

KAJIAN HUKUM ATAS MERGER CDMA FLEXI DAN ESIA DALAM PERSAINGAN USAHA BISNIS TELEKOMUNIKASI SELULER

Trias Palupi Kurnianingrum*

Abstract

Merger CDMA between Flexi and Esia are perceived to be potential for creating a pricing arrangement that could lead to market distortions and monopoly conditions that can harm consumers. That way KPPU's role is very important as a watchdog. A legal protection for consumers is needed because the phenomenon of globalization has a significant impact to the mobile telecommunication business in Indonesia, which can create a competition gap in it. Therefore an in depth treatment is required so can prevent a monopolistic practices and unfair competition that can cause a damage for consumers.

Kata kunci: merger CDMA Flexi Esia, persaingan usaha, perlindungan.

A. Pendahuluan

Dalam dunia bisnis, kedatangan globalisasi dipandang sangat menguntungkan para pelaku usaha karena tanpa disadari globalisasi telah menempatkan dunia tanpa batas (*borderless*) sehingga secara tidak langsung memberikan celah atau ruang kepada para pelaku usaha untuk berlomba-lomba menawarkan produk mereka kepada konsumen, tak terkecuali juga dalam bidang telekomunikasi. Seperti yang diketahui telekomunikasi adalah salah satu kunci infrastruktur terpenting untuk memperluas tantangan nasional, karena dengan adanya telekomunikasi maka kita akan memiliki kesempatan untuk mendapatkan informasi pada waktu dan tempat yang tepat, sedangkan bagi para pebisnis telekomunikasi dianggap menguntungkan terutama untuk memenangkan strategi dalam bisnis.

Memang dengan berkembangnya berbagai aspek dalam kehidupan manusia maka secara tidak langsung telah mendorong terciptanya kompetisi dan persaingan dalam wilayah dan ruang lingkungannya masing-masing. Di satu sisi, hal tersebut dipandang memberikan efek yang baik yaitu terciptanya kompetisi untuk mencapai derajat yang lebih tinggi, namun di sisi lain hal

* Penulis adalah Calon Peneliti Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Alamat e-mail: triaspalupikurnianingrum@yahoo.com

tersebut justru akan memicu munculnya persaingan yang tidak sehat antara pelaku usaha satu dengan pelaku usaha lainnya, yang mengakibatkan kerugian bagi pihak ketiga, dalam hal ini adalah konsumen.

Dalam industri telekomunikasi sendiri telah berkembang iklim kompetisi dan persaingan usaha yang ketat dengan dukungan kemajuan teknologi dan sumber daya manusia yang semakin pesat. Telekomunikasi dipandang memiliki aturan main yang sangat vital dalam kontribusinya di era globalisasi, hal ini berarti secara tidak langsung dapat menimbulkan adanya kompetisi di antara penyedia jasa yang semakin hari semakin meningkat karena masing-masing pelaku usaha sibuk menawarkan mutu jasa yang lebih baik dengan harga yang lebih murah, seperti rencana merger yang akan dilakukan oleh dua operator raksasa berbasis *code division multiple access* (CDMA) di Indonesia, yaitu Flexi dan Esia. Seperti yang diketahui bahwa apabila kedua operator tersebut bergabung maka akan menguasai 25 juta pelanggan karena Telkom Flexi sendiri saat ini memiliki pelanggan sebanyak 15 juta sementara Esia memiliki 10 juta pelanggan.¹

Pengaturan harga yang dapat mengarah kepada distorsi pasar merupakan salah satu permasalahan yang mungkin akan terjadi apabila rencana merger CDMA Flexi dan Esia benar dilakukan. Oleh karena itu perlu adanya kajian mendalam mengingat rencana merger tersebut dirasakan akan berpotensi untuk menimbulkan iklim persaingan usaha telekomunikasi berbasis CDMA yang tidak sehat, karena apabila kedua perusahaan tersebut mendominasi pasar seluler berbasis CDMA maka akan mengarah kepada praktek monopoli terutama jika sudah tidak ada kompetitornya dan yang paling dirugikan adalah konsumen. Perlindungan hukum bagi konsumen merupakan suatu masalah yang besar, dengan persaingan global yang terus berkembang. Perlindungan hukum sangat dibutuhkan dalam persaingan dan banyaknya produk serta layanan yang secara tidak langsung menempatkan konsumen berada dalam posisi tawar yang lemah.

B. Perumusan Masalah

Saat ini tidak dapat disangkal bahwa fenomena globalisasi secara tidak langsung akan memberikan dampak yang signifikan bagi kebijakan dan regulasi di bidang telekomunikasi di Indonesia, karena kerangka hukum telekomunikasi sendiri saat ini tidak memberikan cukup kepastian dan perlindungan hukum bagi konsumen. Regulasi dan industri telekomunikasi modern seharusnya

¹ *Karyawan Telkom Tolak Rencana Merger Flexi-Esia* (<http://www.maiwanews.com/berita/karyawan-telkom-tolak-rencana-merger-flexi-esia/>, diakses Senin 12 September 2011).

menempatkan konsumen sebagai salah satu bagian terpenting bagi sektor pertelekomunikasian, namun sayangnya regulasi dan kebijakan telekomunikasi di Indonesia masih belum optimal dalam menciptakan iklim kompetisi yang sehat. Hal ini semakin diperparah dengan belum terciptanya iklim yang kondusif bagi pengambilan kebijakan telekomunikasi yang meng-*unbundle* dan membuka kompetisi seluas-luasnya seperti rencana merger CDMA Flexi-Esia yang berpotensi menimbulkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di dalamnya sehingga dapat merugikan konsumen pengguna jasa telekomunikasi tersebut karena dapat mengarah kepada distorsi pasar.

Oleh karena itu, melalui tulisan ini akan dikaji permasalahan bagaimanakah perkembangan bisnis telekomunikasi seluler Indonesia di era globalisasi serta bagaimanakah upaya perlindungan hukum terhadap konsumen di dalamnya ditinjau dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, mengingat saat ini dunia telekomunikasi berkembang sangat pesat bahkan hampir tersebar di seluruh pelosok Indonesia sehingga menyebabkan kurang terkontrolnya aspek perlindungan hukum terhadap konsumen karena para pelaku usaha sibuk berlomba-lomba bersaing menawarkan produk mereka tanpa memperhatikan kepastian dan perlindungan hukum bagi konsumen.

C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk melakukan kajian hukum atas merger CDMA Flexi dan Esia dalam persaingan usaha bisnis telekomunikasi seluler, khususnya:

1. Mengetahui dan memahami bagaimana perkembangan bisnis telekomunikasi seluler Indonesia di era globalisasi.
2. Mengetahui dan memahami bagaimana upaya perlindungan hukum terhadap konsumen di dalamnya ditinjau dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

D. KERANGKA PEMIKIRAN

1. Kegiatan Monopoli

Bisnis telekomunikasi seluler merupakan salah satu bisnis yang memiliki nilai profitabilitas yang tinggi serta memiliki kaitan yang sangat erat dengan pemanfaatan teknologi informasi. Industri ini sudah ada sejak awal tahun 1990, namun industri telekomunikasi seluler mengalami perkembangan yang sangat cepat dan pesat setelah krisis ekonomi melanda Indonesia sejak tahun

1997-1998, tepatnya pada tahun 2000 ditandai dengan meningkatnya efisiensi teknologi di bidang telekomunikasi seluler. Kegiatan ekonomi yang muncul mulai dari industri pembuatan perangkat, jasa penyelenggara telekomunikasi, perdagangan perangkat (perdagangan eceran, perdagangan besar, perdagangan antar negara), perdagangan pulsa, dan jasa perbaikan perangkat. Perkembangan industri telekomunikasi seluler dirasakan turut andil dalam perekonomian Indonesia, baik dari sisi struktur ekonomi maupun pertumbuhan ekonomi.²

Kemajuan bisnis telekomunikasi seluler di era globalisasi saat ini dirasakan mendorong perusahaan-perusahaan operator seluler dari berbagai macam jenis usaha untuk saling bersaing, terus berkreasi dan berinovasi dalam menawarkan produk atau jasa mereka kepada konsumen. Di satu sisi perusahaan operator seluler dituntut memberikan kualitas dan kemampuan lebih dari pesaingnya. Namun di sisi lain, perusahaan operator juga dituntut untuk memberikan harga atau tarif yang lebih murah dari pesaingnya. Perusahaan operator seluler selalu dihadapkan pada ancaman dari produk-produk atau komoditas sejenis dari perusahaan lain, yang akan dengan mudah memasuki pasar dengan menyediakan produk atau layanan kepada pelanggan secara lebih baik dan cepat. Kemampuan perusahaan telekomunikasi seluler untuk tetap eksis dalam lingkungan persaingan yang sangat ketat menuntut perusahaan untuk memenangkan persaingan dan berusaha secara terus-menerus untuk memahami kebutuhan dan keinginan pelanggan, meningkatkan jumlah pelanggan, memberikan kepuasan kepada pelanggan, serta menangkap peluang bisnis yang ada.

Dalam etika bisnis, praktik-praktik usaha yang tidak sehat sangatlah dilarang. Kegiatan monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat hanya akan menimbulkan efek-efek yang negatif sehingga tidak dibenarkan secara hukum. Menurut pandangan NHT Siahaan, praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat dapat berkorelasi secara multiaspek. Dalam pengertian bahwa banyak faktor yang ditimbulkan secara negatif oleh praktik monopoli dan persaingan ekonomi yang tidak sehat. Multiaspek disini bisa saja merugikan pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya, dengan konsumen, dengan kepentingan publik, dengan pemerintah, dan juga dengan negara.³

Praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat dirasakan dapat mematikan usaha pihak lain. Dengan pasar yang dimonopoli, maka hanya pelaku usaha yang dominan saja yang mampu mengendalikan orientasi konsumen karena dengan kondisi seperti ini konsumen akan dirugikan mengingat pelaku

2 Arif Pitoyo, *Sejarah Telekomunikasi di Indonesia*, [http://arifpitoyo.blogspot.com/2008/09/N sejarah-telekomunikasi-di-indonesia.html](http://arifpitoyo.blogspot.com/2008/09/N%20sejarah-telekomunikasi-di-indonesia.html), diakses Selasa 27 Desember 2011.

3 Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004, hal. 68.

usaha yang dominan tersebut dengan seandainya bisa menerapkan harga yang sangat tinggi. Praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat secara umum mencakup 3 (tiga) obyek pokok sebagai berikut:

- a. mengenai perjanjian yang dilarang (*prohibited agreements*), yang meliputi oligopoli, *price fixing agreement*, *price discrimination predatory pricing*, *resale price maintenance*, *market division*, boikot, kartel, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, dan perjanjian dengan pihak luar negeri;
- b. aktivitas bisnis yang dilarang (*prohibited agreements*), misalnya monopoli, monopsoni, pengusahaan pasar, kecurangan menetapkan biaya produksi, dan konspirasi; serta
- c. posisi dominan (*dominant position*), yaitu bahwa pelaku usaha tidak memiliki pesaing yang sepadan di pasar atau pelaku usaha memiliki posisi yang dominan dibandingkan dengan para pesaingnya yang lain.

Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat akan memberikan dampak yang tidak baik dalam masalah perlindungan konsumen. Kegiatan-kegiatan semacam itu justru semakin melemahkan posisi konsumen dibandingkan dengan pelaku usaha. Konsumen dirasakan hanya akan menjadi obyek yang sering dieksploitasi hak-haknya. Untuk itulah penciptaan praktik bisnis dan persaingan usaha yang sehat diharapkan mampu membantu penegakkan perlindungan konsumen bagi masyarakat pada umumnya. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli) dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, dengan cara mencegah timbulnya praktik-praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat lainnya dengan harapan dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif, di mana setiap pelaku usaha dapat bersaing secara wajar dan sehat.

Pengaturan monopoli sebagai kegiatan yang dilarang telah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UU Anti Monopoli, yang berbunyi sebagai berikut:

1. Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
2. Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:

- a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
- b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
- c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.⁴

2. Teori Roscoe Pound

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Roscoe Pound⁵, kehadiran UU Anti Monopoli dapat juga diartikan sebagai *tool of social control and a tool of social engineering*, artinya sebagai alat kontrol sosial, UU Anti Monopoli berusaha menjaga kepentingan umum dan mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya sebagai alat rekayasa sosial, UU Anti Monopoli bertujuan untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, 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. Selain itu juga mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha serta berusaha menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam kegiatan usaha.

Berbicara mengenai perlindungan hukum, Roscoe Pound dalam bukunya *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, menyebutkan ada beberapa kepentingan yang harus mendapat perlindungan atau dilindungi oleh hukum yaitu: *pertama*, kepentingan terhadap Negara sebagai salah satu badan yuridis. *Kedua*, kepentingan sebagai Negara sebagai penjaga kepentingan sosial. *Ketiga*, kepentingan terhadap perseorangan terdiri dari pribadi (*privacy*).⁶ Berdasarkan akan hal tersebut maka tampak diperlukan adanya suatu perlindungan Negara terhadap kepentingan sosial. Memberikan ruang kepada pasar dalam menggerakkan perekonomian dirasakan sangat berguna karena dapat mendorong inovasi dan kreativitas individu dalam masyarakat yang secara tidak langsung dapat menyebabkan timbulnya banyak pilihan barang kepada konsumen.

Namun akan sangat berbahaya apabila jika kebebasan individu-individu dalam masyarakat tidak dibatasi sebab akan menimbulkan adanya ketimpangan

4 Lihat Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

5 Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hal. 154.

6 *Ibid.*

di dalamnya, seperti kegiatan monopoli yang dapat merugikan konsumen sebagai pengguna barang atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha. Dengan demikian maka Negara mempunyai peran yang sangat penting untuk memberikan kesejahteraan yang merata tidak hanya untuk segelintir warganya melainkan bagi seluruh warga tanpa terkecuali pihak yang lemah dalam hal ini adalah konsumen. Dalam pasar bebas, kecenderungan yang tampak adalah pihak yang ekonominya kuat akan selalu menindas kepentingan yang lemah. Untuk itu Negara harus aktif dalam melindungi kepentingan rakyat lemah sehingga tercipta kesejahteraan yang merata bagi seluruh masyarakatnya.

E. ANALISA

1. Perkembangan Bisnis Telekomunikasi Seluler Indonesia di Era Globalisasi

Saat ini tatanan dunia yang semakin luas ditandai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Seiring dengan berkembangnya suatu negara maka manusia ingin mendapatkan informasi tentang apa saja yang terjadi baik di negaranya maupun di negara lain. Oleh sebab itu baik negara berkembang maupun negara maju terus-menerus melakukan penemuan baru di bidang teknologi informasi. Di Indonesia sendiri, salah satu teknologi informasi yang berperan penting adalah telepon seluler yang awalnya hanya dapat dipakai oleh segelintir orang saja mengingat harga alat komunikasi dan harga kartu seluler tersebut relatif mahal. Namun secara perlahan-lahan, seiring dengan semakin berkembangnya ilmu pengetahuan serta kecanggihan teknologi maka secara tidak langsung membuat para pelaku usaha penyedia kartu seluler yang awalnya merupakan barang tersier berubah menjadi barang primer.

Indonesia sendiri merupakan negara yang sangat aktif dalam membuka arus investasi bagi industri telekomunikasi, hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Terdapat hal menarik setelah Pemerintah mengeluarkan peraturan kebijakan telekomunikasi tersebut dimana salah satu bahasan yang paling penting adalah bahwa pihak swasta diajak dan diperbolehkan menyediakan jasa telekomunikasi. Beberapa perusahaan swasta kemudian mengambil kesempatan ini untuk bekerjasama dengan PT. Telkom dalam suatu usaha patungan untuk mendirikan dan menyediakan jaringan telepon tetap dan jaringan telepon bergerak.

Sebagai gambaran, kartu seluler di Indonesia memiliki dua klasifikasi antara lain GSM (*Global System for Mobile Communication*) seperti XL (XL prabayar dan XL pascabayar), Indosat (IM3 dan Mentari), Telkomsel (kartu

As, Halo dan Simpati) dan CDMA (*Code Division Multiple Access*) seperti Telkom (Flexi), Mobile-8 (Fren), Indosat (Starone). Meskipun kartu GSM hadir lebih awal daripada kartu CDMA namun sekarang perkembangan keduanya sangat pesat. Hal ini justru membuat para pelaku usaha semakin ketat bersaing dalam dunia jasa telekomunikasi seluler di Indonesia.

CDMA merupakan sebuah bentuk pemultipleksan (bukan sebuah skema pemodulasian) dan sebuah metode akses secara bersama yang membagi kanal tidak berdasarkan waktu (seperti pada TDMA) atau frekuensi (seperti pada FDMA), namun dengan cara mengkodekan data dengan sebuah kode khusus yang diasosiasikan dengan tiap kanal yang ada dan menggunakan sifat-sifat interferensi konstruktif dari kode-kode khusus itu untuk melakukan pemultipleksan.

Operator berbasis CDMA di Indonesia hingga kini ada lima, yaitu Telkom (Flexi), Indosat (StarOne), Bakrie Telecom (Esia), Mobile-8 (Fren), dan MSI atau Mandala Seluler Indonesia (Neo_n). Berbekal Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 35 Tahun 2004 tentang Penyelenggara Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel dengan Mobilitas Terbatas maka Telkom, Indosat dan Bakrie Telecom menggunakan teknologi CDMA ini sebagai solusi tetap tanpa kabel (*fixed wireless access/FWA*) dengan mobilitas terbatas sebagai pengganti jaringan telepon tetap berbasis kabel tembaga (*fixed wireline*).⁷ Mobile-8 dan MSI lebih memilih menjadi operator seluler seperti operator GSM, namun dalam perkembangannya masyarakat ternyata tetap memandang FWA tak ubahnya sebagai telepon seluler sehingga kompetisi telekomunikasi nirkabel di Indonesia semakin ketat.

Meskipun CDMA belum seterkenal produk GSM namun pelanggan CDMA di Indonesia dirasakan semakin lama semakin meningkat, mengingat CDMA menawarkan konsep layanan komunikasi nirkabel masa depan dengan kualitas suara jernih dan koneksi data berkecepatan tinggi. Keuntungan lain CDMA yang diperoleh apabila diaplikasikan pada telepon seluler antara lain:

- a. hanya membutuhkan satu frekuensi yang dibutuhkan untuk beberapa sektor atau cell;
- b. tidak membutuhkan *equalizer* untuk mengatasi gangguan spektrum sinyal;
- c. dapat bergabung dengan metode akses lainnya, tidak membutuhkan penghitung waktu (*guard time*) untuk melihat rentang waktu dan penjaga pita (*guard band*) untuk menjaga intervensi antarkanal;

⁷ Lihat Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 35 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel dengan Mobilitas Terbatas.

- d. tidak membutuhkan alokasi dan pengelolaan frekuensi;
- e. memiliki kapasitas yang halus untuk membatasi para pengguna akses; dan
- f. memiliki proteksi dari proses penyadapan.

Melihat perkembangan dan keuntungan dari CDMA itu sendiri maka secara tidak langsung membuat para pelaku usaha tertarik untuk memperluas jangkauan produk mereka dengan tujuan untuk menarik minat konsumen mengingat tarif pembicaraan maupun pesan singkat CDMA jauh lebih murah dibandingkan provider GSM. Selain murah, berbagai kelengkapan fitur yang menarik juga ditawarkan oleh provider CDMA tersebut. Informasi fitur-fitur tentang provider CDMA dapat dilihat melalui iklan-iklan di media cetak maupun elektronik guna menambah pengetahuan konsumen sebelum melakukan pembelian suatu jasa provider.

Persaingan yang ketat dalam bisnis penyediaan telepon seluler CDMA menuntut perusahaan yang ingin bertahan dan unggul dalam persaingan untuk menjual produk sesuai dengan keinginan dan kebutuhan konsumen. Salah satu cara untuk bertahan dan unggul dalam persaingan adalah melalui rencana merger seperti yang akan dilakukan oleh CDMA Flexi-Esia yang baru-baru ini dihembuskan. Seperti yang diketahui bahwa Flexi adalah produk CDMA milik Telkom sedangkan Esia produk CDMA milik Bakrie, dimana kedua produk CDMA tersebut sama-sama menempati posisi tertinggi. Flexi sendiri mulai diluncurkan di pasaran pada tahun 2003. Pada awal pertumbuhannya Flexi bergerak sangat agresif mengingat sejak kemunculannya hingga akhir 2005 Flexi telah mencatat jumlah pelanggan sebanyak 4,1 juta atau 8,0% dari total pelanggan seluler yang pada waktu itu mencapai 51,5 juta.⁸ Sementara Esia mulai masuk pada tahun 2004 meskipun lisensi nasional baru diperoleh pada tahun 2007.

Esia dikenal sebagai merek yang agresif dan kreatif, berani dalam berbagai inovasi marketing. Pada awal kehadirannya, Esia mengusung konsep baru *talktime* sebagai ganti konsep pulsa yang sudah dikenal secara luas oleh masyarakat. Pada akhir tahun 2009 Esia telah membukukan pelanggan sebanyak 10,6 juta, tumbuh dari tahun 2007 sebanyak 3,8 juta dan tahun 2008 sebanyak 7,3 juta. Sedangkan saat ini jumlah pelanggan Esia telah mencapai angka sebanyak 11,1 juta.⁹

Jika dicermati sebenarnya operator seluler Indonesia dirasakan memang perlu melakukan konsolidasi. Ada beberapa alasan, *pertama*, jumlah operator yang terlalu banyak. Jika dibandingkan dengan negara luar seperti Thailand dan India yang hanya memiliki lima operator seluler. Australia dan Filipina memiliki

⁸ <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2010/10/25/jangan-tunda-merger-flexi-esia/>, diakses Selasa 6 Desember 2011.

⁹ *Ibid.*

empat operator sementara Malaysia, Korea dan Cina hanya memiliki tiga operator, Indonesia sendiri dirasakan memiliki paling banyak operator seluler yang mencapai hingga sebelas operator. *Kedua*, tarif terlalu murah. Persaingan yang maha dahsyat telah terjadi di Indonesia sehingga mengakibatkan adanya perang tarif yang menyebabkan tarif telepon yang jatuh bebas. Indonesia merupakan satu-satunya negara di Asia dengan tarif termurah, relatif sama dengan Hongkong namun berada jauh diatas India. Tarif murah dianggap tidak masuk akal mengingat Indonesia saat ini masih dikenal sebagai salah satu negara dengan biaya ekonomi tinggi.

Ketiga, market leader menguasai pasar secara mutlak, hal ini terlihat dimana Telkomsel, XL dan Indosat menguasai sekitar 78%, sedangkan operator lainnya hanya menguasai 22%. Dengan kondisi demikian maka efisiensi usaha mutlak menjadi milik market leader, sehingga konsolidasi dirasakan menjadi opsi atau pilihan bagi operator kecil yang tidak memperoleh skala ekonomi yang memadai.

Hal inilah yang menjadi pertimbangan tersendiri bagi Flexi dan Esia yang akan segera melakukan merger. Namun rencana merger tersebut dirasakan sarat dengan perdebatan, mengingat apabila hal tersebut terjadi maka secara tidak langsung akan berpotensi mengakibatkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Jika dicermati rencana merger CDMA Flexi-Esia memang akan meningkatkan pelayanan, keefektifan serta efisiensi dari sumber daya yang ada pada kedua perusahaan tersebut. Karena fasilitas yang dimiliki oleh kedua perusahaan tersebut akan *disharing* dan dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja pelayanan masing-masing produk. Tentu bagi konsumen hal tersebut sangatlah menggembirakan mengingat dengan sumber daya yang dimiliki oleh kedua perusahaan tersebut diharapkan bahwa pelayanan seperti sinyal serta akses akan semakin lebih luas.

Meskipun rencana merger CDMA Flexi-Esia dirasakan memberikan manfaat bagi konsumen ataupun pelaku usaha, namun perlu untuk dicermati lebih lanjut karena dapat berpotensi menimbulkan masalah mengingat rencana merger dan akuisisi yang memenuhi *thresold* harus dilaporkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)¹⁰, hal tersebut dilakukan untuk mencegah adanya monopoli dan praktik persaingan usaha tidak sehat.

Monopoli merupakan suatu keadaan yang dilarang karena dapat merugikan konsumen, khususnya terkait terbatasnya pilihan produk yang ada. Selain itu dikhawatirkan akan menimbulkan distorsi tarif harga sebab perusahaan

10 Lihat Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Pasal 28 serta Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

hasil merger nantinya akan sangat mudah untuk memainkan tarif harga jasa telekomunikasi pada CDMA sehingga konsumen akan benar-benar dirugikan. Keadaan inilah yang dirasakan sangat merugikan konsumen karena tidak adanya perlindungan terhadap mereka.

2. Upaya Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Ditinjau Dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Dalam semangat globalisasi dewasa ini, semua bentuk industri berlomba-lomba untuk membuka pasarnya ke arah pasar bebas dengan kompetisi terbuka dimana semua pelaku usaha saling bersaing memperlihatkan keunggulan masing-masing produk mereka. Industri telekomunikasi dapat dikatakan sebagai sebuah bentuk industri yang unik. Dengan karakteristik perdagangan jasa, maka di satu sisi semangat berkompeterisi di antara para pelaku usahanya sangat diperlukan untuk dapat merangsang peningkatan kualitas dan ragam produk maupun jenis layanan, seperti produk aplikasi maupun isi informasi (*content*) yang ditawarkan kepada masyarakat. Iklim berusaha yang kompetitif pada gilirannya akan memberikan beragam pilihan terbaik dengan harga yang kompetitif dan rasional bagi konsumen penggunaanya. Namun di sisi lain, dapat menimbulkan celah persaingan usaha tidak sehat di dalamnya.

Peluang monopoli sangatlah riskan terjadi mengingat Flexi dan Esia memiliki pangsa pasar 80-90%¹¹ sementara pesaing CDMA lainnya seperti StarOne dan Fren hanya memiliki pangsa pasar kecil. Kekhawatiran ini akan berdampak pada konsumen yang notabene sebagai pengguna telepon seluler karena akan diatur lebih detail dan rinci dimana ujungnya harga tarif akan melonjak tinggi, karena dirasakan sudah tidak ada kompetitor di dalamnya.¹²

Dengan menetapkan harga pada tingkat tertentu yang paling mungkin dicapai akan membantu pelaku usaha meraih keuntungan. Keuntungan dan memenangkan persaingan menjadi dua aspek yang mendorong pelaku usaha dalam melaksanakan kebijakan harga. Di dalam pasar terdapat dua atau lebih pelaku usaha yang seharusnya bersaing melakukan kerjasama dalam usaha meraih keuntungan dengan menetapkan harga barang atau jasa. Kerjasama melakukan penetapan harga ini disebut dengan *price fixing*¹³ yang merupakan konspirasi antara dua atau lebih penjual dengan maksud mengkoordinasikan harga untuk

11 Lihat Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

12 Lihat Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

13 Lihat Pasal 1 angka 8 Undang- Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

keuntungan pihak-pihak yang berkonspirasi. Keuntungan dalam melakukan konspirasi ini dapat berupa tujuan akhir dari pelaku usaha yang melakukan *price fixing* yakni menguasai pasar.

Penguasaan pasar melalui penetapan harga merupakan salah satu bentuk distorsi pasar yang memungkinkan pelaku usaha yang tidak melakukan kerjasama dapat terlempar dari persaingan. Hal inilah yang ditakuti apabila rencana merger CDMA Flexi-Asia tersebut terwujud maka secara tidak langsung akan memberikan celah distorsi pasar. Sebenarnya mungkin penetapan tarif yang sewenang-wenang dan irasional dapat diatasi dengan pemberlakuan tarif maksimum (*rate of return regulation*) oleh Pemerintah. Namun tetap saja dirasakan tidak memberikan pilihan dan tidak meningkatkan mutu pelayanan kepada konsumen karena badan usaha yang mendapatkan kewenangan sebagai badan penyelenggara bertindak sebagai konglomerasi yang menguasai seluruh unit usaha hulu ke hilir dalam sektor telekomunikasi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa konsumen memiliki resiko yang lebih besar daripada pelaku usaha, bahkan sangat rentan karena posisi tawar konsumen yang lemah sehingga hak-hak konsumen sangatlah riskan untuk dilanggar. Kondisi inilah yang mengharuskan konsumen untuk dilindungi oleh hukum. Hal ini semakin diperjelas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945, yang mengatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Selain itu hak warga negara untuk dapat menikmati layanan telekomunikasi juga dijamin dalam Pasal 28F UUD Tahun 1945 sebagai hak yang paling mendasar, bahwa Negara telah memberikan perlindungan kepada setiap orang untuk dapat berkomunikasi dengan menggunakan segala jenis saluran komunikasi termasuk telepon seluler sehingga terhadap posisi konsumen tersebut, ia haruslah dilindungi oleh hukum.¹⁴ Karena salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Perlindungan kepada masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum yang menjadi hak konsumen. Perlindungan hukum bagi konsumen menjadi sangat penting karena konsumen di samping mempunyai hak-hak yang bersifat universal juga mempunyai hak-hak yang bersifat spesifik baik situasi maupun kondisi.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, hukum adalah seperangkat aturan yang berfungsi sebagai alat untuk mengidentifikasi dan menyesuaikan berbagai kepentingan masyarakat yang saling bersinggungan dengan mengupayakan timbulnya benturan dan kerugian seminimal mungkin. Hukum dimaksudkan sebagai alat untuk mengurangi kerugian akibat benturan antara berbagai kepentingan sosial di dalam masyarakat. Dengan kata lain

14 Lihat Pasal 28 F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pound menekankan pada fungsi hukum sebagai alat penyelesaian dalam berbagai permasalahan (*problem solving*) dalam masyarakat. Kehadiran UU Anti Monopoli dapat juga diartikan sebagai *tool of social control and a tool of social engineering*, artinya sebagai alat kontrol sosial, UU Anti Monopoli berusaha menjaga kepentingan umum dan mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Monopoli adalah situasi pasar dimana hanya ada satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha yang menguasai suatu produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau penggunaan jasa tertentu, yang akan ditawarkan kepada banyak konsumen yang mengakibatkan pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tadi dapat mengontrol dan mengendalikan tingkat produksi, harga dan sekaligus wilayah pemasarannya. Dari ketentuan Pasal 17 UU Anti Monopoli, ternyata tidak semua kegiatan monopoli dilarang. Hanya kegiatan monopoli yang memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. melakukan kegiatan penguasaan atas produk barang, jasa, atau barang dan jasa tertentu;
- b. melakukan kegiatan penguasaan atas pemasaran produk barang, jasa, atau barang dan jasa tertentu;
- c. penguasaan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli; dan
- d. penguasaan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.¹⁵

Sedangkan kriteria yang digunakan untuk membuktikan ada atau tidaknya monopoli yang dilarang tersebut didasarkan pada:

- a. produk barang, jasa, atau barang dan jasa tersebut belum ada penggantinya (*substitusinya*);
- b. pelaku usaha lain sulit atau tidak dapat masuk ke dalam persaingan terhadap produk barang, jasa, atau barang dan jasa yang sama (*barrier to entry*);
- c. pelaku usaha lain tersebut adalah pelaku usaha yang mempunyai kemampuan bersaing yang signifikan dalam pasar yang bersangkutan; dan
- d. satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha telah menguasai lebih dari 50% pangsa pasar dari suatu jenis produk barang atau jasa tertentu.¹⁶

15 Lihat Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

16 *Ibid.*

Sebenarnya kegiatan monopoli dilarang karena dapat menimbulkan beberapa dampak negatif yang merugikan, antara lain:

- a. terjadi peningkatan harga suatu produk sebagai akibat tidak ada kompetisi dan persaingan bebas. Harga yang tinggi ini pada gilirannya akan menyebabkan inflasi yang merugikan masyarakat luas;
- b. pelaku usaha mendapat keuntungan di atas kewajaran yang normal. Ia akan seenaknya menetapkan harga untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya karena konsumen tidak ada pilihan lain dan terpaksa membeli produk tersebut;
- c. terjadi eksploitasi terhadap konsumen karena tidak ada hak pilih konsumen atas produk. Konsumen akan seenaknya menetapkan kualitas suatu produk tanpa dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan;
- d. terjadi ketidakekonomisan dan ketidakefisienan yang akan dibebankan kepada konsumen dalam rangka menghasilkan suatu produk karena perusahaan monopoli cenderung tidak beroperasi pada *average cost* yang minimum;
- e. ada *entry barrier* dimana perusahaan lain tidak dapat masuk ke dalam bidang usaha perusahaan monopoli tersebut karena penguasaan pangsa pasar yang besar; dan
- f. pendapatan jadi tidak merata karena sumber dana dan modal akan tersedot ke dalam perusahaan monopoli.

Oleh karena itu kekhawatiran konsumen terkait rencana merger CDMA Flexi-Esia dirasakan sangat beralasan, mengingat adanya potensi monopoli di dalamnya. Upaya bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen dapat dilakukan dengan cara memanfaatkan fungsi dan tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen untuk mengawasi kegiatan yang berpotensi menimbulkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dimana pelaku usaha sebaiknya berkonsultasi terlebih dahulu terhadap KPPU. KPPU sendiri memiliki parameter yang disebut sebagai indeks konsentrasi pasar dengan batas diambang 1800 yang menjadi dasar sebuah entitas bisnis yang menguasai pasar sesuai dengan amanah Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persingan Usaha Tidak Sehat sebagai implementasi dari Pasal 28 dan Pasal 29 UU Anti Monopoli, dimana di dalam peraturan tersebut diatur mengenai *threshold* (ambang batas), yang mengharuskan bahwa setiap pelaku usaha yang melakukan merger dan akuisisi yang terbukti melampaui *threshold* wajib melaporkan hasilnya kepada KPPU.

Batasan threshold diberlakukan apabila perusahaan hasil merger dan akuisisi memiliki aset gabungan melebihi Rp. 2,5.000.000.000.000,- (dua setengah trilyun rupiah), omzet gabungan melebihi Rp. 5.000.000.000.000,- (lima trilyun rupiah) dan khusus perbankan berlaku jika hanya aset gabungan melebihi Rp. 20.000.000.000.000,- (dua puluh trilyun rupiah).¹⁷ Bagi mereka yang ingin merger tapi melebihi batasan angka tersebut maka harus melaporkan kepada KPPU. Namun terkait rencana merger CDMA tersebut sampai hari ini KPPU belum menerima secara resmi permintaan konsultasi dari pihak pengelola Flexi maupun Esia, sementara pronofikasi dirasakan sangat penting bagi pelaku usaha untuk melakukan konsultasi kepada KPPU dalam melakukan kegiatan merger bagi perusahaan mereka. Forum konsultasi dilakukan bagi pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan baik merger maupun akuisisi mengenai akibat yang akan terjadi sehingga kerugian besar dapat dihindari. KPPU sendiri dapat memberlakukan sanksi denda apabila pelaku usaha yang melakukan kegiatan merger tidak segera melaporkan hasil mergernya.¹⁸

Pentingnya perlindungan hukum bagi konsumen pengguna telekomunikasi seluler dirasakan sangat beralasan mengingat seiring dengan kian majunya sektor industri, kesadaran konsumen akan hak-haknya pun semakin bertambah. Pembangunan ekonomi nasional telah mendukung pertumbuhan dunia sehingga mampu menghasilkan beranekaragam barang dan jasa termasuk yang memiliki kandungan teknologi tinggi sehingga perlindungan hukum terhadap konsumen dirasakan menjadi wacana yang sangat penting untuk diperhatikan. Oleh karena itu perlu adanya keperdulian dari pihak pelaku usaha dalam hal ini PT. Telkom dan PT. Bakrie Telecom untuk segera berkonsultasi dengan KPPU terkait wacana merger Flexi-Esia agar nantinya tidak merugikan konsumen, karena adanya peluang monopoli di dalamnya sehingga sangat riskan untuk dilanggar.

F. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Bisnis telekomunikasi seluler merupakan salah satu bisnis yang memiliki nilai profitabilitas yang tinggi serta memiliki kaitan yang sangat erat dengan pemanfaatan teknologi informasi, dimana kemajuan bisnis tersebut secara tidak langsung telah mendorong perusahaan-perusahaan operator seluler dari berbagai macam jenis usaha untuk saling bersaing dan terus melakukan inovasi

17 Lihat Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

18 Lihat Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

serta kreasi dalam menawarkan produk atau jasa mereka kepada konsumen, seperti halnya rencana merger CDMA yang akan dilakukan oleh Flexi dan Esia. CDMA memberikan banyak manfaat bagi konsumen, mengingat CDMA menawarkan konsep layanan komunikasi nirkabel masa depan dengan kualitas suara jernih dan koneksi data berkecepatan tinggi. Namun rencana merger CDMA Flexi-Esia tersebut dirasakan sarat dengan perdebatan karena berpotensi mengakibatkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Monopoli merupakan suatu keadaan yang dilarang karena dapat merugikan konsumen, khususnya terkait terbatasnya pilihan produk yang ada. Selain itu dikhawatirkan juga akan menimbulkan distorsi tarif harga sebab perusahaan hasil merger nantinya akan sangat mudah untuk memainkan tarif harga jasa telekomunikasi. Perlu adanya upaya keperdulian pelaku usaha untuk segera berkonsultasi dengan KPPU terkait wacana merger tersebut mengingat adanya peluang monopoli yang terbuka lebar dimana dengan posisi tawar konsumen yang lemah maka akan sangat riskan sekali untuk memiliki resiko yang lebih besar sehingga perlindungan hukum terhadap mereka seringkali diabaikan.

2. Saran

Berdasarkan pada kesimpulan yang telah dikemukakan, maka dapat direkomendasikan hal sebagai berikut, yakni perlu adanya tindakan nyata bagi PT. Telkom (Flexi) dan PT. Bakrie Telecom (Esia) untuk segera melakukan konsultasi terkait rencana merger CDMA sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai implementasi dari Pasal 28 dan Pasal 29 UU Anti Monopoli. Konsultasi sangat diperlukan agar setiap pelaku usaha yang melakukan merger dan akuisisi yang terbukti melampaui *threshold* wajib melaporkan hasilnya kepada KPPU sehingga kerugian besar dapat dihindari termasuk melindungi kepentingan konsumen sebagai pengguna telekomunikasi seluler dari tindakan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha khususnya distorsi tarif harga.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Barkatullah, Abdul Halim, Hak-Hak Konsumen, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2010.
- Hartono, Sri Redjeki, Kapita Selekta Hukum Ekonomi, Bandung, Majar Maju, 2000
- Makarim, Edmon, Kompilasi Hukum Telematika, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- Sinaga, Aman, Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen DITJEN Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan bekerjasama dengan Yayasan Gemainti, 2001.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 33 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara No. 3817.
- Indonesia, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara No. 3821.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 89 Tahun 2010, Tambahan Lembaran Negara No. 5144.
- Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 35 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel dengan Mobilitas Terbatas.

Website

Karyawan Telkom Tolak Rencana Merger Flexi-Esia (<http://www.maiwanews.com/berita/karyawan-telkom-tolak-rencana-merger-flexi-esia/>, diakses Senin 12 September 2011).

Arif Pitoyo, Sejarah Telekomunikasi di Indonesia, <http://arifpitoyo.blogspot.com/2008/09/sejarah-telekomunikasi-di-indonesia.html>, diakses Selasa 27 Desember 2011.

Jangan Tunda Merger Flexi-Esia <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2010/10/25/jangan-tunda-merger-flexi-esia/>, diakses Selasa 6 Desember 2011.

Mengapa Merger Jika Blunder, <http://januarsw.com/2010/12/mengapa-merger-jika-blunder/>, diakses Kamis 1 Desember 2011.

Definisi Kartel dan Asosiasi Dagang (Cartel and Trade Associations) <http://selaputs.blogspot.com/2011/02/definisi-kartel-dan-asosiasi-dagang.html>, diakses Selasa 27 Desember 2011.

Merger Flexi dan Esia Berpotensi Monopoli di Pasar CDMA, <http://indocashregister.com/2010/09/21/merger-flexi-dan-esia-berpotensi-monopoli-di-pangsa-cdma/>, diakses Kamis 29 Desember 2011.

Bisnis Telekomunikasi di Indonesia, <http://gumilar07.wordpress.com/2010/11/27/bisnis-telekomunikasi-di-indonesia/> diakses Kamis 29 Desember 2011.

http://www.telkom.co.id/UHI/assets/pdf/ID/03_Tinjauan%20Industri.pdf, diakses Rabu 28 Desember 2011.