

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara kepulauan yang disatukan oleh wilayah perairan dan udara dengan batasan dan kedaulatan yang ditetapkan oleh Undang-undang Negara Kesatuan Republik Indonesia dan juga diakui oleh Ketentuan Internasional melalui Konvensi Hukum Laut Internasional (UNCLOS 1982). Jumlah pulau Indonesia yang didaftarkan kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa oleh Pemerintah Indonesia sendiri terhitung lebih dari 17.000 (tujuh belas ribu) pulau.<sup>1</sup> Dalam rangka dan upaya untuk mencapai tujuan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mewujudkan Wawasan Nusantara, serta memantapkan ketahanan nasional, diperlukan sistem transportasi nasional yang mendukung pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah, mempererat hubungan antarbangsa, dan memperkuat kedaulatan Negara.<sup>2</sup>

Dalam rangka pemenuhan kepentingan masyarakat, perusahaan pengangkut/ transportasi menghasilkan jasa angkutan/transportasi.<sup>3</sup> Hadirnya transportasi udara untuk membantu proses pembangunan sebuah Negara telah marak berkembang diseluruh dunia, termasuk di Negara Indonesia. Pertumbuhan sektor transportasi udara akan mencerminkan pertumbuhan ekonomi secara

---

<sup>1</sup>USINDO, "Information on U.S & Indonesia", <https://www.usindo.org/information-on-u-s-and-indonesia/about-indonesia/>, diakses pada tanggal 26 Agustus 2019

<sup>2</sup> Koesideran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

<sup>3</sup>Tjakra Negara Soegijatna, *Hukum Pengangkutan Barang dan Jasa*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, h. 1.

langsung sehingga transportasi mempunyai peranan yang penting dan strategis, baik secara makro maupun mikro.<sup>4</sup>

Dalam rangka pemenuhan kepentingan masyarakat Pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah dengan tingkat pergerakan masyarakat yang juga rendah, penyelenggaraan transportasi khususnya transportasi udara bukan hanya merupakan kegiatan usaha yang mendatangkan keuntungan bagi pelaku usaha, tetapi tetap harus dilaksanakan untuk menjamin adanya pertumbuhan ekonomi.<sup>5</sup> Pertumbuhan Ekonomi yang berasal dari adanya penyelenggaraan transportasi udara yang baik dapat dilihat dari tingginya konektivitas perdagangan. Konektivitas menciptakan kelancaran dan kemudahan perhubungan dan perdagangan nasional. Berbagai potensi wilayah seperti informasi perdagangan dan pariwisata akan semakin terangkat dengan kemudahan perpindahan individu dari satu wilayah ke wilayah lain di Indonesia, kebutuhan logistik masyarakat di wilayah-wilayah Indonesia akan semakin terpenuhi, sehingga berefek pada penekanan perbedaan harga produk pada masing-masing wilayah. Pada akhirnya, efek dari konektivitas yang terjaga ini akan menstimulus pertumbuhan ekonomi.

Konektivitas transportasi akan memungkinkan wilayah-wilayah di penjuru Indonesia dapat dijangkau. Arus orang dan logistik di wilayah-wilayah itu akan menegaskan kehadiran negara. Oleh karena itu, Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 yang berperan sebagai tolak ukur pembangunan perekonomian dan politik sosial

---

<sup>4</sup>Tito Tusmar dan Minda Mora, Warta Ardhia, “*Perkembangan Perekonomian Wilayah dan Kargo Udara: Korelasi atau Kausalitas?*” Jurnal Pusat Litbang Perhubungan Udara Vol. 41 No. , 2015, h. 39-48.

<sup>5</sup>Departemen Perhubungan R.I, *Cetak Biru Transportasi Udara 2005-2024*. Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Jakarta, 2005.

Republik Indonesia, sektor transportasi udara haruslah memiliki *Power of Economic Regulation*, yaitu kekuasaan pemerintah untuk mengelola pasar.<sup>6</sup>

Menanggapi hal tersebut maka pada tanggal 5 Maret 1999 dinyatakan sebagai hari lahirnya Undang Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ruang lingkup undang-undang ini mengatur mengenai kegiatan atau tindakan yang berhubungan dengan pasar, yaitu:

1. Perjanjian yang dilarang;
2. Kegiatan yang dilarang;
3. Penyalahgunaan posisi dominan;
4. Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
5. Tata cara penanganan perkara;
6. Sanksi-sanksi;
7. Pengecualian-pengecualian.<sup>7</sup>

Sebagai peran Pemerintah untuk menghadirkan iklim ekonomi yang sehat di Indonesia, penegakan hukum dan pengawasan persaingan usaha tersebut berada di bawah kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut KPPU). KPPU adalah sebuah lembaga independen, yang lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi dan turut melaksanakan tugas lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>8</sup> KPPU sendiri memiliki wewenang yang secara luas terdiri dari 2 (dua) macam, yaitu<sup>9</sup> :

a. Wewenang Pasif

Merupakan sebuah kewenangan dari KPPU untuk dapat menerima

---

<sup>6</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999, h. 24.

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Konpress, 2006), h.24.

<sup>9</sup> Ayudha D Prayoga et al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*, Partnership for Business Competition, Jakarta, 2001, h.150.

laporan dari masyarakat luas dan dari para pelaku usaha akan dugaan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

b. Wewenang aktif

Merupakan sebuah kewenangan dari KPPU untuk melaksanakan penelitian, penyelidikan, menyimpulkan hasil penyelidikan dan/atau pemeriksaan, memanggil pelaku usaha, mengadirkan saksi, meminta bantuan penyidik, meminta keterangan dari instansi pemerintah, mendapatkan dan/atau meneliti dokumen dan alat bukti lain, memutuskan dan menetapkan serta menjatuhkan sanksi administrasi.

Dilihat dari aspek penyelenggaraan penerbangan angkutan udara terdapat dua bentuk kegiatan penerbangan, yaitu penerbangan komersial dan penerbangan bukan komersial. Penerbangan komersial atau niaga merupakan bentuk transportasi udara yang mengenakan biaya bagi penggunanya. Jenis penerbangan ini dibedakan lagi menjadi dua bentuk, yaitu penerbangan niaga berjadwal dan penerbangan niaga tidak berjadwal.<sup>10</sup>

Penerbangan niaga di Indonesia mengalami perkembangan pesat, menurut *International Air Transportation (IATA)*<sup>11</sup> memprediksi bahwa frekuensi penerbangan dari/ke dan di Indonesia akan masuk kedalam 10 (sepuluh) besar dunia pada tahun 2020.<sup>12</sup>Terlebih lagi, dapat dilihat dari banyak perusahaan atau

---

<sup>10</sup> Ahmad Zalili, *Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Pada Transportasi Udara Niaga Berjadwal Nasional*, h. 1, <https://core.ac.uk/download/pdf/11716219.pdf>, diakses pada tanggal 31 Agustus 2019..

<sup>11</sup> IATA adalah organisasi maskapai internasional yang beranggotakan 290 maskapai dari seluruh dunia

<sup>12</sup> IATA, “*IATA Forecasts Passenger Demand to Double Over 20 Years*”, <<http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-10-18-02.aspx>>, 18 Oktober 2016, diakses pada 26 Agustus 2019

maskapai penerbangan yang melayani jasa penerbangan ke berbagai rute penerbangan baik domestik maupun internasional. Sampai dengan tahun 2019, berdasarkan data Dirjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan, terdapat dua belas maskapai yang terdaftar dan beroperasi di Indonesia.<sup>13</sup> Namun, yang menguasai rute-rute strategis hanya sekitar delapan maskapai. Sisanya, melayani rute pendek dan menjadi pesawat perintis untuk wilayah pelosok Indonesia.

Salah satu potensi hadirnya tindakan persaingan usaha yang tidak sehat dapat terjadi dalam industri angkutan udara domestik yang terdapat dalam 8 (delapan) maskapai besar yang saat ini beroperasi pada rute domestik mengerucut pada empat maskapai penerbangan yang besar. *Pertama*, Group Garuda dengan Garuda Indonesia di FSA, dan Citilink di kelas *Low Cost Carrier*. *Kedua*, Lion dengan 3 (tiga) maskapai utama yakni Lion Air untuk *Low Cost Carrier*, Batik Air di kelas FSA, dan Wings Air untuk rute penerbangan jarak pendek yang menjangkau wilayah terluar Indonesia. *Ketiga*, Sriwijaya Group dengan 2 (dua) maskapai yakni Sriwijaya Air dan Nam Air. *Keempat* adalah Air Asia Indonesia yang berinduk pada perusahaan Malaysia. *Kelima*, yaitu 4 (empat) maskapai yang terdaftar yakni, Tri Gana, Travel Express, TransNusa, dan ASI Pudjiastuti yang mana hanya menjadi maskapai perintis dan menerbangi sebagian kecil rute di wilayah terluar Indonesia. Peta bisnis penerbangan di Indonesia kian mengerucut dengan fenomena dimana PT Garuda Indonesia Tbk (Garuda), melalui anak usaha PT Citilink Indonesia, mengambil alih operasional dan finansial dari Sriwijaya Air Group (Sriwijaya) yang terdiri dari maskapai Sriwijaya dan NAM Air pada

---

<sup>13</sup> Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Daftar Maskapai, <http://hubud.dephub.go.id/?id/aoc/index/page:1>, diakses pada tanggal 25 Juli 2019.

Pada tanggal 9 November 2018. Saat ini, bentuk dari pengambilalihan itu adalah adanya Kerjasama Operasi (KSO).<sup>14</sup>

Berdasarkan data jumlah penumpang angkutan niaga berjadwal domestik pasar penerbangan domestik Indonesia dikuasi oleh dua group besar, yaitu Garuda Indonesia Group dan Lion Air Group. Garuda Indonesia Group memiliki Market Share sebesar 46% (empat puluh enam persen) sedangkan Lion Air Group memiliki pangsa pasar terbesar dalam pasar penerbangan domestik di Indonesia dengan penguasaan *Market Share* mencapai 50% (lima puluh persen).<sup>15</sup> Minimnya pemain dalam penyediaan usaha jasa angkutan udara di Indonesia dapat diduga sebagai salah satu indikator kenaikan harga tiket pesawat. Tiket pesawat penerbangan domestik akhir-akhir ini mengalami kenaikan yang cukup drastis sekitar 30% (tiga puluh persen) sampai 50% (lima puluh persen). Dampak kenaikan harga tiket pesawat adalah jumlah penumpang pesawat yang turun drastis, sekitar 18,5% (delapan belas koma lima persen) dari tahun lalu. Selain itu, data dari BPN juga mencatat harga tiket pesawat kerap berkontribusi pada inflasi, penurunan sekitar 0.03% (nol koma nol tiga persen) dari Juni 2019.<sup>16</sup> Selain itu, *Indonesia National Air Carrier's Association* (INACA) juga mengakui adanya kenaikan harga tiket pesawat sebesar 40% (empat puluh persen) sampai 120% (seratus dua puluh persen) beberapa waktu terakhir.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Anonim, *Menhub Beri Lampu Hijau Garuda Caplok Sriwijaya Air*, (On-line), <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181115164924-92-346875/menhub-beri-lampu-hijau-garuda-caploksriwijaya-air>, diakses pada 26 September 2019.

<sup>15</sup> Taufik Ahmad, "Polemik Harga Tiket Pesawat dalam Prespektif Hukum, Bisnis dan Investasi", *Seminar Nasional*, Thamrin Jakarta, 9 Agustus 2019.

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> Anonim, *Kenaikan Harga Tiket Pesawat sempat tembus 120 persen* (On -line), <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190115191331-92-361065/kenaikan-harga-tiket-pesawat-sempattembus-120-persen>, diakses pada 1 Mei 2019.

Oleh karena keadaan dimana pelaku usaha dalam penyedia jasa angkutan udara yang sedikit jumlahnya dapat memicu terjadinya praktek persaingan usaha yang tidak sehat. Hal dapat diartikan sebagai perilaku individual para pelaku usaha yang hanya mementingkan diri sendiri, melakukan segala cara untuk kepentingan atau memuaskan diri sendiri, cenderung melakukan tindakan untuk mematikan pesaingnya dengan tindakan yang tidak wajar, menipu konsumen, mematikan pengusaha kecil, serta menekan kaum yang lemah dan miskin. Sedangkan, persaingan usaha tidak sehat menurut Pasal 1 angka (6) undang-undang nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat didefinisikan lebih lebar sebagai suatu persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara *illegal* atau melawan hukum atau menghambat terciptanya persaingan usaha yang sehat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tindakan persaingan usaha tidak sehat dapat muncul sebagai akibat dari kegiatan dan perjanjian yang dilarang.<sup>18</sup>

KPPU sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang untuk mengawasi dan menginvestigasi terkait adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat pada suatu kegiatan bisnis atau perekonomian, saat ini masih menginvestigasi dan penyidikan dugaan perbuatan persaingan usaha yang tidak sehat yang dilakukan oleh para pelaku usaha dalam angkutan udara domestik di Indonesia. Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Kurnia

---

<sup>18</sup>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UUPU), (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Ps. 1.

Toha menyatakan adanya dugaan kartel terkait naiknya tiket pesawat paska KSO antara Garuda dan Sriwijaya di sepakati.<sup>19</sup> Namun yang terpenting terkait dampak dari segala indikasi kartel yang dilakukan oleh kedua maskapai ini apakah sebagai penyebab semakin melonjaknya harga tiket pesawat.

Hadirnya praktek Kartel dalam suatu pasar adalah sebagai ancaman akan lahirnya sebuah pasar persaingan yang sehat. Kartel tersebut juga memiliki hubungan yang berketerkaitan dengan perjanjian penetapan harga. Kartel merupakan suatu bentuk kesepakatan yang dilakukan oleh satu pelaku usaha dengan satu atau para pelaku usaha lainnya yang menginginkan adanya kondisi anti persaingan dalam berbisnis. Satu dan/atau Para pelaku usaha ini melakukan kesepakatan untuk dapat merubah harga melalui pengaturan proses produksi maupun pengaturan wilayah pemasaran produk, sebagai akibat daripada perjanjian tersebut dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dapat merugikan konsumen sebagai pemakai barang dan/atau jasa juga kepada Pemerintah dan terlebih bagi pelaku usaha lainnya yang tidak teraviliasi didalamnya.

Perjanjian penetapan harga memiliki beberapa penyebab untuk mendistorsi pasar karena menimbulkan kenaikan harga yang sangat tinggi. Harga yang mahal akibat perjanjian penetapan harga dikarenakan harga yang terbentuk tidak melalui mekanisme pasar atau hukum *supply* dan *demand* sebagaimana mestinya perjanjian penetapan harga mengakibatkan tidak terjadinya mekanisme

---

<sup>19</sup>Anonim, *Ada Aroma Kartel dalam Kenaikan Harga Tiket Pesawat (On-Line)*, tersedia di: <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190115125211-92-360952/ada-aroma-kartel-dalam-kenaikan-hargatiket-> pesawat diakses pada 26 September 2019



penyesuaian secara otomatis (*automatic adjustment*).<sup>20</sup> Akibatnya konsumen tidak mempunyai pilihan lain selain harus membayar pada level harga yang telah ditentukan.<sup>21</sup>

Perbuatan Kartel yang dilakukan oleh satu dan/atau beberapa pelaku usaha merupakan suatu kejahatan yang unik dalam proses pemeriksaannya. Perbuatan kartel merupakan salah satu kasus yang sulit untuk dibuktikan. Dalam melakukan pembuktian KPPU mempertimbangkan akan adanya *direct evidence* dan *indirect evidence*.<sup>22</sup> *Direct evidence* yang dapat ditemukan dalam kartel atau perjanjian penetapan harga sangatlah sulit untuk ditemukan bahkan hampir mustahil, karena pelaku usaha yang tergabung dalam kartel akan selalu menyembunyikan perjanjian antar mereka dalam rangka menghindari sanksi hukum. Sangat sedikit pelaku usaha yang secara terang-terangan membuat perjanjian antar mereka, membuat dokumen hukum, mengabadikan pertemuan, serta mempublikasikan perjanjian, sehingga di mata hukum persaingan dapat dijadikan bukti langsung perjanjian. Oleh karena itu, *Indirect Evidence* dapat disebut juga sebagai *Circumstantial Evidence* sendiri menurut Pedoman Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah suatu bentuk bukti yang tidak secara langsung dapat digunakan, yang menyatakan adanya kesepakatan (harga, pasokan, dan pembagian wilayah).

---

<sup>20</sup> Dendi Ramdani, "Analisis Persaingan Usaha Industri Penerbangan," *Jurnal Hukum Persaingan Usaha, Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Volume 1, Mei 2004, h. 10.

<sup>21</sup> R.S. Khemani dan D M. Shapiro. *Op. Cit.*, h. 51.

<sup>22</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 5 (Penetapan Harga) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2011*, Jakarta, 2011, h. 16.

*Indirect Evidence* ini dapat digunakan sebagai pembuktian terhadap kondisi/keadaan yang dapat dijadikan dugaan atas pemberlakuan perjanjian lisan. Bentuk alat bukti *Indirect Evidence* sendiri terdiri atas bukti komunikasi dan bukti ekonomi.<sup>23</sup> Hadirnya alat bukti tidak langsung / *Indirect Evidence* tersebut juga dapat dikaitkan dengan Teori *Conscious Parallelism* yaitu strategi perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam struktur pasar Oligopoli tanpa adanya perjanjian tertulis diantara para pihak yang melakukan.<sup>24</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kiranya pemahaman akan keterkaitan adanya praktek perjanjian penetapan harga dan kartel perlu dijaki lebih lanjut, terlebih lagi dengan adanya investigasi adanya dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam sektor penyedia jasa angkutan udara masih berlangsung, dengan ini penulis bermaksud untuk menganalisis mengenai **“Relevansi Perjanjian Penetapan Harga Dengan Praktek Kartel Harga Tiket Dalam Dugaan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Industri Jasa Angkutan Udara Domestik”**

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah:

---

<sup>23</sup>Anonim, “JFTC-KPPU Workshop : Indirect Evidence Kontroversi dan Analisanya dalam Hukum Ekonomi”, <http://www.kppu.go.id/id/blog/2012/03/indirect-evidence-kontroversi-dan-analisanya-dalam-hukum-ekonomi/>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2019.

<sup>24</sup> Michale K. Vaska, “Conscious Parallelism and Price Fixing : Defining the Boundary”<https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4411&context=ucrlre>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2019.

- a. Apa karakteristik hubungan perjanjian penetapan harga dan kartel dalam praktek persaingan usaha tidak sehat di Indonesia?
- b. Apa upaya hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha Terhadap Pelaku Usaha Angkutan Udara Domestik Yang Melakukan Persaingan Usaha Tidak Sehat ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari tesis ini yang ingin dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis karakteristik dari perjanjian penetapan harga dan kartel dalam prespektif hukum persaingan usaha di Indonesia. Dari hasil analisis mendalam mengenai perjanjian penetapan harga dan kartel tersebut dapat ditemukan relevansi di antara keduanya, sehingga dapat juga ditemukan indikasi terjadinya perilaku anti persaingan pada penetapan dan kartel dalam industri angkutan udara domestik di Indonesia;
- b. Untuk menganalisis upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha terhadap pelaku usaha yang diduga melakukan persaingan usaha tidak sehat dalam industri angkutan udara domestik. Dari hasil kajian ini dapat ditemukan unsur-unsur yang dapat dijasikan KPPU sebagai dasar perilaku anti persaingan oleh Pelaku Usaha.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Penelitian hukum untuk keperluan akademis digunakan untuk menyusun karya akademis<sup>25</sup>. Bagi para akademisi, penelitian hukum

---

<sup>25</sup> Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, April 2013, h. 225.

atau tesis ini dapat digunakan sebagai referensi nantinya untuk menyusun suatu karya akademis yang berkaitan dengan hukum Persaingan Usaha, khususnya terkait dalam industri penyedia jasa angkutan udara domestik di Indonesia. Serta juga dapat digunakan secara teoritis untuk mengkritisi model penanganan perkara perjanjian penetapan harga dan kartel yang terjadi di Indonesia. Serta dapat memahami karakteristik kartel yang terjadi pada aspek hukum dan ekonomi sehingga memberi masukan dalam menciptakan sistem hukum yang lebih responsif terhadap perilaku persaingan usaha tidak sehat.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Selanjutnya, manfaat penelitian hukum untuk kegiatan praktik hukum akan menghasilkan argumentasi hukum<sup>26</sup>. Bagi para praktisi hukum seperti Notaris, Pengacara/ Konsultan Hukum, *Corporate legal*, Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam menyusun suatu Pendapat hukum / *legal opinion* (LO). Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam menangani dan mencari jalan keluar dalam polemik persaingan jasa angkutan udara domestik di Indonesia. Dalam hal ini dapat dijadikan acuan untuk penanganan perkara perjanjian penetapan harga atau kartel oleh Komisi Pengawasam Persaingan Usaha sebagai lembaga yang mempunyai wewenang dan peran strategis dalam menangani perkara dugaan persaingan usaha tidak sehat.

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 214

## **1.5. Tinjauan Pustaka**

Tinjauan Pustaka dalam penelitian hukum ini antara lain memuat tentang:

### **1.5.1. Angkutan Udara Niaga**

Di dalam penyelenggaraan penerbangan dibedakan menjadi 2 (dua) kategori, yaitu penerbangan komersial dan penerbangan bukan komersial. Penerbangan komersial atau niaga merupakan suatu bentuk transportasi udara dimana dalam pelaksanaannya terdapat biaya yang harus dibayarkan oleh penumpang. Kategori penerbangan ini lebih lanjut dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu penerbangan niaga berjadwal dan penerbangan niaga tidak berjadwal.<sup>27</sup>

Di Indonesia, penyelenggaraan industri pengangkutan udara diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2008 yang terakhir sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 38 Tahun 2017. Dalam ketentuan KM 25 Tahun 2008, Perusahaan Angkutan Udara Niaga Berjadwal harus menyampaikan rencana operasi penerbangan untuk kurun waktu 6 (enam) bulan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja sebelum pelaksanaan rute penerbangan. Sebelum dapat beroperasi, pesawat yang dimiliki Perusahaan Angkutan Udara juga diharuskan untuk memperoleh persetujuan terbang melalui rute yang cukup panjang.

### **1.5.2. Struktur Pasar Dalam Teori Ekonomi**

#### **1. Pasar Persaingan Sempurna**

---

<sup>27</sup>Ahmad Zalili, *Op Cit*, h.1.

Persaingan sempurna, adalah struktur pasar yang ditandai oleh jumlah pembeli dan penjual yang sangat banyak. Transaksi setiap individu tersebut (Pembeli dan penjual) sangat kecil dibandingkan output industri total sehingga mereka tidak bisa mempengaruhi harga produk tersebut. Informasi tentang harga dan kualitas produk itu sempurna dan setiap perusahaan bisa dengan mudah mendapatkannya. Dalam jangka panjang tidak ada perusahaan atau industri yang menerima laba di atas normal.

Ciri-ciri dari pasar persaingan sempurna adalah:

- a. Jumlah perusahaan dalam pasar sangat banyak.
- b. Produk/barang yang diperdagangkan serba sama (homogen).
- c. Konsumen memahami sepenuhnya keadaan pasar.
- d. Tidak ada hambatan untuk keluar/masuk bagi setiap penjual.
- e. Pemerintah tidak campur tangan dalam proses pembentukan harga.
- f. Penjual atau produsen hanya berperan sebagai price taker (pengambil harga/ada proses tawar-menawar).

## **2. Pasar Persaingan Tidak Sempurna**

### **a. Pasar Monopoli**

Pasar Monopoli adalah struktur pasar yang ditandai oleh adanya seorang produsen tunggal. Perusahaan monopoli bebas untuk menentukan jumlah output dan harga produk kapan saja dan bisa mendapatkan keuntungan di atas keuntungan normal dalam jangka panjang.

### **b. Pasar Monopolistik**

Persaingan monopolistik, adalah struktur pasar yang sangat mirip dengan persaingan sempurna tetapi pada pasar monopolistik para produsen menghasilkan atau menjual barang yang berbeda corak atau keunggulan. Contoh: produk sabun yang memiliki keunggulan misalnya untuk kecantikan, kesehatan dan lain-lain.

#### c. Pasar Oligopoli

Oligopoli, adalah struktur pasar di mana hanya ada sejumlah kecil perusahaan yang memproduksi hampir semua output industri dan mempunyai keputusan yang saling mempengaruhi. Pasar Oligopoli dalam teori Ekonomi Mikro dibedakan menjadi 2 macam yaitu, Pasar Oligopoli Kolusif yaitu dimana perusahaan-perusahaan saling bersepakat untuk melakukan tindakan bersama didalam menentukan harga dan tingkat produksi, dan Pasar Oligopoli Nonkolusif yaitu dimana perusahaan-perusahaan tidak melakukan kesepakatan.<sup>28</sup>

### **1.5.3. Pengertian Monopoli Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan definisi secara lugas mengenai monopoli yaitu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha. Lain halnya dengan praktek monopoli yang didefinisikan dalam Pasal 17 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai penguasaan atas barang

---

<sup>28</sup> Andi Fahmi Lubis, dkk, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Jakarta, 2009, h. 31-35.

dan/atau jasa yang bersangkutan yang belum ada substitusinya, mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk kedalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama dan kondisi dimana dimana suatu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Lebih lanjut, Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa Persaingan usaha tidak sehat adalah “*Persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.*”

Beberapa pandangan sarjana-sarjana hukum terkemuka tentang monopoli juga dapat melengkapi definisi yang telah ada diantaranya ***Black Law Dictionary*** yang mendefinisikan monopoli dalam kamusnya sebagai: “*A privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity. A form of market structure in which one or only a few firms dominate the total sales of a product or service*”.<sup>29</sup>

Bentuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat merupakan risiko yang dihadapi oleh negara-negara berkembang selagi masuk dalam arus globalisasi. Untuk memacu pertumbuhan ekonomi

---

<sup>29</sup>Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary*, 10<sup>th</sup> Edition, Thomson Reuters, St. Paul-Minnesota, 2014, h. 35



negara, kemudahan dalam menjalankan usaha menjadi faktor penting meski prosesnya tidak selalu berjalan mulus. Akan selalu ada usaha dari pihak-pihak tertentu menggunakan setiap kesempatan untuk mengeruk keuntungan dengan cara ilegal. Kesempatan besar yang diberikan pemerintah bagi masyarakat untuk mengembangkan usaha dalam rangka menggerakkan pertumbuhan ekonomi tetap diimbangi dengan pengawasan terhadap perilaku pelaku usaha. Jangan sampai terjadi pemusatan pasar yang menyebabkan persaingan usaha menjadi tidak kompetitif.<sup>30</sup>

#### **1.5.4. Pendekatan Yuridis Dalam Persaingan Usaha**

Kegiatan usaha yang dibingkai dengan aturan hukum yang berlandaskan prinsip – prinsip persaingan usaha yang sehat adalah cara mendapatkan iklim persaingan kompetitif dan meningkatkan kualitas serta nilai jual barang yang yang dihasilkan. Penegakan hukum yang preventif dan represif serta didukung oleh partisipasi masyarakat merupakan cara yang efektif. Penegakan hukum tidak selalu hanya berkaitan dengan penerapan Undang-Undang secara formal namun juga asas yang terkandung didalamnya. Terdapat beberapa teori yuridis dalam hukum persaingan usaha untuk menilai suatu tindakan apakah termasuk pelanggaran yaitu melalui pendekatan *per se illegal* dan pendekatan *rule of reason* yang dianut oleh hukum persaingan usaha di Indonesia. Sederhananya teori *per se illegal* dimaksudkan bahwa pelaksanaan setiap tindakan yang dilarang akan bertentangan dengan hukum yang berlaku,

---

<sup>30</sup>Sunarjati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta Bandung, 1988, h.6

sementara dengan teori *Rule of Reason*, jika dilakukan tindakan tersebut, masih dilihat seberapa jauh hal tersebut merupakan tindakan monopoli atau akan berakibat pada persaingan usaha tidak sehat.<sup>31</sup>

#### **1.5.5. Pendekatan Ekonomi Dalam Persaingan Udara**

Pendekatan ekonomi ini dilakukan untuk menentukan apakah yang dilakukan oleh pelaku usahaini berpengaruh kepada tingkat persaingan atau tidak serta untuk menentukan apakah tindakan pelaku usaha akan mengakibatkan kondisi perekonomian semakin memburuk atau tidak.<sup>32</sup> Pendekatan ekonomi dapat melakukan analisis terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha berdasarkan pada *relevan market* (pasar terkait), *marketpower* (kekuatan pasar), *barrier to entry* (hambatan terhadap pasar) *pricing strategic* (strategi harga) yang diberlakukan oleh pelaku usaha.

#### **1.5.6. Pengawasan KPPU Dalam Industri Angkutan Udara Domestik**

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengamanatkan kepada KPPU sebagai lembaga untuk mengawasi persaingan usaha di Indonesia demi kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah sebuah lembaga independen untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan usaha agar tidak terjadi persaingan usaha yang tidak sehat atau praktek

---

<sup>31</sup> L. Budi Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, Laros, Surabaya, 2008, h 89-115

<sup>32</sup>*Ibid.*

monopoli. Hal ini sejalan dengan tujuan Undang-undang, yaitu menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi Nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha berwenang melakukan serangkaian proses penyelidikan dan pemeriksaan terhadap dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, penyelidikan tersebut didasarkan atas laporan ataupun datang dari inisiatif KPPU. Dalam menangani dan menginvestigasi adanya dugaan persaingan tidak sehat KPPU memiliki hukum acara pengaturan yang terkhusus yang didasarkan kepada SK No. 05/KPPU/KEP/IX/2000 Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 yang kemudian peraturan tersebut dicabut dan digantikan dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang mulai berlaku efektif pada tanggal 18 Oktober 2006.

Peraturan tersebut pun telah diganti dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara yang berlaku efektif pada 5 April 2010. Pada tanggal 4 Februari 2019, peraturan tersebut dinyatakan dicabut dan tidak berlaku karena telah digantikan oleh peraturan yang baru, yakni Peraturan Komisi

Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

## 1.6. Metode Penelitian

### 1.6.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipakai dalam penelitian hukum ini adalah Tipe Penelitian Hukum Normatif (*Normative Research*) atau Penelitian hukum secara normatif, yang merupakan suatu prosedur dan tata cara penelitian ilmiah yang berfungsi untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.<sup>33</sup> Penelitian yang dilakukan oleh penulis melalui tesis ini menggunakan tipe penelitian normatif dengan tujuan untuk keperluan akademis, dengan cara mengkaji kasus berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

### 1.6.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dipakai dalam penulisan Tesis ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang berkaitan yakni terkait dengan hukum persaingan usaha dan struktur pasar penyedia jasa angkutan udara domestik.<sup>34</sup> Pendekatan ini dilakukan dengan mengharmonisasi peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>33</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006, h.57.

<sup>34</sup> *Ibid.*, h. 136.

ada antara satu peraturan perundang-undangan dengan yang lainnya.<sup>35</sup> Landasan hukum yang kuat tidak hanya membutuhkan suatu peraturan perundang-undangan saja, melainkan harus digabungkan dengan konsep-konsep serta prinsip-prinsip hukum, sehingga akan memunculkan keterkaitan yang baik antara keduanya. Oleh karena itu penulis dalam hal ini juga menggunakan Pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*).

Pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*) merupakan pendekatan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi khususnya yang berkaitan dengan sejarah perkembangan hukum persaingan usaha di Indonesia.<sup>36</sup> Dalam pendekatan konseptual ini penulis dalam hal ini akan menekankan pemahaman melalui konsep-konsep hukum serta prinsip-prinsip hukum yang berkaitan terhadap pokok permasalahan dalam penulisan tesis ini, sehingga diharapkan dengan landasan konsep-konsep hukum serta prinsip-prinsip hukum yang kuat, penelitian ini menjadi penelitian yang komprehensif.

### **1.6.3. Sumber Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) bahan hukum yaitu bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

#### **a. Bahan Hukum Primer**

---

<sup>35</sup> Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2005, h.18

<sup>36</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit.*, h.177.

Penelitian hukum memerlukan sumber bahan hukum sebagai rujukan serta penunjang agar dapat memecahkan isu hukum yang sedang dihadapi dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai hal yang seyogiannya.<sup>37</sup> Istilah lain dari sumber bahan hukum adalah *source of law*. Dalam *Black's Law Dictionary*, dijelaskan mengenai definisi *source of law* yaitu *something (such as constitution, treaty, statute, or custom) that provides authority for legislation and for judicial decisions; a point of origin for law or legal analysis*.<sup>38</sup> Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. *Staatsblaad* nomor 23 tahun 1847 tentang *Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33);
3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1);
4. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 25 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Angkutan Udara)

b. Bahan Hukum Sekunder

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, h. 141.

<sup>38</sup>Bryan A. Garner, *Op Cit*,h. 1610.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bukan merupakan dokumen resmi<sup>39</sup>, yang diperoleh dari buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang berkaitan dengan Hukum persaingan usaha, khususnya dalam struktur pasar angkutan udara domestik di Indonesia.

#### **1.6.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan non-hukum yang telah dikumpulkan baik melalui *library research* atau *searching website* diinventrisir terlebih dahulu guna memperoleh informasi mengenai kebenaran bahan hukum tersebut lalu dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistematisasi, klasifikasi, dikaji dan dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum oleh para ahli untuk dianalisis secara normatif.

#### **1.6.5. Analisa Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dalam penulisan tesis ini menggunakan metode deskriptif analisis. Metode ini merupakan metode yang memusatkan perhatian pada rumusan masalah yang sedang dihadapi dengan mengumpulkan sumber bahan hukum yang telah ada untuk kemudian dianalisis dan diinterpretasi, diidentifikasi secara mendalam melalui studi

---

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 206.

kepustakaan dengan menguraikan setiap masalah yang ada yaitu dengan memilah-milah mana yang sesuai dengan rumusan masalah.

Dalam pembahasan, setiap permasalahan dibahas dan diuraikan satu persatu secara sistematis dan teratur untuk memperoleh jawaban dan kesimpulan atas permasalahan dalam penulisan skripsi ini. Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks Undang-Undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.<sup>40</sup> Dengan penggunaan metode ini diharapkan dapat diketahui ketentuan-ketentuan mana yang dapat digunakan dan dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas.

### **1.7. Sistematika Penulisan**

Penulisan tesis ini disusun dengan sistematika pembaharuan yang terbagi dalam 4 (empat) bab yang terdiri dari sub bab-sub bab. Yang mana dalam Bab I penulis tempatkan sebagai pendahuluan yang menguraikan garis besar permasalahan untuk memberikan pengetahuan dan gambaran secara umum mengenai materi dan maksud dari penulisan tesis ini. Bagian pendahuluan ini diawali dengan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan kepustakaan, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika. Dengan adanya bagian pendahuluan ini diharapkan dapat mempermudah pembaca dalam memahami permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini.

---

<sup>40</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, h. 169



Dalam Bab II ini akan dijelaskan mengenai Karakteristik perjanjian penetapan harga dan kartel dalam perspektif hukum persaingan usaha. Materi penulisan dimulai dengan membahas tinjauan umum mengenai konsep dan pengaturan perjanjian penetapan harga dan kartel. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai relevansi diantara keduanya serta dikaitkan dengan indikasi perilaku usaha anti persaingan dalam industri angkutan udara domestik di Indonesia. Dalam setiap kegiatan perekonomian antar pelaku usaha dalam industri yang sama selalu menimbulkan akibat yang baik ataupun buruk. Dampak dari hadirnya persaingan yang sehat akan memberikan iklim perekonomian yang maju dan memberikan angin positif baik bagi pelaku usaha, masyarakat atau keberlangsungan ekonomi suatu Negara. Namun dengan adanya dugaan persaingan usaha yang tidak sehat juga akan menimbulkan akibat dirugikannya pelaku usaha, masyarakat serta perekonomian Negara.

Sehingga dalam Bab III ini penulis tempatkan pembahasan mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha terhadap pelaku usaha persaingan tidak sehat dalam industri angkutan udara domestik di Indonesia. Penulis ingin membahas terlebih dahulu mengenai kedudukan KPPU dalam system hukum Indonesia dan bagaimana kewenangan dan penanganan yang dapat dilakukan KPPU guna mendukung hadirnya persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Kemudian, analisa dari dampak yang ditimbulkan dari dugaan adanya persaingan usaha tidak sehat dalam sektor usaha jasa angkutan udara domestic di Indonesia. Dalam setiap kegiatan perekonomian di suatu Negara campur tangan (intervensi) dari pemerintah dalam rangka

menciptakan kegiatan persaingan yang sehat dan anti monopoli dengan memperhatikan kepentingan warga Negeranya dan pelaku usaha, merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan suatu struktur pasar. Oleh karena itu dalam bab ini penulis juga akan menganalisis mengenai pembahasan bentuk-bentuk intervensi yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam sektor ekonomi Guna memberikan perlindungan kepada Masyarakat sebagai konsumen..

Sebagai penutup dalam bab ini, akan dijelaskan mengenai langkah-langkah dan kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi polemik persaingan usaha jasa angkutan udara domestik di Indonesia.

Sebagai akhir dari penulisan tesis ini, dalam Bab IV akan dijelaskan mengenai kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang telah dikemukakan dalam penulisan tesis ini, serta penyampaian saran sebagai sumbangsih pemikiran bagi dunia hukum tentang persaingan usaha penyedia jasa angkutan udara domestik di Indonesia. Dengan harapan dapat berguna bagi masyarakat dan pemerintah.