

ANALISIS PERTIMBANGAN KPPU TERHADAP PELANGGARAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT DILAKUKAN OLEH PERUSAHAAN PENERBANGAN BUMN (STUDI KASUS PUTUSAN NO. 15/KPPU-I/2019)

Faisal Fachri¹, Iwan Erar Joesoef²

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta^{1,2}.

faisalfachri@upnvj.ac.id¹

Abstract

State-Owned Enterprises (SOEs) has a role to improve the nation's economy is very central, in the implementation of SOEs are excluded to monopolize market share based on the Act based on article 33 Paragraph (2) of the 1945 Act basically can be excluded in certain sectors with the welfare of the people, however, in practice, monopolistic practices are often found that are not in accordance with the stipulated regulations. Aviation companies under the auspices of SOEs are necessary considering that the aviation sector is very much needed by the community. This journal examines business competition in BUMN monopolies. This study aims to understand the concept of monopoly carried out by SOEs in the aviation sector and efforts to overcome it. The method used in this research is a normative juridical approach which in the main data processing uses secondary data, namely data obtained from literature reviews. The approach used in solving problems is per se illegal. A good corporate government can be a reference for KPPU in determining the limits of activities in monopoly carried out by SOEs. The type of research carried out in this research is legal research (legal reseacht), namely research that examines the formulation of the problems contained in the research by examining the relevant regulations that apply.

Keyword: SOEs, violation of business competition, monopolistic practice

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Perkembangan di dunia usaha pada saat ini membuat persaingan usaha sangatlah berpariatif tidak menutup kemungkinan pula pelaku usaha menggunakan cara-cara yang tidak di benarkan dalam proses persaingan dalam dunia usaha yang menyebabkan pelanggaran bagi persaingan usaha. Persaingan itu sendiri merupakan sebuah kegiatan diantara pesaing didalam pasar untuk memperoleh apa yang diinginkan didalam pangsa pasar berupa daya beli yang tinggi oleh

masyarakat atas produk yang ditawarkan masing-masing pelaku usaha.¹ Termaktup di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 kegiatan yang mendominasi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap persaingan usaha yang sehat. Bahwa merujuk kepada point (b) pertimbangan pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dinyatakan bahwa dalam demokrasi ekonomi memandang hak dan peluang yang setara dari setiap pelaku usaha dalam melaksanakan segala kegiatannya didalam pangsa pasar mengenai kegiatan atas barang yang diproduksi serta pemasarannya. Demikian akan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi akibat terjalannya persaingan yang natural atau sehat diantara pelaku usaha pesaing. Termaktup pula dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mengenai acuan kebijakan politik perekonomian bangsa serta hukum perekonomian bangsa Indonesia harus menjunjung dasar falsafah demokrasi ekonomi kerakyatan.² Terealisasinya proses persaingan yang wajar diantara pelaku usaha dalam pangsa pasar menggambarkan hukum telah berjalan dengan semestinya, namu pada praktiknya masih banyak pelaku usaha yang masih belum bisa menerapkan perintah persaingan usaha yang sehat sehingga menjadikan pelanggaran terhadap prinsip persaingan itu sendiri, demikian daripada itu terbitnya keputusan presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk melaksanakan mandat sebagai instansi negara melalui kewenangannya mengenai hak mengatur dan mengatur praktik persaingan usaha tidak sehat, dalam setiap kegiatan usahanya demi menjamin kepastian hukum bagi setiap pelaku usaha.³ Agar dapat terciptanya pangsa pasar yang sehat dengan rasa keadilan yang merata bagi setiap pelaku usaha, maka setiap kegiatan usaha yang dilaksanakan oleh siapapun harus terhindar dari kegiatan yang dapat mencederai persangan usaha yang sehat.⁴

Peranan pemerintah atau negara dalam meningkatkan serta menjamin perekonomian bangsa sangatlah sentral, negara dalam upayanya melalui BUMN sebagai implementasi penjamin kesejahteraan orang banyak, BUMN sendiri dapat diartikan sebagai badan usaha yang melaksanakan perintah negara karena sebagian besar atau seluruh modal usahanya dimiliki negara.⁵ Dalam pelaksanaanya BUMN di kecualikan untuk memonopoli pangsa pasar atas

¹ Mudrajat Kuncoro, "Strategi Bagaimana Meraih Keunggulan Kompetitif" (Jakarta: Erlangga, 2005), 86.

² Rachmadi Usman, "Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia" (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), 10.

³ Rachmadi Usman, "Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia" (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), 13.

⁴ Binoto Nadapdap, "Hukum Acara Persaingan Usaha" (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009), 3.

⁵ "Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara," n.d.

kepentingan negara dalam menjamin kesejahteraan umum yang termaktup dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya dapat dikecualikan pada sektor tertentu yang berhubungan dengan kesejahteraan orang banyak.⁶ Pelaksana monopoli yang di kecualikan terdapat pada Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mana harus diselenggarakan oleh BUMN atau instansi yang di tunjuk oleh pemerintah⁷. Monopoli memang pada prinsipnya dapat di kecualikan namun untuk pelaksanaan praktik monopoli lah yang tidak dapat di kecualikan dan di benarkan. Dapat diartikan bahwa termaktup dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Monopoli diartikan sebagai penguasaan dalam pangsa pasar yang dilakukan satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha mengenai kegiatan pembuatan dan penjualan barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu,⁸ sedangkan mengenai praktik monopoli ditinjau dari Pasal 1 ayat (2) diartikan sebagai suatu kegiatan di dalam pangsa pasar dengan terpusatnya kegiatan ekonomi yang dikontrol satu atau lebih pelaku usaha yang berdampak kepada dikuasainya suatu kegiatan seperti pembuatan dan penjualan mengenai barang atau jasa tertentu dengan berdampak pada pelanggaran terhadap prinsip persaingan yang sehat sehat dapat mengganggu hak orang lain atau terganggunya kepentingan umum.⁹ Dengan demikian posisi BUMN sebagi pelaku usaha lebih diuntungkan dalam pangsa pasar, namun hal tersebut kerap kali disalah gunakan yang mengakibatkan penyelewengan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh perusahaan BUMN sendiri.

Berbagai kegiatan dan perjanjian yang dilarang dikenal didalam prinsip pelaksanaan persaingan usaha yang sehat agar menciptakan keadilan bagi setiap pelaku usaha, termasuk aktivitas perjanjian yang dilarang dimana diantara pelaku usaha ketika melaksanakan kegiatannya dengan maksud membatasi pesaing lain dan dapat merugikan pelaku usaha lain. Adanya anggapan pelaku usaha yang memiliki ekonomi lebih sejahtera akan mempengaruhi pelaku usaha dibawahnya yang dirasa tidak memberi keadilan.¹⁰ Untuk mencegah timbulnya berbagai

⁶ “Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945,” n.d.

⁷ “Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d.

⁸ “Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d.

⁹ “Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d.

¹⁰ Gunawan Widjaja, “Seri Hukum Bisnis Marger Dalam Perspektif Monopoli” (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), 23.

pelanggaran terhadap persaingan usaha dan mendorong perkembangan ekonomi, dalam hukum persaingan maka mengatur perjanjian tidak dilarang dan perjanjian yang dilarang. Jika kita amati pada setiap transaksi bisnis yang dilakukan para pelaku usaha tidak terlepas dari perjanjian antar pelaku usaha untuk saling menunjang kegiatan usahanya. Dalam penelitian ini membahas mengenai pelanggaran perjanjian penetapan harga merupakan sebagian bentuk perjanjian yang tidak diperbolehkan dalam persaingan usaha, yakni dengan maksud memperoleh laba setinggi mungkin dari setiap kegiatan yang dilakukan pelaku usaha yang terlibat. Dampak dari perjanjian penetapan harga ini mengarah kepada kemampuan dalam mengatur harga dalam pangsa pasar, dengan demikian akan diperolehnya kekuatan untuk menguasai pasar dengan mengontrol harga yang dapat mengganggu pesaingnya dengan menimbulkan dampak yang merugikan bagi pelaku usaha lain.¹¹

Dalam persaingan usaha mengenal dua prinsip pendekatan masalah yaitu prinsip *rules of reasons* dan *per se illegall*, yang dimaksud dengan prinsip *rules of reasons* adalah suatu metode pendekatan masalah untuk membuat evaluasi mengenai akibat yang di timbulkan dari setiap kegiatan terhadap prinsip persaingan yang sehat,¹² prinsip *per se illegal* diartikan sebagai sebuah metode pendekatan masalah yang ditafsirkan jika setiap tindakan atau perbuatan perjanjian yang dilakukan tidak sesuai dengan prinsip persaingan yang sehat, maka tanpa melakukan proses pengungkapan fakta lebih lanjut mengenai dampak yang dapat mempengaruhi persaingan usaha tidak sehat atas tindakan perjanjian yang dilakukan.¹³ Penyalahgunaan posisi dominan yang dimiliki BUMN sebagai perusahaan negara yang diberikan hak untuk memonopoli berbagai sektor ekonomi demi kepentingan orang banyak tak kala dalam pelaksanaannya tidak selalu sesuai dengan batasan yang diperbolehkan sesuai Perundang-undangan. Dalam memikul tanggung jawab atas wewenangnya KPPU diharuskan untuk menciptakan persaingan yang sehat, didalam praktiknya KPPU masih menemukan kasus pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan oleh BUMN seperti kasus yang akan diangkat oleh penulis mengenai kasus pelanggaran persaingan usaha oleh maskapai penerbangan dibawah naungan BUMN hal ini lah yang menjadi perhatian

¹¹ Andi Fahmi Lubis dkk, "Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks" (Jakarta: KPPU, 2009), 91.

¹² Andi Fahmi Lubis dkk, "Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks" (Jakarta: KPPU, 2009), 55.

¹³ Andi Fahmi Lubis dkk, "Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks" (Jakarta: KPPU, 2009), 56.

penting bagi KPPU selaku instansi negara sebagai pelaksana untuk mengawasi serta menciptakan iklim persaingan yang sehat.

Bahwa dugaan pelanggaran yang terjadi di sektor penerbangan tersebut dengan adanya harga tiket pesawat angkutan niaga berjadwal kelas ekonomi berjadwal jangkauan dalam negeri pada awal tahun 2019 dirasakan masyarakat masih cukup tinggi meski masa peak season sudah berakhir. Masyarakat menilai harga tiket pesawat tinggi saat peak season masih wajar, karena secara umum terjadi peningkatan permintaan masyarakat namun setelah peak season harga tidak kunjung normal. Adanya kecenderungan terkonsentrasi struktur pasar di industri angkutan udara pada penerbangan dalam negeri oleh beberapa maskapai penerbangan, terlebih lagi konsentrasi pasar tersebut semakin tinggi ketika Garuda Group melakukan Kerja Sama Operasi (KSO) dan/atau Kerja Sama Manajemen dengan Sriwijaya Group pada periode November 2018 yang selanjutnya juga memicu adanya pelanggaran terhadap persaingan.

Dari latar belakang pembahasan penelitian yang penulis kaji bahwasanya dapat ditarik permasalahan inti yang akan dikaji berupa Bagaimana pelanggaran persaingan usaha tidak sehat dilakukan oleh perusahaan penerbangan BUMN? dan Bagaimana pertimbangan KPPU dalam memutus perkara Putusan nomor 15/KPPU-I/2019 atas perusahaan BUMN? Dari penelian ini berujuan untuk Untuk mengetahui Bagaimana pelanggaran persaingan usaha tidak sehat dilakukan oleh perusahaan penerbangan BUMN serata untuk memahami Bagaimana pertimbangan KPPU dalam memutus perkara Putusan nomor 15/KPPU-I/2019 atas perusahaan BUMN.

Dengan demikian tidak dipungkiri sektor penerbangan sangatlah dibutuhkan oleh masyarakat sebagai transportasi guna menghubungkan antar wilayah dengan jangka waktu yang relatif lebih cepat dan efisien. Masih maraknya pelanggaran terhadap persaingan usaha di sektor penerbangan oleh perusahaan BUMN dapat mengakibatkan dampak yang kurang baik bagi perkembangan pasar pada sektor penerbangan. Melalui penelitian ini yang berjudul Analisis Pertimbangan Kppu Terhadap Pelanggaran Persaingan Usaha Tidak Sehat Dilakukan Perusahaan Penerbangan BumN (Studi Kasus Putusan NO. 15/KPPU-I/2019) dapat mengkaji masalah dan memberikan sumbangsi pemikiran agar menghasilkan solusi dalam memecahkan masalah tersebut sehingga melalui penelitian yang penulis angkat ini, dengan harapan agar penelitian yang dihasilkan dapat menciptakan keadilan bagi pelaku usaha maupun masyarakat sebagai konsumen.

2. Metodologi Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dilakukan dalam proses penyusunan penelitian ini berupa penelitian hukum (*legal reseacht*) yang mana peneliti mengupas penelitian melalui rumusan masalah sebagai inisi dari pemecahan masalah dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat.¹⁴

2. Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah dalam proses penyusunan penelitiannya penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yang dalam proses pengambilan dan pengumpulan data utamanya menggunakan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari tinjauan kepustakaan berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier. Maka pendekatan masalah dalam melakukan penulisan penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Cara pendekatan undang-undang ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan pokok bahasan penelitian. Sedangkan pendekatan kasus cara yang dilakukan dengan menelaah kasus yang bersangkutan dengan pokok pembahasan penelitian. Pendekatan konseptual penulis mempelajari berbagai pandangan atau doktrin yang terdapat didalam ilmu hukum¹⁵

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam proses pengumpulan data penulis menggunakan metode yuridis normatif yaitu yang menjadi sumber utama adalah data sekunder atau data kepustakaan dalam bentuk:

1. Bahan hukum primer yang digunakan penulis dalam proses penyusunan penulisan penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan terkait dalam pembahasan penelitian yaitu:

- i. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (2) Tentang Monopoli Oleh Negara

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" (Jakarta: kencana prenada media group, 2006), 93.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" (Jakarta: kencana prenada media group, 2006), 95.

- ii. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- iii. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
- iv. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan
- v. Peraturan komisi Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 5 tentang penetapan harga.

2. Bahan hukum sekunder penulisan ini di peroleh penulis melalui studi kepustakaan dengan menelaah berbagai buku hukum,jurnal,artike yang berkaitan dengan bahasan yang di teliti guna memberi penjelasan prihal bahan hukum primer.

3. Bahan hukum tersier yang di gunakan dalam proses penlisan ini di peroleh melalui internet,yaitu untuk melengkapi data dari bahan primer dan sekunder penelitian ini guna memberi petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer¹⁶

4. Cara memperoleh data yang digunakan penlisan ini melalui studi kepustakaan dengan mencari kasus terkait,setelah mendapatkan bahan terkait lalu di lakukan studi kepustakaan dengan mempelajari dan menganalisis sumber data yang berkaitan dengan rumusan masalah.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Pelanggaran persaingan usaha tidak sehat dilakukan oleh Perusahaan penerbangan BUMN

Pada dasarnya negara memiliki hak untuk memonopoli, negara melalui BUMN dalam pangsa pasar dapat dikecualikan untuk memonopoli pasar yang termaktup dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya dapat di kecualikan pada sektor tertentu yang berhubungan dengan kesejahteraan orang banyak.¹⁷ pengecualian monopoli pasar ini pula termaktup dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 kegiatan monopoli dapat dikecualikan dengan di selenggarakan oleh instansi yang di tunjuk pemerintah dalam hal ini BUMN.¹⁸ Pada prinsipnya monopoli tidak dilarang atau dapat di kecualikan, namun praktik monopoli lah yang tidak dapat

¹⁶ Soerjono Soekamto, "Pengantar Penelitian Hukum" (Jakarta: Universitas Indonesia, 2010), 52.

¹⁷ "Pasal 33 Undang-Undang Dasar1945."

¹⁸ "Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat."

dikecualikan dan dibenarkan dalam hukum. Termaktup dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Monopoli diartikan sebagai penguasaan dalam pangsa pasar yang dilakukan oleh satu atau sekelompok pelaku usaha mengenai pembuatan dan atau penuaian barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu¹⁹, sedangkan mengenai praktik monopoli ditinjau dari Pasal 1 ayat (2) diartikan sebagai suatu kegiatan di dalam pangsa pasar dengan terpusatnya kegiatan ekonomi yang dikontrol satu atau lebih pelaku usaha yang berdampak kepada dikuasainya suatu kegiatan seperti produksi dan pemasaran dari barang atau jasa tertentu dengan berdampak pada pelanggaran terhadap prinsip persaingan yang sehat sehat dapat mengganggu hak orang lain atau terganggunya kepentingan umum.²⁰ Dari definisi praktik monopoli diatas dapat disimpulkan empat hal yang mendasar, sebagai berikut :

1. Terpusatnya kekuatan ekonomi didalam pangsa pasar
2. Penguasaan pasar terpusat pada satu atau lebih pelaku usaha
3. Akibat dari penguasaan pasar mencederai perinsip persaingan usaha yang sehat
4. Penguasaan pasar tersebut mengakibatkan kerugian bagi kepentingan umum.

Namun dengan dimilikinya hak memonopoli pangsa pasar tidak serta merta memperdayakan posisi monopolinya, sehingga tidak serta merta pula di anggap melanggar muatan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Namun jika pelaku usaha menyalah gunakan posisi monopoli yang di miliknya (*abuse of monopoly*) yang menjadikan praktik monopoli ini lah yang tidak dapat di kecualikan dan tidak dapat di benarkan di mata hukum, yang mana akibat dari penyalahgunaan hak monopoli ini bisa mengarah kepada kegiatan praktik monopoli. Perbuatan praktik monopoli ini berupa upaya mempertahankan atau meningkatkan posisi monopolinya, kekuatan dalam mengontrol pasar merupakan sebuah kemampuan yang dimiliki pelaku usaha akibat dari hak monopoli yang dimilikinya, penyalahgunaan dari kekuatan monopoli yang diperoleh suatu pelaku usaha dapat bertindak kepada kegiatan yang dapat membatasi atau menghilangkan tekanan terhadap persaingan salah satunya dengan menentukan harga, sehingga dapat membatasi (*entry barriers*) pelaku usaha baru dalam pasar

Transportasi udara merupakan sebuah layanan transportasi yang sangat dibutuhkan pada saat

¹⁹ “Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.”

²⁰ “Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.”

ini, dengan memiliki beberapa keunggulan dari transportasi udara salah satunya memiliki jangkauan yang lebih luas dan mampu menjangkau dari suatu daerah ke daerah lain dengan jarak tempuh yang relatif cepat dan sulit untuk dijangkau dengan moda transportasi darat atau pun transportasi laut karena keadaan geografis.²¹ Maka dari itu pengaturan pelaksanaan sektor transportasi udara harus berada dibawah kendali negara langsung demi menjamin kesejahteraan orang banyak. Yang dimaksud dengan transportasi udara termaktup dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang penerbangan adalah pesawat udara, pesawat terbang, dan helikopter. Pada prinsipnya penerbangan harus berlandaskan pada penyelenggaraan kegiatan penerbangan yang terstruktur agar mampu menjamin keselamatan dan kenyamanan pengguna jasa termasuk terhadap harga yang merakyat, dan selalu memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat.²²

Faktor yang dapat mempengaruhi pelanggaran persaingan usaha dikenal dengan perjanjian yang tidak diperbolehkan dan kegiatan yang tidak diperbolehkan. Yaitu kegiatan diantara pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatannya dengan maksud membatasi pesaing lain dan dapat merugikan bagi pelaku saha lain atau pesaing didalam pangsa pasar.²³ Kegiatan yang dilarang didefinisikan sebagai suatu kegiatan melakukan penguasaan pasar atas suatu produk dan pemasaran mengenai barang dan atau jasa tertentu yang dilakukan oleh pelaku usaha terkait dengan mengakibatkan kerugian bagi pelaku saha lain atau pesaing didalam pangsa pasar.²⁴ Beberapa pengecualian diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1999 termaktup pada Pasal 51 mengenai pemberian hak dalam memonopoli pasar yang dilaksanakan BUMN dan atau insansi yang ditunjuk untuk melaksanakan monopoli negara prihal sektor produksi dan atau pemasaran mengenai barang atau jasa demi menjamin kesejahteraan orang banyak. Muatan dari Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur materi muatan prihal hubungan yang kompleks antara hukum persaingan usaha dengan Badan Usaha Milik Negara sebagai penjamin kesejahteraan orang banyak, yang secara internasional masih dipertentangkan. Berpedoman pada negara-negara maju dengan sistim ekonomi yang lebih modern yang telah menghentikan hak untuk monopoli negara yang baru, yang mana pengontrolan terhadap monopoli negara dilakukan melalui hukum

²¹ Hutagaol, "Penerbangan Perintis Dalam Mengembangkan Perekonomian Di Pulau Karimun Jawa," *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik* Vol. 05 N (2018): 162.

²² "Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan," n.d.

²³ "Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat."

²⁴ "Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat."

persaingan usaha agar memberi keadilan dan daya saing yang sehat didalam pasar.²⁵

Demikian yang menjadikan pelanggaran terhadap persaingan usaha masih marak terjadi di sektor penerbangan. Pada tahun 2019 terdapat lima kasus adanya indikasi pelanggaran persaingan usaha yang dilakukan perusahaan penerbangan yang diusut dan ditangani Komisi Pengawas Persaingan Usaha, berupa pelanggaran adanya dugaan dihalang-halangnya penjualan tiket maskapai Air Asia pada agent travel online, terdapat dugaan kasus rangkap jabatan yang dilakukan antara PT. Garuda Indonesi dengan PT. Sriwijaya Air, adanya dugaan pelanggaran penetapan tarif kargo, dugaan pelanggaran penetapan harga dan kartel tiket pesawat domestik, serta travel umrah yang dengan salah satu maskapai yang terlibat yakni PT Garuda Indonesia.²⁶

Pelanggaran persaingan usaha rangkap jabatan dapat diartikan jika seseorang menduduki jabatan yang penting dalam dua perusahaan yang bergerak dalam pasar sejenis atau dua perusahaan yang bersaing (*direct interlock*) dengan demikian akan berpotensi besar menimbulkan hubungan horizontal yang mana dapat pula menimbulkan strategi bersama seperti penetapan harga, penetapan jumlah produksi, dan alokasi pasar.²⁷ Dan dapat pula menjadikan adanya indikasi hubungan vertikal yang mengakibatkan integrasi vertikal dalam pangsa pasar bersangkutan. Berdasarkan aturan yang termaktup dalam Peraturan Komisi (perkom) Nomor 7 Tahun 2010, yang mengatur tentang rangkap jabatan, berdasarkan ketentuan umum peraturan ini, bahwa dengan adanya hubungan antara jabatan direksi lembaga keuangan dengan jabatan direksi perusahaan non sectoral keuangan dapat menimbulkan tekanan mengenai untuk pesaing lain dalam upaya memperoleh penguasaan pasar yang dominan akibat dari adanya rangkap jabatan.²⁸ Dengan memiliki kekuatan penguasaan pasar oleh pelaku usaha hal ini dapat menjadikan cikal bakal terjadinya tindakan perilaku anti persaingan yang menyebabkan pelanggaran persaingan usaha, yang mana dapat menimbulkan dampak merugikan berbagai kalangan mulai dari pemerintah, pelaku usaha pesaing, serta masyarakat sebagai konsumen. Dengan demikian para pelaku usaha tersebut mampu mengontrol pangsa pasar dengan menetapkan berbagai syarat perdagangan yang menyulitkan

²⁵ Knud Hansen, “Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” (Jakarta: PT Tema Baru, 2002).

²⁶ KPPU, “Siaran Pers – KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA,” accessed December 28, 2020, <https://kppu.go.id/siaran-pers/>.

²⁷ Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

²⁸ “Peraturan Komisi Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Pedoman Jabatan Rangkap Sesuai Ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.”

pelaku usaha lain dengan maksud membatasi persaingan diantara para pelaku usaha sejenis didalam pangsa pasar, dengan demikian konsumen dirugikan karena tidak mendapatkan persaingan mengenai harga maupun kualitas atas barang atau jasa yang ditawarkan dalam pangsa pasar. Kegiatan usaha demikian dengan membatasi persaingan diantara pelaku usaha sejenis atau membatasi pelaku usaha lain untuk bersaing didalam pangsa pasar dapat berpotensi kepada tindakan kriminal.²⁹ dengan demikian BUMN seperti kasus yang penulis angkat pada sektor penerbangan yang memiliki posisi dominan akibat adanya rangkap jabatan yang dilakukan berbagai maskapai penerbangan di Indonesia yang mana akibat yang dapat di timbulkan dari posisi dominan ini secara teori dapat berkembang kepada pelanggaran lain atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Seperti tindakan akibat dimilikinya posisi dominan suatu perusahaan mampu mengontrol pasar dengan menetapkan harga atas barang atau jasa yang ditawarkan, bahkan dapat melakukan tindakan yang dapat menyingkirkan pelaku usaha pesaing dengan menyebabkan terjadinya hilangnya persaingan didalam pangsa pasar. Dengan demikian akan ada pelaku usaha atau masyarakat yang dirugikan.

Kegiatan kartel merupakan sebuah perilaku dengan adanya persekongkolan atau persekutuan yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha sejenis, dampak dari kegiatan persekongkolan ini terjadi diantara pelaku usaha yang terlibat agar mampu mengontrol produksi, harga, atau penjualannya untuk memperoleh posisi monopoli³⁰ Mengutip pendapat dari Didik J. Rachbini apabila didalam pangsa pasar sejenis para pelaku usaha melakukan koordinasi dengan tujuan mengontrol pasar, dapat dikatakan kegiatan tersebut merupakan sebagai praktik kartel, dengan maksud untuk dapat menetapkan harga, jumlah produksi barang, dan pembagian wilayah pemasaran. Dengan demikian kegiatan tersebut dapat dikategorikan sebagai pengendalian pasar secara horizontal (*horizontal restraint*).³¹ Pelanggaran kartel ini sendiri pada peraktiknya sangat sulit untuk diungkap karena keterbatasan wewenang komisi pengawas persaingan usaha yang terbatas konsep teori leniency program dapat dijadikan sebuah solusi dalam menekan pelanggaran kartel di Indonesia yang mana leniency program ini sebagai bentuk pengecualian terhadap pelaku yang terindikasi melakukan pelanggaran kartel. Bagi pelaku kartel yang mengaku dan memberikan informasi kepada komisi

²⁹ Anang Triyono, "Penyalahgunaan Posisi Dominan Oleh Pelaku Usaha: Studi Kasus Pada Audit PT Telekomunikasi Indonesia Tbk" (Universitas Indonesia, 2010).

³⁰ Rachmadi Usman, "Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia" (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 283.

³¹ Didik. J. Rachbini, "Ekonomi Politik: Kebijakan Dan Strategi Pembangunan" (Jakarta: Granit, 2004), 124.

pengawas persaingan usaha akan mendapatkan amnesti atau insentif yaitu keringanan hukuman, dengan adanya kewajiban bagi pelaku usaha tersebut memberikan kemudahan akses data dan informasi kepada KPPU terhadap perilaku yang dilakukan dilakukan

Perjanjian penetapan harga atau dikenal *price fixing agreement* termaktup pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sebuah tindakan kesepekatan yang dilakukan diantara pelaku usaha untuk menentukan harga mengenai barang atau jasa yang dijual kepada masyarakat atau konsumen dengan menimbulkan kerugian terhadap pelaku usaha pesaing.³² Demikian perilaku ini termasuk kepada perjanjian yang bersifat horizontal, demikian perjanjian ini dapat berdampak kepada kurangnya persaingan yang maksimal diantara pelaku usaha, serta dapat berpotensi menghambat pesaing baru unuk bersaing pada pasar sejenis. Karena dalam hal ini pula akan mengakibatkan harga dapat dikontrol oleh pelaku usaha dan pesaingnya dengan melakukan perjanjian pembatasan produk dan sebagainya, dengan adanya pihak yang dirugikan.³³

Kegiatan penguasaan pasar termaktup dalam Pasal 19 Undang-Unang Nomor 5 Tahun 1999 yang mana dapat diartikan sebagai kegiatan yang menghalangi kegiatan pesaing lain dalam melakukan, dengan mengakibatkan tidak ada produsen lain yang menjadi pesaing yang sama didalam pangsa paar. Didalam hukum persaingan usaha sejatinya tidak melarang kegiatan penguasaan pasar apabila diperoleh secara natural dan tidak merugikan kepentingan pihak lain. Parameter dalam menentukan persaingan yang wajar dapat dilihat apabila para pelaku usaha bersaing untuk mendapatkan konsumen dengan meningkatkan kualitas produk masing-masing untuk ditawarkan, terhindar dari kegiatan yang menyimpang dan kegiatan dilarang yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap aturan perundang-undangan terkait, serta menciptakan keleluasaan bagi pelaku usaha lain untk bersaing tanpa tekanan untuk masuknya pelaku usaha pesaing (*barrier to entry*) dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam menentukan persaingan usaha yang sehat³⁴

Pelanggaran persaingan usaha sendiri didasari karena adanya persaingan antar pelaku usaha sejenis, maka adanya persaingan diantara pelaku usaha menimbulkan berbagai cara dan strategi pasar yang tidak dibenarkan dalam prinsip persaingan yang sehat dalam memperoleh konsumen,

³² Rachmadi Usman, "Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia" (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 212.

³³ Ningrum Natasya Sirait, "Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat" (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003), 21.

³⁴ Susanti Adi Nugroho, "Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia" (Jakarta: kencana prenatal media group, 2012), 233.

bahkan tidak memperhatikan peraturan yang berlaku dengan tujuan memperoleh konsumen dalam pangsa pasar, maka tidak menutup kemungkinan pula pelanggaran-pelanggaran lain terhadap persaingan akan terus terjadi di sektor penerbangan.

Teori yang di gunakan dalam pembahasan penelitian ini menggunakan teori bentuk dan sifat hubungan hukum³⁵ dalam pelayanan bagi kepentingan publik yang merupakan kajian untuk mencermati hubungan antara kebijakan pemerintah yang memberikan hak monopoli kepada perusahaan negara. Berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pemerintah dapat melakukan monopoli, dapat dipahami bahwa BUMN sebagai badan hukum publik yang dibentuk oleh pemerintah merupakan subjek hukum yang dapat berbuat berbagai tindakan atau perbuatan hukum berkaitan dalam melaksanakan hubungan hukum, pengelolaan harta kekayaan sendiri, kepengurusan perusahaan, pemenuhan hak dan kewajiban, serta mampu menggugat atau digugat dimuka pengadilan.

Teori lain yang digunakan adalah teori organ, dimana BUMN merupakan badan hukum sebagai subjek hukum realitas, dalam kata lain tidak bertindak sendiri, hal ini dalam pelaksanaannya terdapat organnya yaitu komisaris dan direksi guna mencapai tujuan organ tersebut.³⁶ Dalam teori organ ini membahas bagaimana bentuk dan sifat hubungan hukum dalam pelayanan bagi kepentingan publik yang merupakan kajian untuk mencermati hubungan antara kebijakan pemerintah yang memberikan hak monopoli kepada BUMN dengan kewenangan yang dimiliki BUMN tersebut dalam mengelola berbagai sektor dalam sumber daya alam dan berbagai cabang produksi penting bagi kelangsungan hidup masyarakat banyak.

B. Dasar pertimbangan KPPU dalam memutus pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan oleh BUMN (studi kasus Putusan Nomor 15/KPPU/2019)

PT. Garuda Indonesia dan beberapa maskapai lainnya sebagai maskapai penerbangan dibawah naungan BUMN sebagai perwakilan dari negara yang diamanatkan melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara untuk menjamin kesejahteraan orang banyak. Dalam sistem monopoli BUMN sejatinya untuk melindungi kepentingan orang banyak, maka dari itu negara dapat berfungsi sebagai regulator, korporator, dan pelindung rakyat dalam

³⁵ Chaidir Ali, "Badan Hukum" (Bandung: PT. Alumni, 2005), 21.

³⁶ E. Utrecht dan Mohammad Saleh Djindang, "Pengantar Dalam Hukum Indonesia" (Jakarta: PT.Ichtiar Baru, 1983), 41.

mencegah pemusatan ekonomi oleh satu pelaku atau sekelompok pelaku usaha.³⁷ Pemberian hak monopoli pasar yang di miliki BUMN sejatinya tidak melanggar persaingan usaha apabila dijalankan berdasarkan batasan-batasan yang termuat dalam Undang-Undang dalam melaksanakan hak memonopoli pangsa pasar. Good corporate govermen dikenal sebagai tolak ukur dalam pelaksanaan kegiatan usaha yang dilakukan pemerintah yang memuat asas asas dalam melakukan kegiatan usaha dalam pangsa pasar. Hal ini pula menurut penulis dapat dijadikan sebagai tolak ukur KPPU dalam memutus pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan oleh perusahaan milik negara atau BUMN. Bahwasannya didalam Putusan perkara Nomor 15/KPPU-I2019 telah melanggar prinsip *Good Corporate Governmen* yang mana ditafsirkan sebagai pedoman perusahaan untuk diarahkan dan dikontrol dengan maksud agar memperoleh keselarasan dalam prinsip pertanggungjawaban terhadap stakeholder dengan menjamin dan memperhatikan berbagai peraturan kewenangan pemilik, direktur, pemegang saham, masyarakat sebagai konsumen, serta pemerintah. Dengan maksud agar mampu menciptakan kemampuan mendapatkan wewenang dalam perusahaan agar mampu menjamin pertanggungjawaban terhadap stakeholder.³⁸

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai definisi mengenai good corporate govermence dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa inti dari pelaksanaan sistem good corporate govermence memuat berbagai prinsip dalam menjalankan perusahaan untuk dapat mencermati kesepadanan dari kewenangan yang dimiliki dalam menjalankan persahaan dengan memperhatikan pemegang saham serta kepentingan masyarakat luas atau konsumen yang menjadi sasaran utama dalam pangsa pasar. Dengan memperhatikan pula keselarasan antara kewenangan stakholders direksi, komisaris, dan pemegang saham perlu diatur dengan sebaik mungkin dengan menggunakan prinsip-prinsip good corporate govermence, sehingga perusahaan dapat menjalankan suatu kegiatan usahanya dengan terpenuhnya seluruh kepentingan stakeholder, termasuk kepentingan masyarakat luas sehingga terciptanya iklim usaha yang sehat di setiap pelaku usaha.

Menurut Toto pranoto berpendapat, pada praktiknya seringkali menghadapi berbagai tantangan yang menghambat kegiatan pelaksanaan good corporate govermence BUMN, terdapat tiga faktor utama yang dapat mempengaruhi pelaksanaan good corporate govermence. Pertama, adanya

³⁷ Aminuddin Ilmar, "Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN" (Jakarta: kencana prenada media group, 2012), 74.

³⁸ Indra Surya & Ivan Yustiavandana, "Penerapan Good Cor Porate Governance (Mengesampingkan Hak-Hak Istimewa Demi Kelangsungan Usaha)" (Jakarta: kencana prenada media group, 2006), 25.

kepentingan dari pemerintah dalam setiap tindakan perusahaan yang kadang kala tidak sesuai dengan aturan, yang menyebabkan manajemen BUMN kesulitan dalam menentukan objektivitas perusahaan. Kedua, adanya campurtangan politik dalam penempatan direksi, sehingga adanya keterbatasan kewenangan yang dimiliki manajemen sehingga menghambat dalam mengambil keputusan yang objektif. Faktor ketiga, adanya sistem insentif yang kurang menarik diberikan kepada manajemen yang menyebabkan kinerja yang kurang maksimal karena terbentur dengan berbagai batasan.³⁹

Pengaturan mengenai berbagai prinsip *good corporate governance* pada BUMN tertuang didalam Keputusan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 tentang penerapan tata Kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) pada BUMN. Termaktup pada Pasal 3 penerapan praktek *good corporate governance* yang harus dilaksanakan BUMN sebagai berikut. Pertama mengenai prinsip transparansi, yang mana penerapan keterbukaan di setiap pengambilan keputusan dan penerapan keterbukaan di setiap penyampaian informasi mengenai perusahaan. kedua mengenai prinsip akuntabilitas, yang mana mengenai kepastian fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organ dengan maksud agar setiap pelaksanaan kegiatan perusahaan yang efektif. Mengenai prinsip ketiga tentang pertanggungjawaban (*responsibility*), yang mana mengenai pengelolaan perusahaan dengan memperhatikan kesesuaian terhadap muatan yang terdapat dalam regulasi peraturan perundang-undangan serta prinsip korporasi yang sehat. Keempat, mengenai prinsip Kemandirian (*independency*), yang berkaitan mengenai pengelolaan kegiatan perusahaan dilakukan dengan cara profesional tidak adanya muatan kepentingan pribadi dari setiap tindakan yang telah menyimpang atas peraturan perundang-undangan serta prinsip korporasi yang sehat. Prinsip kelima, mengenai prinsip kewajaran (*fairness*) yang mana mengenai upaya pemenuhan hak stakeholders atau pemangku kepentingan akibat dari adanya suatu perjanjian dan peraturan perundang-undangan, berhubungan mengenai keadilan dan kesetaraan stakeholders perusahaan.⁴⁰ Dalam melaksanakan berbagai prinsip *good corporate governance* dalam pengelolaan BUMN termuat pada keputusan menteri dengan tujuan agar pengelolaan BUMN yang

³⁹ Toto Pranoto, "Privatisasi, GCG Dan Kinerja BUMN" (Jakarta: Lembaga Management Fakultas Ekonomi UI, 2010).

⁴⁰ "Pasal 3 Keputusan Menteri Negara BUMN Nomor : PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) Pada BUMN," n.d.

lebih kompetitif dalam pangsa pasar, sehingga perusahaan milik negara dapat terhindar dari pelanggaran terhadap persaingan.

Dengan demikian pelaksanaan prinsip *good corporate govermence* pada BUMN termaktup pada Pasal 4 Keputusan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 pada BUMN⁴¹, bertujuan :

1. Mampu memaksimalkan daya saing BUMN dengan mampu bersaing dipasar dalam maupun luar negri, sehingga tercapainya tujuan dari BUMN itu sendiri;
2. Dapat memacu penyelenggaraan BUMN secara profesional, efisien, dan efektif, dengan mampu memberdayakan serta meninngkatkan fungsi independensi organ persero dan organ perum;
3. Dapat meningkatkan kesadaran atas tanggungjawab sosial yang dimiliki BUMN atas kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMN dan mengoptimalkan peran organ persero dan organ perum disetiap pengambilan keputusan dan melaksanakan setiap perbuatan didasari pada nilai moral yang luhur serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan;
4. Mampu meningkatkan peranan BUMN untuk berkontribusi dalam perekonomian nasional;
5. Mampu menciptakan peningkatan ekonomi melalui investasi.

Dalam hal ini berdasarkan kasus perkara yang termuat dalam putusan Nomor 15/KPPU/2019 bahwasannya PT. Garuda Indonesia dan maskapai lain dibawah naungan BUMN lainnya telah mencederai prinsip *good corporate govermence* selaku perusahaan milik negara untuk melaksanakan peran pemerintah dalam melayani pelayanan publik. Bahwasannya penerapan prinsip *goog corporate government* diharapkan agar perusahaan memiliki tanggung jawab terhadap stakeholders, Dengan demikian prinsip pertanggung jawaban perusahaan harus dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku mengenai berbagai perbuatan dan prilaku dalam menjalankan perusahaan, seperti masalah perpajakan perusahaan, kesehatan dan keselamatan kerja dalam melaksanakan setiap kegiatan perusahaan, hubungan industrial, pengaturan lingkungan hidup sehingga tidak merusak lingkungan, dan sebagainya. Prinsip pertanggung Jawaban ini berkaitan erat dengan moral setiap manusia, manusia dalam mengelola perusahaan harus mampu bertanggung jawab atas setiap peraturan yang dibuatnya. Dalam lingkup hukum positif di Indonesia

⁴¹ “Pasal 4 Keputusan Menteri Negara BUMN Nomor : PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) Pada BUMN,” n.d.

sebuah aturan ditetapkan pada perundang-undangan untuk dapat dijadikan sebuah ukuran mengenai kemanfaatan dan pengaruh.⁴² Dan kasus perkara yang termuat dalam putusan Nomor 15/KPPU/2019 telah mencederai prinsip kemandirian, mengenai penerapan perlakuan adil sehubungan dengan pemenuhan hak stakeholder berlandaskan pada perundang-undangan yang berlaku. Melalui sistem fariens atau Kesetaraan dan Kewajaran bisa diterapkan sebagai faktor yang bisa mendorong sebagai memonitoring dan memberikan jaminan terlaksananya perlakuan yang adil bagi pelaku usaha didalam pangsa pasar. Dengan demikian diharapkan para pelaku usaha dapat meminimalisir berbagai prilaku praktik tercela yang dapat merugikan kepentingan pihak lain dalam pangsa pasar.

Demikian yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan oleh KPPU dalam kasus serupa yakni pelanggaran-pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan oleh BUMN. Dalam kasus yang penulis angkat dalam Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019 tindakan yang dilakukan PT. Garuda Indonesia serta maskapai lainnya yang terlibat dinyatakan bersalah melakukan pelanggaran terhadap persaingan usaha berdasarkan pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai pengaturan penetapan harga. Namun demikian pada perkara ini, Majelis Komisi menilai prilaku *concerted action* yang terjadi pada para terlapor sebagai wujud *meeting of minds* diantara para terlapor, sehingga tidak terpenuhinya unsur perjanjian pada Pasal 11. Yang mana termaktup pula pada Perkom Nomor 4 Tahun 2010, mengenai pemenuhan unsur perjanjian kartel pada pasar harus adanya konspirasi diantara pelaku usaha tidak terbukti. Oleh sebab itu seluruh terlapor terbebas dari ancaman Pasal 11

Perkara ini diusut karena adanya penelitian inisiatif dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan membentuk tim monitoring atas pelayanan jasa angkutan udara niaga pelayanan angkutan kelas ekonomi dengan ruter penerbangan pelayanan dalam negeri. Atas dasar kegiatan yang dilakukan para pihak didalam perkara yang terdapat dalam Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019 prilaku yang terjadi oleh para perusahaan penerbangan yang berdasarkan pembuktian yang dilakukan majlis komisi bahwasanya telah terpenuhinya unsur-unsur yang terdapat pada Perkom Nomor 4 Tahun 2011 acuan terhadap pelanggaran Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mana dalam Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019, sebagai berikut:

⁴² Sukarno Aburaera, "Filsafat Hukum Teori Dan Praktek" (Jakarta: kencana prenatal media group, 2013), 159.

1. Unsur pelaku usaha. Perusahaan atau para pelaku usaha pesaing yang melakukan kesepakatan penetapan harga pada Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019 yaitu Terlapor I (PT Garuda Indonesia) Persero Tbk, sebagai Terlapor II PT (Citilink Indonesia), Terlapor III (PT Sriwijaya Air), Bahwa Terlapor IV (PT NAM Air), Bahwa Terlapor V (PT Batik Air Indonesia), Bahwa Terlapor VI (PT Lion Mentari), sebagai Terlapor VII (PT Wings Abadi).. Dalam hal ini semua pelaku usaha tersebut berdasarkan surat izin pendirian PT para pelaku usaha merupakan badan hukum yang dibuat dan berkedudukan di wilayah yurisdiksi hukum Indonesia serta menyelenggarakan aktivitas usahanya di Indonesia.
2. Unsur perjanjian. Bahwasannya dalam perkara yang terjadi tidak terdapat perjanjian tertulis akan tetapi perilaku *concreted action* atau parallelism yang dilakukan para terlapor. Demikian termasuk perilaku penetapan harga secara bersamasama (*concerted action*) dalam bentuk pencabutan izin rute atau pengurangan frekuensi, concerted action atau parallelism yang didukung adanya plus factors sehingga *concerted action* ini bukan merupakan tindakan independen dari para Terlapor, melainkan sebagai hasil kesepakatan para Terlapor (*meeting of minds*). yang didukung oleh *plus factors* tidak didasarkan pada tindakan independen dari para terlapor melainkan berdasarkan kesepakatan *meeting of minds* berupa kesamaan perilaku meniadakan diskon pada waktu yang hampir bersamaan dan membuat kesepakatan berupa meniadakan tiket harga yang rendah di pasar untuk membatasi ketersediaan serta untuk menjaga harga tinggi pada layanan jasa angkutan udara niaga penerbangan domestik kelas ekonomi, sehingga masuk dalam kesepakatan yang tidak diperbolehkan menurut Undang-Undan Nomor 5 Tahun 1999.⁴³
3. Unsur menetapkan harga, adapun unsur yang dilakukan para pelaku berdasarkan Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019 yaitu penetapan harga, yang mana para terlapor yang terlibat dipengaruhi aksi serta reaksi pesaing dengan cara saling melihat harga. Hal ini dipermudah oleh pemasaran yang luas dan mudahnya akses melihat harga pesaing sehingga memungkinkan terjadinya kontak multi-pasar; Bahwa pelaku usaha angkutan udara niaga berjadwal menggunakan strategi dynamic pricing yaitu perubahan harga dilakukan setiap saat dengan melihat harga pelaku usaha lain dengan melakukan monitoring harga dalam 1 (satu) hari, para Terlapor secara bersamaan menetapkan harga tidak berdasarkan kondisi pasar mengikuti permintaan peak season dan low season sehingga mengakibatkan harga tinggi di konsumen.

⁴³ “Putusan 15/KPPU-I/2019 Hlm. 994,” n.d.

kesamaan perilaku Para Terlapor tidaklah mungkin terjadi di pasar yang kompetitif jika tidak ada kesepakatan yang dilakukan sebelumnya. Bahwa merujuk pada Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011, menyatakan macam bentuk dari penetapan harga yang tercantum kedalam aturan dari Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang merupakan bentuk kesepakatan menghilangkan diskon atas tiket yang ditawarkan, dan membuat keseragaman berupa mentiadakan harga tiket murah sehingga mengendalikan ketersediaan untuk menjaga harga tetap tinggi.

4. Unsur pasar bersangkutan indikasi adanya dugaan pelanggaran terhadap persaingan usaha didasari pada pengertian produk sera pasar bersangkutan. Proses analisis mengenai pasar bersangkutan menjadi tahapan awal dalam menetapkan suatu kasus pelanggaran terhadap persaingan usaha. Sehingga tim peneliti indikasi pelanggaran dapat memperoleh sebuah data informasi mengenai yang tepat mengenai jenis dan karakteristik pasar, pelaku usaha yang berperan, serta dampak yang ditimbulkan mengenai pelanggaran prinsip persaingan usaha yang sehat. Dalam kasus ini yang dimaksud dengan pasar produk ialah layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi. Sedangkan dalam kasus ini yang dimaksud dengan pasar geografis ialah seluruh rute penerbangan dalam negeri.⁴⁴
5. Unsur pelaku usaha pesaing. Bahwa dalam perkara a quo, Terlapor I (PT Garuda Indonesia) Persero Tbk, sebagai Terlapor II PT (Citilink Indonesia), Terlapor III (PT Sriwijaya Air), Bahwa Terlapor IV (PT NAM Air), Bahwa Terlapor V (PT Batik Air Indonesia), Bahwa Terlapor VI (PT Lion Mentari), sebagai Terlapor VII (PT Wings Abadi). Yakini sebagai pelaku usaha yang menjalankan kegiatan usahanya pada pasar sejenis yakni menyediakan jasa pengangkutan transportasi udara dengan cakupan wilayah indonesia atau dalam negri
6. Unsur konsumen. Bahwa konsumen adalah setiap pengguna jasa layanan angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi untuk semua jenis pelayanan yang membayar sejumlah harga tiket tertentu untuk keperluan pribadi maupun untuk keperluan pihak lain⁴⁵

Dalama putusan 15/KPPU-I/2019 Komosi pengawas menggunakan metode pendekatan *per se illegal* dalam memutus perkara tersebut, karena pelanggaran terhadap pasal 5 tidak perlu menggunakan penelitian lebih lanjut mengenai dampak dan akibat yang di timbulkan akibat. Metode pendekatan ini sendiri menurut Sutrisno Iwantono, adalah suatu kegiatan melakukan secara

⁴⁴ “Putusan 15/KPPU-I/2019 Hlm. 937,” n.d.

⁴⁵ “Putusan 15/KPPU-I/2019 Hlm. 997,” n.d.

inheren yang sifatnya melanggar suatu ketentuan tidak lagi memerlukan pengungkapan fakta mengenai dampak yang ditimbulkan atas suatu tindakan yang dilakukan tersebut⁴⁶ Sebab Majelis Komisi hanya melihat unsur formal dugaan adanya pelanggaran penetapan harga, yaitu perilaku penetapan harga secara bersama-sama (*concerted action*) dalam bentuk pencabutan izin rute atau pengurangan frekuensi. dimana pendekatan yang melihat kepada ada atau tidaknya perjanjian sebagai unsur formal dengan sendirinya dianggap perilaku illegal atau melawan hukum. Putusan Majelis Komisi hanya menjatuhkan hukuman berupa perintah untuk para terlapor agar membatalkan pemberlakuan penetapan harga berdasarkan kesepakatan dan mengumumkan pembatalan tersebut di media. Hal ini dipertimbangkan Majelis KPPU oleh karena melihat keefektivitasan perjanjian tersebut, dimana dalam konsep pendekatan *per se illegal* pada kasus ini perjanjian merupakan alat pertimbangan oleh Majelis KPPU dalam memutus kasus nomor 15/KPPU-I/2019 dalam hal pelanggaran penetapan harga tanpa sanksi pidana pokok.

Dalam putusan 15/KPPU-I/2019 bentuk dari perjanjian penetapan harga bersifat horizontal, perjanjian yang terjadi diantara pelaku dalam kesepakatan penetapan harga dengan terpenuhinya unsur “pasar bersangkutan yang sama” mengenai larangan Pasal 5. Yang dimaksud dengan pasar bersangkutan sendiri diartikan apabila terdapatnya jangkauan yang sama didalam pangsa pasar atas produksi barang dan atau jasa yang ditawarkan. Maka terpenuhinya unsur pasar bersangkutan perkara didalam putusan 15/KPPU-I/2019 sebagai perjanjian penetapan harga yang bersifat horizontal, yaitu tingkatan produksi kegiatan usaha dari para terlapor adalah sama ataupun disebut horizontal. Akibat dari adanya perjanjian penetapan harga horizontal itu sendiri akan menimbulkan berbagai hambatan yang bersifat horizontal pula dalam pangsa pasar. Prilaku yang dilakukan pelaku usaha mengenai kesamaan tingkat produksi yang mengadakan penetapan harga jika dicermati dari maka harga yang disepakati hanya akan diberlakukan pada tingkat produksi yang sama. Namun dampak dari penetapan harga horizontal harga yang dihasilkan tidak dapat serta merta diberlakukan pada pelaku usaha yang berada pada tingkat lainnya, kendatipun tidak menutup kemungkinan akan dapat mempengaruhi harga pada tingkat produksi yang berada dibawahnya.

Dalam sistem peradilan yang lebih modern dan terbatasnya wewenang KPPU dalam menangani suatu perkara penting rasanya bagi KPPU untuk mendesak amendemen Undang-Undang No. 5

⁴⁶ Hermansyah, “Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia” (Jakarta: kencana prenda media group, 2008), 78.

Tahun 1999 dengan mengusung penerapan konsep leniency program untuk membongkar pelanggaran terhadap persaingan khususnya praktik penetapan harga di Indonesia seperti kasus yang tertuang dalam putusan 15/KPPU-I/2019. Konsep leniency program ini diusung untuk menekan angka pelanggaran terhadap persaingan, yaitu adanya pengecualian bagi pelaku pelanggaran terhadap persaingan yang mengaku dan memberikan informasi kepada komisi pengawas persaingan usaha akan mendapatkan amnesti atau insentif berupa keringanan hukuman, dengan adanya kewajiban bagi pelaku usaha tersebut untuk memberikan kemudahan akses data dan informasi kepada KPPU terhadap perilaku yang dilakukan dilakukannya pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan, hal ini karena keterbatasan wewenang yang dimiliki KPPU sehingga sulit dibuktikan, seperti masalah kartel dan penetapan harga yang terjadi diantara pelaku usaha dalam kasus yang diangkat didalam penelitian ini, dengan maksud agar memperoleh data informasi awal mengenai indikasi kartel yang terjadi.⁴⁷ Adanya pemberian amnesti atau insentif keringanan hukuman bagi pelaku yang mengaku dan atau memberikan informasi ke KPPU. Sekiranya menurut penulis dapat membantu dalam menciptakan pesaing pasar yang sehat, dengan keterlibatan berbagai pihak dalam upaya menekan angka pelanggaran terhadap persaingan akan memberikan kesadaran bagi setiap pelaku usaha senantiasa dalam melakukan setiap kegiatannya berdasarkan hukum dan aturan yang berlaku. Penerapan konsep leniency program ini sudah diterapkan di beberapa negara dan terbukti sukses dan efektif dalam pembuktian atas pelanggaran persaingan usaha yang sulit dibuktikan seperti kasus kartel, persaingan usaha dan lainnya, seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang dan Denmark yang telah sukses menerapkan leniency program⁴⁸

4. Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas bahwasanya dapat ditarik sebuah kesimpulan yakni BUMN adalah perusahaan negara yang diberikan pengecualian untuk memonopoli pangsa pasar demi kepentingan dan kesejahteraan orang banyak, pemberina pengecualian untuk memonopoli pasar tidak serta merta membuat BUMN terhindar dari pelanggaran persainan usaha. Dalam hal ini perusahaan penerbangan dibawah naungan BUMN yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap

⁴⁷ Riris Munadiya, "Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha," *Jurnal Persaingan Usaha Edisi 5*, 2011, 166.

⁴⁸ Anna Maria Tri Anggraini, "Program Leniency Dalam Mengungkap Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha," *Jurnal Persaingan Usaha Edisi 6*, 2011, 107.

pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 perihal perilaku perjanjian penetapan harga. Dalam hal ini PT. Garuda Indonesia, PT Citilink Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT NAM Air, PT Batik Air Indonesia, PT Lion Mentari, PT Wings Abadi. Yang mana terpenuhinya unsur penetapan harga berdasarkan peraturan komisi pengawas persaingan usaha Nomor 04 Tahun 2011. Dengan menggunakan metode pendekatan *per se illegal* dalam perkara ini, yang mana tanpa memerlukan penelitian lanjutan mengenai dampak yang ditimbulkan atas perbuatan yang diduga melanggar persaingan usaha. Penetapan harga dalam kasus ini bersifat horizontal yang mana akan menimbulkan hambatan yang bersifat horizontal dalam suatu pasar. Sebab dilihat dari kesamaan tingkat produksi para pelaku usaha yang mengadakan penetapan harga maka harga yang disepakati hanya akan diberlakukan pada tingkat produksi yang sama. *Good corporate governance* dapat dijadikan sebagai acuan bagi KPPU dalam menentukan setiap tindakan yang dilakukan oleh perusahaan BUMN didalam pangsa pasar bersifat mendorong atau menghambat persaingan.

B. Saran

Dalam penelitian ini, penulis sadari masih banyak kekurangan dalam proses penyusunan penelitian. Didalam kasus serupa yakni pelanggaran yang dilakukan oleh BUMN komisi pengawas persaingan usaha dapat menggunakan *good corporate governance* dalam upaya pencegahan dan penanggulangan bagi perusahaan yang terindikasi melanggar persaingan usaha, mengingat adanya hak untuk memonopoli pasar yang di berikan kepada perusahaan negara dalam hal ini BUMN maka pengaturan hak monopoli haruslah lebih kompleks dan ketat sehingga dapat mencegah berkembangnya monopoli pasar menjadi praktik monopoli yang melanggar persaingan usaha. Dapat dikatakan bahwa dalam pelanggaran persaingan usaha diliatka. Menurut penulis rasanya KPPU harus menerapkan konsep liniency program, yang mana sistem ini lebih modern untuk diterapkan pada masa sekarang ini, bahwa penggunaan konsep pendekatan ini diharapkan dapat mencegah dan mempermudah proses penyelesaian atas terjadinya pelanggaran terhadap persaingan usaha dengan adanya partisipasi yang tinggi dari setiap pelaku usaha atau konsumen atas adanya indikasi pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha didalam pangsa pasar.

DAFTAR PUSTAKA

Aminuddin Ilmar. “Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN,” 74. Jakarta: kencana prenada media group, 2012.

Anang Triyono. “Penyalahgunaan Posisi Dominan Oleh Pelaku Usaha: Studi Kasus Pada Audit PT Telekomunikasi Indonesia Tbk.” Universitas Indonesia, 2010.

Andi Fahmi Lubis dkk. “Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks,” 91. Jakarta: KPPU, 2009.

———. “Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks,” 55. Jakarta: KPPU, 2009.

———. “Hukum Persaingan Usaha Antara Teks Dan Konteks,” 56. Jakarta: KPPU, 2009.

- Anna Maria Tri Anggraini. "Program Leniency Dalam Mengungkap Kartel Menurut Hukum Persaingan Usaha." *Jurnal Persaingan Usaha Edisi 6*, 2011, 107.
- Binoto Nadapdap. "Hukum Acara Persaingan Usaha," 3. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009.
- Chaidir Ali. "Badan Hukum," 21. Bandung: PT. Alumni, 2005.
- Didik. J. Rachbini. "Ekonomi Politik: Kebijakan Dan Strategi Pembangunan," 124. Jakarta: Granit, 2004.
- E. Utrecht dan Mohammad Saleh Djindang. "Pengantar Dalam Hukum Indonesia," 41. Jakarta: PT.Ichtiar Baru, 1983.
- Gunawan Widjaja. "Seri Hukum Bisnis Mergers Dalam Perspektif Monopoli," 23. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Hermansyah. "Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia," 78. Jakarta: kencana prenada media group, 2008.
- Hutagaol. "Penerbangan Perintis Dalam Mengembangkan Perekonomian Di Pulau Karimun Jawa." *Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik Vol. 05 N (2018)*: 162.
- Indra Surya & Ivan Yustiavandana. "Penerapan Good Corporate Governance (Mengesampingkan Hak-Hak Istimewa Demi Kelangsungan Usaha)," 25. Jakarta: kencana prenada media group, 2006.
- Knud Hansen. "Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." Jakarta: PT Tema Baru, 2002.
- KPPU. "Siaran Pers – KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA." Accessed December 28, 2020. <https://kppu.go.id/siaran-pers/>.
- Mudrajat Kuncoro. "Strategi Bagaimana Meraih Keunggulan Kompetitif," 86. Jakarta: Erlangga, 2005.
- Ningrum Natasya Sirait. "Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat," 21. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003.

“Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara,”
n.d.

“Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli
Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d.

“Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli
Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d.

“Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan,” n.d.

“Pasal 3 Keputusan Menteri Negara BUMN Nomor : PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan
Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) Pada BUMN,” n.d.

“Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945,” n.d.

“Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli
Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d.

“Pasal 4 Keputusan Menteri Negara BUMN Nomor : PER-01/MBU/2011 Tentang Penerapan
Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) Pada BUMN,” n.d.

“Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan
Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d.

Peter Mahmud Marzuki. “Penelitian Hukum,” 93. Jakarta: kencana prenada media group, 2006.

———. “Penelitian Hukum,” 95. Jakarta: kencana prenada media group, 2006.

“Putusan 15/KPPU-I/2019 Hlm. 937,” n.d.

“Putusan 15/KPPU-I/2019 Hlm. 994,” n.d.

“Putusan 15/KPPU-I/2019 Hlm. 997,” n.d.

Rachmadi Usman. “Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia,” 10. Jakarta: Gramedia Pustaka
Utama, 2004.

———. “Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia,” 13. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.

———. “Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia,” 283. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

———. “Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia,” 212. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Riris Munadiya. “Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha.” *Jurnal Persaingan Usaha Edisi 5*, 2011, 166.

Soerjono Soekamto. “Pengantar Penelitian Hukum,” 52. Jakarta: Universitas Indonesia, 2010.

Sukarno Aburaera. “Filsafat Hukum Teori Dan Praktek,” 159. Jakarta: kencana prenada media group, 2013.

Susanti Adi Nugroho. “Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia,” 233. Jakarta: kencana prenada media group, 2012.

Toto Pranoto. “Privatisasi, GCG Dan Kinerja BUMN.” Jakarta: Lembaga Management Fakultas Ekonomi UI, 2010.