif menilai bahwa unsur pasar bersangkutan merupakan unsur tambahan. Hal tersebut tidak dapat diterima karena secara hukum ketiga unsur yang disebutkan dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 bersifat kumulatif dan mutlak harus dibuktikan pemenuhannya untuk kemudian dapat disimpulkan ada tidaknya pelanggaran atas pasal ini. Menurut Telkom, produknya tidak berada dalam pasar bersangkutan yang sama dengan produk dari terlapor yang lain karena kemampuan mobilitasnya yang berbasis FWA berbeda dengan produk lain yang berbasis seluler. Oleh karenanya Telkom tidak dapat dikatakan melanggar atas ketentuan pasal 5 tersebut.

Adapun Bakrie selaku Terlapor VI memberikan pendapat bahwa untuk menentukan ada atau tidaknya bentuk praktek anti persaingan berikut dampaknya, maka secara teoritis pertama-tama diperlukan adanya pasar bersangkutan secara tepat. Oleh karena dalam penyelenggaraan jasa bahwa kedua produk tersebut saling bersaing atau bersubstitusi dilihat dari aspek kegunaan (*intended-use*), karakteristik (*characteristics*), dan harga (*price*). Mengacu pada Putusan KPPU sebelumnya yang juga terkait seluler (Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007), telah disimpulkan bahwa produk seluler berada dalam pasar yang berbeda dengan PTSN/FWA dan harga yang berbeda, meskipun kegunaan dasarnya sama. Dengan demikian produk Bakrie yang berbasis FWA tidak saling bersubstitusi dengan produk lain yang berbasis seluler.

Terkait dengan pembahasan pasar bersangkutan, Majelis Komisi memberikan pendapat sebagai berikut :

1. Bahwa unsur Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 yang didalilkan oleh Tim Pemeriksa sudah tepat, namun perlu dijelaskan mengenai alur logikanya yaitu seharusnya unsur kedua yaitu harus dipisahkan antara ”perjanjian

harga” dengan ”pesaing”. Unsur perjanjian harga telah terpenuhi sehingga pembahasan pasar bersangkutan yang bertujuan untuk pembuktian unsur pesaing tidak perlu dilakukan untuk menghindari redundansi;

2. Selanjutnya Majelis Komisi melakukan penetapan pasar bersangkutan melalui analisis pasar produk dan pasar geografis, sebagai berikut :

- a. Pasar produk

Analisis pasar produk pada intinya bertujuan untuk menentukan jenis barang atau jasa yang sejenis atau tidak sejenis tapi merupakan substitusinya yang saling bersaing satu sama lain. Untuk melakukan analisis ini maka suatu produk harus ditinjau dari beberapa aspek, yaitu kegunaan, karakteristik, dan harga.

- Kegunaan : *short messages service* atau SMS yang menjadi objek pada perkara ini adalah jasa layanan tambahan yang dimiliki oleh semua penyelenggara jasa telekomunikasi seluler dan FWA.

Kegunaan SMS adalah untuk mengirimkan pesan singkat satu arah dari satu pemilik *handset* kepada pemilik *handset* lainnya. Komunikasi suara (*voice*) memiliki kegunaan yang berbeda karena terdapat pertukaran pesan yang terjadi secara langsung atau dua arah dalam waktu yang bersamaan. Sedangkan dalam penggunaan SMS pesan yang disampaikan hanya bersifat satu arah. Fitur lain yang pada umumnya terdapat pada jasa telekomunikasi dan dapat berfungsi identik dengan SMS antara lain *voice mail*, *Multimedia Messaging Service* (MMS), dan *push e-mail*, kesemuanya berfungsi untuk menyampaikan pesan singkat satu arah. Dengan demikian, dari segi kegunaan, SMS bersubstitusi dengan *voice mail*, MMS, dan *push e-mail*.

- Karakteristik : meskipun memiliki kegunaan yang sama, terdapat karakteristik yang berbeda secara signifikan antara SMS dengan fitur lainnya yang memiliki kegunaan yang identik. Fitur SMS adalah fitur yang dikirim dan diterima berupa pesan teks sehingga berbeda dengan *voice mail* yang dikirim dan diterima sebagai pesan suara. Pesan SMS disalurkan melalui kanal *signaling* sedangkan MMS dan *push e-mail* menggunakan kanal data. Akibatnya fitur SMS hanya dapat mengirim

dan menerima pesan teks sedangkan MMS memungkinkan untuk pengiriman dan penerimaan gambar, musik, rekaman suara, animasi, video, dan *file-file* multimedia lainnya. Sedangkan *push e-mail* di samping dapat mencakup pesan-pesan berisi multimedia juga dapat melakukan pengiriman dan penerimaan pesan yang lebih luas dari pesan yang bersifat multimedia, seperti pengiriman dan penerimaan dokumen *softcopy* dalam berbagai format.

Di samping itu, pola pentarifan SMS dihitung berdasarkan jumlah pengirimannya tanpa ada biaya yang dikeluarkan oleh penerima SMS, berbeda dengan *voice mail* yang menggunakan pola pentarifan berdasarkan durasi, sedangkan MMS dan *push e-mail* menggunakan pola pentarifan berdasarkan jumlah data yang dipergunakan sehingga baik pengirim maupun penerima *voice mail*, MMS, dan *push e-mail* juga harus membayar sesuai dengan pola pentarifannya. Perkecualian berlaku untuk pengguna SMS dari Bakrie yang menerapkan pola harga berdasarkan jumlah karakter teks yang dikirim, namun demikian tidak menghilangkan fakta bahwa hanya pengirim SMS yang membayar jasa tersebut sedangkan penerima SMS tidak mengeluarkan biaya apa pun sehingga karakter fitur SMS tetap berbeda dengan fitur pengiriman pesan singkat lainnya sehingga tidak dapat saling mensubstitusi diantaranya.

- Harga : dari aspek harga, secara umum harga fitur SMS sekali kirim berada dalam kisaran yang jauh lebih murah dibandingkan dengan *voice mail*, MMS, dan *push e-mail*. Perkecualian berlaku bagi layanan *push e-mail* dengan mempertimbangkan *size* dari *e-mail* yang dikirim dan harga data yang diterapkan oleh setiap operator, maka harga layanan *push e-mail* dapat bervariasi. Hal ini berbeda dengan harga SMS yang tetap per sekali kirim kecuali fitur SMS yang disediakan oleh Bakrie yang bergantung pada jumlah karakter yang digunakan. Namun secara umum, dari sisi harga fitur SMS tidak dapat disubstitusi oleh layanan *voice*, *voice mail*, MMS, dan *push e-mail*.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pasar produk pada perkara ini adalah layanan SMS yang terpisah dari product market layanan *voice*, *voice mail*, MMS, maupun *push e-mail*.

b. Pasar Geografis

Analisis pasar geografis bertujuan untuk menjelaskan di area mana saja pasar produk yang telah didefinisikan saling bersaing satu sama lain. Sebagai suatu layanan nilai tambah dari operator seluler maupun FWA, maka keberadaan layanan SMS akan mengikuti keberadaan dari ketersediaan jaringan operator yang bersangkutan. Berkaitan dengan jangkauan daerah pemasaran, tidak ditemukan adanya hambatan baik dari segi teknologi maupun regulasi bagi para operator untuk memasarkan produknya di seluruh wilayah Indonesia selama operator tersebut telah memiliki ketersediaan jaringannya.

Dengan demikian, ditetapkan bahwa pasar geografis pada perkara ini adalah seluruh wilayah Indonesia.

3. Menanggapi pembelaan yang diajukan oleh Telkomsel, Telkom dan Bakrie yang pada pokoknya menyatakan bahwa terdapat pemisahan pasar bersangkutan antara telekomunikasi seluler dengan FWA, Majelis Komisi mengemukakan hal-hal sebagai berikut :
 - Karena sifat layanan nilai tambahnya merupakan layanan pelengkap dari layanan suara sebagai layanan utama, maka analisis terhadap pasar produk suara berbeda dengan analisis pasar produk SMS;
 - Sebagai layanan nilai tambah, SMS otomatis tersedia ketika operator membangun jaringan untuk menyediakan layanan suara. Oleh karena itu, adanya perbedaan kegunaan, karakteristik, dan harga layanan suara antara operator seluler dan FWA tidak berlaku ketika digunakan untuk melakukan analisis terhadap layanan SMS;
 - Majelis Komisi menilai perbedaan antara telekomunikasi seluler dengan FWA tidak relevan di dalam penggunaan layanan SMS yang disediakan oleh masing-masing operator, baik seluler maupun FWA. Berdasarkan analisis pasar produk di atas, perbedaan lisensi operator seluler dengan operator FWA tidak akan mempengaruhi analisis

terhadap kegunaan, karakteristik, maupun harga terhadap layanan SMS.

Dengan demikian, Majelis Komisi menilai bahwa pasar yang bersangkutan dalam perkara ini adalah layanan SMS di seluruh wilayah Indonesia, baik yang disediakan oleh operator seluler maupun operator FWA. Hal ini menunjukkan bahwa setiap operator yang menyediakan layanan SMS bagi pelanggannya berada dalam pasar bersangkutan yang sama.

Setelah mempertimbangkan berbagai fakta yang ada, Majelis Komisi menyimpulkan dan memutuskan hal-hal sebagai berikut :

1. Bahwa XL, Telkomsel, Telkom, Bakrie, dan Mobile-8 terbukti melakukan kartel harga SMS *off-net* pada *range* harga Rp. 250,00 sampai Rp. 350,00 pada periode 2004 sampai dengan April 2008 dan oleh karenanya ditetapkan denda untuk kelima operator tersebut masing-masing sebesar Rp. 25 miliar, Rp. 25 miliar, Rp 18 miliar, Rp. 4 miliar, dan Rp. 5 miliar;
2. Bahwa Smart telah mengikuti kartel harga SMS tersebut pada saat *commercial launching* pada tanggal 3 September 2007, namun tidak dikenakan sanksi denda karena dinilai sebagai *new entrant* yang memiliki posisi tawar yang lemah;
3. Bahwa Indosat, Hutchinson, dan NTSs tidak terbukti melakukan kartel harga SMS *off net*;
4. Bahwa sebagai akibat kartel tersebut, terdapat kerugian konsumen setidaknya sebesar Rp. 2,827 triliun.

Atas Putusan yang diumumkan pada tanggal 17 Juni 2008 tersebut, telah diajukan upaya banding ke tingkat Pengadilan Negeri yang masih berproses hingga akhir bulan Juli 2010.