

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Hukum persaingan usaha sehat diperlukan dalam era dunia usaha yang berkembang dengan pesat. Globalisasi erat kaitannya dengan efisiensi dan daya saing dalam dunia usaha. Terlebih ekonomi pasar bebas menuntut persaingan ketat dalam setiap prosesnya. Analogi persaingan dalam kehidupan sehari-hari dan dalam berbisnis adalah dimana persaingan dianggap bersifat individualistik dan selalu berorientasi pada keuntungan.¹ Hal tersebut dapat menjadi landasan para pelaku usaha melakukan beragam cara guna memenangkan persaingan usaha baik secara sehat maupun secara tidak sehat. Praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat dalam dunia usaha, mengakibatkan terhambatnya mekanisme pasar secara sehat serta terhambatnya perekonomian suatu bangsa.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat², yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Anti Monopoli, merupakan peraturan yang memberikan harapan baru bagi masyarakat Indonesia guna mendapatkan perlindungan dari segala praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Undang-undang yang bersifat khusus baik menyangkut hukum materiil maupun formil yang berkaitan erat dengan hukum persaingan usaha ini sekaligus menjadi langkah baru bagi

¹ Ningrum Natasya Sirait, *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003). hlm.10.

² Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU. No.5 LN No.33 tahun 1999, TLN. No. 3817

Indonesia dalam hal melakukan penyelesaian permasalahan di bidang hukum persaingan usaha, yang diharapkan terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yang selanjutnya disebut KPPU merupakan lembaga penegak hukum persaingan usaha di Indonesia yang dibentuk berdasarkan amanah Undang-Undang Anti Monopoli. KPPU sebagai lembaga independen, yang terlepas dari pemerintah serta pihak lain dan bertanggungjawab kepada presiden. KPPU adalah lembaga *quasi judicial* yang mempunyai wewenang eksekutorial terkait kasus-kasus persaingan usaha.³ Visi KPPU sebagai lembaga independen yang mengemban amanat Undang-Undang Anti Monopoli adalah “Terwujud Ekonomi Nasional yang Efisien dan Berkeadilan untuk Kesejahteraan Rakyat”. Misi KPPU adalah untuk mewujudkan visi tersebut di atas, adalah pencegahan dan penindakan, internalisasi nilai-nilai persaingan usaha, dan penguatan kelembagaan.⁴ KPPU adalah lembaga yang berwenang menangani perkara persaingan usaha di Indonesia.

Persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) akan memberikan akibat positif bagi pelaku usaha, sebab dapat menimbulkan motivasi atau rangsangan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, inovasi, dan kualitas produk yang dihasilkan.⁵ Selain menguntungkan bagi para pelaku usaha, tentu saja konsumen memperoleh manfaat dari persaingan usaha yang sehat itu, yaitu dengan adanya

³ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012). hlm. 544.

⁴ <http://www.kppu.go.id/id/tentang-kppu/visi-dan-misi>, diakses tanggal 28 februari 2014 di website resmi Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

⁵ Abdul R. Saliman dan kawan-kawan, *Esensi Hukum Bisnis Indonesia Teori dan Contoh Kasus*, (Jakarta: Kencana, 2004) hlm. 170.

penurunan harga, banyak pilihan dan peningkatan kualitas produk. Sebaliknya, apabila terjadi persaingan usaha yang tidak sehat (*unfair competition*) antara pelaku usaha tentu berakibat negatif tidak saja bagi pelaku usaha dan konsumen, tetapi juga memberikan pengaruh negatif bagi perekonomian nasional.⁶ Pelaku usaha sering menyalahgunakan kemudahan-kemudahan ekonomi untuk memperoleh kekuatan pasar dengan menciptakan hambatan-hambatan dalam perdagangan, menaikkan harga, dan membatasi produksi barang dan jasa.⁷

Salah satu praktek persaingan usaha tidak sehat yang terjadi di tengah masyarakat adalah kartel. Pasal 11 Undang-undang Anti Monopoli mengatur kartel termasuk ke dalam kategori perjanjian yang dilarang. Salah satu bentuk kartel yang paling sering dilakukan adalah dengan penetapan harga. Penetapan harga diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Anti Monopoli, penetapan harga dan kartel saling terkait. Keberadaan kartel bertujuan untuk mengurangi terjadinya persaingan di antara para pelaku usaha guna mendapatkan keuntungan maksimal dan penguasaan pasar dengan cara menentukan tingkat harga dan membatasi produksi melalui kesepakatan bersama diantara para pelaku usaha.⁸ Hal tersebut terjadi pada kasus *Indonesia National Air Carriers Association (INACA)* yang menyetujui penerapan biaya tambahan *fuel surcharge* sebagai akibat dari kenaikan harga *avtur* dalam industri jasa penerbangan. Dalam kasus tersebut

⁶ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008). hlm. 9-10.

⁷ Chatamarrasjid, "*Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli Magna Charta bagi Kebebasan Berusaha*", artikel pada Jurnal Hukum Bisnis Vol. 7, Tahun 1999, hlm. 72.

⁸ L. Budi Kagramanto, et. al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: Kerjasama GTZ dan KPPU, 2009) hlm. 41.

terjadi kesepakatan antara perusahaan dengan pemerintah untuk menentukan harga dan produksi dengan adanya campur tangan dari pemerintah, dengan demikian ada indikasi penetapan harga. *Fuel surcharge* adalah biaya tambahan yang dikenakan oleh maskapai penerbangan akibat dari adanya kenaikan harga *avtur* pada perhitungan biaya pokok. Selain itu penerapan *fuel surcharge* diduga tidak hanya untuk menutup biaya *avtur* tapi juga untuk menutup biaya lainnya. Pelanggaran ini terbukti dalam persetujuan pelaksanaan *fuel surcharge* yang termuat pada berita acara Nomor 9100/53/V/2006, 30 Mei 2006.⁹

Kartel terjadi apabila ada perjanjian antara beberapa pelaku usaha, yang menurut Undang-Undang Anti Monopoli adalah perjanjian yang dilarang. Bila merujuk pada Pasal 5 Undang-Undang Anti Monopoli tentang penetapan harga, bahwa penetapan harga adalah salah satu bentuk dari kartel.

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.”¹⁰

Kemudian, juga diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Anti Monopoli, yaitu :

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.”¹¹

Dugaan praktek kartel tersebut, dicantumkan dalam putusan Komisi

⁹ *Ibid*, hlm.47.

¹⁰ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Anti Monopoli.

¹¹ *Ibid*, Pasal 11.

Perkara Nomor: 25/KPPU-I/2009. Dalam salinan putusan Komisi Perkara Nomor: 25/KPPU-I/2009, menyatakan bahwa 13 (tiga belas) maskapai penerbangan, yaitu PT Garuda Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines, PT Mandala Airlines, PT Riau Airlines, PT Travel Express Aviation Service, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, PT Kartika Airlines, PT Linus Airways, PT Trigana Air Service, dan PT Indonesia Air Asia melakukan pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 21 Undang-Undang Anti Monopoli. Pasal 21 Undang-Undang Anti Monopoli mengatur, yaitu :

“Pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.”¹²

KPPU melalui putusan KPPU Perkara Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik, menjatuhkan sanksi administratif terhadap 9 (sembilan) perusahaan jasa penerbangan yang dinyatakan bersalah. Dalam putusannya, Komisi menilai INACA mengeluarkan Berita Acara Persetujuan Pelaksanaan *Fuel Surcharge* (Berita Acara Nomor 9100/53/V/2006 tanggal 4 April 2006) yang ditandatangani oleh Ketua Dewan INACA, Sekretaris Jenderal INACA dan 9 (sembilan) perusahaan angkutan udara niaga yaitu PT. Garuda Indonesia (Persero), PT. Mandala Airlines, PT. Indonesia Air Transport, PT. Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT. Dirgantara Air Service, PT. Sriwijaya Air, PT. Pelita Air Service, PT. Lion Mentari Air, dan PT. Batavia Air. Bahwa pelaksanaan *fuel surcharge*

¹² *Ibid*, Pasal 21.

mulai diterapkan pada tanggal 10 Mei 2006 dengan besaran yang diberlakukan pada setiap penerbangan dikenakan rata-rata Rp 20.000,- (duapuluh ribu rupiah) per penumpang. Bahwa besaran *fuel surcharge* sebesar Rp 20.000,- (dua puluh ribu) tersebut dibuat dengan berpatokan pada harga *avtur* rata-rata yang naik ke posisi Rp 5.600/liter sejak 1 Mei 2006. Kemudian, kesepakatan tersebut dibatalkan pada Mei 2006 dan INACA menyerahkan penetapan harga *fuel surcharge* pada masing-masing perusahaan. KPPU menilai perjanjian tersebut tetap dilaksanakan oleh masing-masing maskapai penerbangan. Padahal, formula penetapan *fuel surcharge* diserahkan kepada masing-masing maskapai penerbangan. Seharusnya, penetapan harga masing-masing maskapai berbeda berdasarkan pertimbangan ekonomi perusahaan. Alhasil, terjadi penetapan harga *fuel surcharge* secara terkoordinasi dalam zona penerbangan 0 s/d 1 jam, 1 s/d 2 jam dan 2 s/d 3 jam. Ini mengakibatkan penetapan *fuel surcharge* yang eksekutif. Hal ini berdasarkan perbandingan harga aktual dengan estimasi perusahaan dan harga aktual dengan harga acuan dari Departemen Perhubungan.¹³

Penetapan *fuel surcharge* dimaksudkan sebagai kompensasi yang dibayarkan konsumen pada penyedia *avtur* (bahan bakar pesawat), tetapi beralih fungsi menjadi pendapatan perusahaan. Seharusnya apabila untuk kompensasi harga *avtur* dari konsumen pada penyedia *avtur*, harusnya penerapan *fuel surcharge* menyesuaikan dengan besaran kenaikan harga *avtur*. Namun kenyataannya, beberapa maskapai menerapkan *fuel surcharge* melebihi harga

¹³ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4be042b2ba06e/hukuman-ganti-rugi-fuel-surcharge-diwarnai-idissenting-opinion>, diakses pada tanggal 20 Februari 2016.

avtur dan berlangsung lama bahkan ketika harga *avtur* sudah turun.¹⁴

Kemudian, 9 (sembilan) perusahaan jasa penerbangan tersebut merasa tidak puas atas putusan Komisi dan mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pada tanggal 28 Februari 2011 Pengadilan Negeri Jakarta Pusat membatalkan putusan Komisi Perkara Nomor 25/KPPU-I/2009. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui Putusan Nomor 02/KPPU/2010/PN.Jkt.Pst juga menilai 9 (sembilan) perusahaan penerbangan tersebut tidak bersalah, dan menilai alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*) yang digunakan oleh Komisi tidak sah. Alat bukti tidak langsung yang dimaksudkan adalah seperti laporan keuangan, dokumen kesepakatan penetapan harga, dan pengakuan terdakwa.

Berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tersebut, KPPU melakukan upaya kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 613 K/PDT.SUS/2011 tanggal 27 Februari 2012, putusan KPPU tersebut juga dibatalkan dengan landasan alat bukti tidak langsung yang digunakan oleh KPPU tidak sah, dalam arti bahwa alat bukti tidak langsung tidak dapat dijadikan alat bukti yang sah. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa upaya KPPU dalam pembuktian kartel yang dilakukan oleh pelaku-pelaku usaha penerbangan dibatalkan, baik di tingkat Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung. Hal ini yang melandasi ketertarikan penulis dalam melakukan penelitian berjudul kartel dalam persaingan usaha bidang penerbangan menurut Undang-

¹⁴ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4be042b2ba06e/hukuman-ganti-rugi-fuel-surcharged-warnai-idissenting-opinion>, diakses pada tanggal 20 Februari 2016.

Undang No. 5 Tahun 1999 (Berdasarkan Putusan MA No.613.K/PDT.Sus/2011).

1.2. Identifikasi Masalah

Identifikasi terhadap masalah di dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Praktek kartel dalam penerapan *fuel surcharge* pada industri jasa penerbangan domestik berdasarkan Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009.
2. Kesesuaian Putusan Mahkamah Agung Nomor 613 K/PDT.SUS/2011 tentang Pembatalan Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.3. Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dalam skripsi ini adalah tentang kartel dalam persaingan usaha bidang penerbangan menurut Undang-Undang Anti Monopoli (UU No. 5 Tahun 1999), berdasarkan putusan Mahkamah Agung No.613.K/PDT.Sus/2011.

1.4. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik beberapa permasalahan yang akan menjadi batasan permasalahan dari penelitian ini nantinya, antara lain :

1. Bagaimanakah praktek kartel dalam penerapan *fuel surcharge* pada industri jasa penerbangan domestik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?

2. Apakah Putusan Mahkamah Agung Nomor 613 K/PDT.SUS/2011 tentang Pembatalan Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 telah sesuai dengan Undang-Undang Anti Monopoli Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui praktek kartel dalam penerapan *fuel surcharge* pada industri jasa penerbangan domestik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
2. Untuk mengetahui Putusan Mahkamah Agung Nomor 613 K/PDT.SUS/2011 tentang Pembatalan Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 apakah telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Manfaat penelitian dalam pembahasan skripsi ditujukan kepada berbagai pihak terutama :

1. Secara teoritis kajian ini diharapkan memberikan kontribusi penelitian perihal kartel dalam persaingan usaha bidang penerbangan.
2. Secara praktis sebagai bahan informasi kepada semua pihak dan kalangan akademis untuk menambah wawasan dalam bidang hukum persaingan usaha khususnya yang berkaitan dengan bidang penerbangan menurut UU No. 5 Tahun 1999, berdasarkan putusan Mahkamah Agung No.613.K/PDT.Sus/2011.