

**PUTUSAN KPPU NOMOR 15/KPPU-I/2019:
DUGAAN PELANGGARAN PASAL 5 DAN PASAL 11
UU NOMOR 5 TAHUN 1999
TERKAIT JASA ANGKUTAN UDARA NIAGA BERJADWAL**

Manuel Muson, Siti Laras Aprilyanti, Udin Silalahi

Hukum, Universitas Pelita Harapan, Indonesia

Email: [01053230063@student.uph.edu¹](mailto:01053230063@student.uph.edu)

Abstrak

Pada awal minggu kedua tahun 2019, terjadi anomali pada harga tiket layanan transportasi udara berjadwal, di mana setelah musim puncak, seharusnya harga tiket mengalami penurunan, namun harga tiket tetap tinggi. Akibat kondisi ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menerima laporan dugaan pelanggaran penetapan harga tiket dan indikasi tindakan kartel yang dilakukan oleh beberapa maskapai penerbangan. Dugaan pelanggaran ini diperkuat oleh beberapa fakta, termasuk perbandingan harga tiket pada periode yang sama di tahun sebelumnya yang menunjukkan bahwa harga tiket menurun setelah musim puncak. Data BPS juga menunjukkan bahwa kenaikan harga tiket menjadi salah satu faktor penyumbang inflasi pada tahun 2019. Faktor lain yang mempengaruhi adalah struktur pasar yang terkonsentrasi hanya pada beberapa maskapai penerbangan. Untuk membuktikan adanya praktik kesepakatan harga tiket, KPPU menyelidiki apakah para pihak yang dilaporkan telah membuat kesepakatan dengan menunjukkan unsur-unsur dugaan pelanggaran, terutama terkait unsur kesepakatan. Dalam menelaah komponen kesepakatan, Komisi tidak hanya fokus pada perjanjian tertulis, tetapi juga pada kontrak tidak tertulis dan apakah ada kesepakatan antar pihak yang dilaporkan. Hal penting lainnya yang menjadi fokus adalah keputusan yang akan dikeluarkan oleh majelis komisi, apakah keputusan tersebut memiliki efek jera atau hanya berupa peringatan dan rekomendasi.

Kata Kunci Harga tiket, KPPU, Kartel, Persaingan Usaha .

Abstract

In the early second week of 2019, an anomaly occurred in the pricing of scheduled air transportation services, where ticket prices remained high even though they were expected to decrease after the peak season. Due to this condition, the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) received reports of alleged violations in ticket pricing and indications of cartel practices by several airlines. These allegations were supported by several facts, including a comparison of ticket prices during the same period in the previous year, which showed a decline in prices after the peak season. Data from the Central Statistics Agency (BPS) also indicated that the rise in ticket prices was one of the contributing factors to inflation in 2019. Another influencing factor was the market structure, which was concentrated in only a few airline companies. To prove the existence of a price-fixing practice, KPPU investigated whether the reported parties had reached an agreement by identifying the elements of the alleged violation, particularly those related to the element of agreement. In assessing the components of such an agreement, the Commission did not only focus on written agreements but also on unwritten arrangements and whether there was any consensus among the reported parties. Another crucial aspect of the investigation was the decision to be issued by the commission panel—whether it would serve as a deterrent or merely a warning and recommendation.

Keywords: Ticket prices, KPPU, Cartel, Business competition

Pendahuluan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki peran penting dalam menjaga persaingan usaha yang sehat di Indonesia, salah satunya adalah dengan menangani kasus-kasus pelanggaran hukum persaingan usaha, seperti kartel dan monopoli. Salah satu kasus penting yang ditangani oleh KPPU adalah Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019, yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran penjualan tiket pesawat berjadwal. Kasus ini melibatkan beberapa maskapai penerbangan di Indonesia yang diduga terlibat dalam persekongkolan harga tiket pesawat.

Pada tahun 2019, KPPU menerima laporan tentang praktik kartel yang melibatkan beberapa maskapai penerbangan domestik Indonesia. Laporan ini mencurigai adanya perjanjian antara beberapa maskapai untuk menetapkan harga tiket pesawat pada tingkat yang lebih tinggi dan tidak wajar, serta melakukan penentuan kuota penerbangan dengan cara yang dapat mengurangi persaingan di pasar.

Dugaan permasalahan pelanggaran pada tahun 2019, didasari karena adanya fenomena atau kondisi sebagai berikut:

- Harga tiket pesawat penumpang untuk kelas ekonomi dirasakan masih sangat tinggi untuk penerbangan terjadwal dalam negeri, walaupun masa *peak season* sudah selesai. Pada masa *peak season* masyarakat masih menganggap harga tinggi adalah wajar karena adanya peningkatan permintaan.
- Harga tiket pesawat dalam *peak season* selama setahun hanya terjadi pada waktu-waktu tertentu seperti hari raya Idul Fitri dan Natal. Namun, setelah itu harga tiket akan kembali normal setelah masa *peak season* berlalu atau berangsurng-angsur menjadi *low season*
- Hal ini dibandingkan dengan harga tiket pada bulan Desember 2017 dan Januari 2018, dimana pada masa tersebut terjadi kenaikan karena *peak season* dan berangsung-angsur turun setelah memasuki masa *low season*
- Kondisi ini mengalami anomali dibandingkan dengan periode bulan Desember

2018 dan Januari 2019, pada minggu kedua bulan Januari 2019, masyarakat masih merasakan tingginya harga tiket pesawat. Dan kondisi ini berlangsung cukup lama, sampai Pemerintah harus turun tangan dengan meminta perusahaan maskapai menurunkan harga tiket pesawat, karena telah menimbulkan keresahan di masyarakat sebagai konsumen

- Keanehan terkait kenaikan harga tiket pesawat didukung dengan fakta menjelang bulan Nopember 2018 harga avtur bahan bakar pesawat mengalami penurunan, dimana porsi avtur sebagai bahan bakar penerbangan memegang porsi besar dalam biaya produksi maskapai penerbangan
- Data lain yang mendukung dugaan pelanggaran ini adalah publikasi dari Badan Pusat Statistik yang menyatakan kenaikan jasa angkutan udara berjadwal adalah

salah satu faktor yang menjadi penyumbang dalam kenaikan inflasi pada tahun 2019¹

- Data menunjukkan struktur pasar jasa angkutan niaga berjadwal cenderung hanya terkonsentrasi pada beberapa maskapai penerbangan tertentu. Konsentrasi pasar pada periode Nopember 2018 makin terkonsentrasi pada Maskapai Garuda dan Sriwijaya Air karena kedua perusahaan melakukan kerjasama Operasi dan/atau Kerjasama Manajemen pada masa tersebut.
- Berdasarkan kondisi pada periode bulan Desember 2018 dan Januari 2019 dimana terdapat kenaikan harga tiket yang sangat tinggi setelah *peak season* dan fakta bahwa konsentrasi pasar hanya pada beberapa maskapai penerbangan tertentu, maka KPPU melihat ada indikasi pelanggaran terhadap UU Nomor 5 tahun 1999, yang dilakukan oleh pelaku usaha maskapai penerbangan jasa layanan angkutan udara terjadwal.

Berdasarkan anomali, data dan fakta yang ditemukan oleh KPPU, maka diindikasikan adanya pelanggaran terhadap persaingan pasar yang tidak sehat terhadap angkutan jasa layanan angkutan udara terjadwal yang dilakukan oleh beberapa maskapai penerbangan. Permasalahan terkait dengan indikasi temuan pelanggaran inilah yang akan menjadi pembahasan kasus kartel penjualan tiket pesawat

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini menggunakan metode pendekatan *Yuridis Normatif*, yaitu suatu pendekatan masalah dengan jalan menelaah dan mengkaji suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkompeten untuk digunakan sebagai dasar dalam melaksanakan pemecahan masalah. Penelitian hukum secara normatif adalah penelitian dengan cara meneliti badan pustaka atau data sekunder.

Penelitian hukum yang dilakukan dalam teori ini akan mengacu kepada teori-teori hukum bagaimana menganalisa suatu putusan dari Komisi Persaingan Usaha dan menganalisa putusan tersebut apakah telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Studi pustaka akan mencoba mendalami bagaimana konsep atau strategi yang diterapkan oleh Majelis Komisi dalam melakukan pemeriksaan untuk membuktikan unsur-unsur pelanggaran atas dugaan terhadap pihak terlapor. Hal lain yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah teori-teori yang berkaitan dengan bagaimana membuktikan unsur perjanjian yang tidak tertulis yang dapat mempengaruhi atau mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat.

Bahan hukum yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis dengan menjelaskan hubungan antara berbagai jenis bahan hukum, selanjutnya semua bahan hukum diseleksi dan diolah, kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga menggambarkan dan mengungkapkan dasar hukumnya, sehingga memberikan solusi yang tepat untuk menanggapi permasalahan mengenai putusan atau sanksi yang dikeluarkan mahkamah komisi persaingan usaha.

Hasil dan Pembahasan

1. Permasalahan

Adanya dugaan laporan terkait dengan kartel penjualan tiket penerbangan terjadwal domestik, bukanlah hal yang mudah untuk diinvestigasi, diperlukan beberapa informasi, data dan fakta yang harus dikumpulkan. Untuk membantu mengetahui dengan baik permasalahan ini, maka dibuat beberapa rumusan permasalahan yang akan mengarahkan bagaimana memahami kasus ini, sehingga Komisi Persaingan Usaha akhirnya dapat menyelesaiannya, rumusan tersebut antara lain:

- a. Bagaimana proses penyelidikan dan analisis yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam membuktikan adanya pelanggaran terhadap Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-Undang nomor 5 tahun 1999?
- b. Apa dampak dari putusan KPPU terhadap praktik bisnis maskapai penerbangan dan industri penerbangan di Indonesia dan tanggapan mengenai putusan tersebut?

Dengan rumusan masalah tersebut di atas, diharapkan apa yang menjadi permasalahan kartel penjualan tiket layanan jasa udara terjadwal dapat diuraikan dengan lebih baik. Rumusan masalah tersebut akan membantu menguraikan unsur-unsur pasal yang diindikasikan dilanggar oleh maskapai penerbangan.

2. Analisis dan Pembahasan

a. Pengertian Kartel dan Pasar Bersangkutan

Dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, kartel diartikan sebagai suatu kondisi dimana pelaku usaha 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 praktik monopoli dan atau persaingan tidak sehat. Dari pengertian ini, diperoleh gambaran adanya suatu kartel akan terjadi apabila ada kesepakatan atau perjanjian dari pelaku usaha dengan tujuan monopoli untuk menguasai pasar tertentu atas barang dan/atau jasa.

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 10 UU nomor 5 tahun 1999, defenisi mengenai pasar bersangkutan yaitu

"Pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut"

Berdasarkan Peraturan Komisi Nomor 3 tahun 2009, tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, ruang lingkup pengertian pasar bersangkutan dapat dibagi dalam dua perspektif, yaitu pasar berdasarkan produk (*product market*) dan berdasarkan geografis (*geographic Market*). Pasar berdasarkan produk akan terkait dengan kesamaan atau kesejenisan dan/atau tingkat substitusinya, sedangkan pasar berdasarkan cakupan geografis terkait dengan jangkauan dan/atau daerah pemasaran. Dalam peraturan tersebut juga diatur pengertian mengenai sama atau sejenis atau substitusi yaitu:

"Mengacu pada pengertian pasar bersangkutan berdasarkan produk. Produk akan dikategorikan dalam pasar bersangkutan atau dapat digantikan satu sama lain

apabila menurut konsumen terdapat kesamaan dalam hal fungsi/peruntukan/penggunaan, karakter spesifik, serta perbandingan tingkat harga produk tersebut dengan harga barang lainnya. Dari sisi penawaran, barang substitusi merupakan produk yang potensial dihasilkan oleh pelaku usaha yang berpotensi masuk ke dalam pasar tersebut”

Pendefinisian memegang peranan penting dalam memastikan apakah unsur dalam pasal yang menjadi sengketa telah terpenuhi atau tidak. Dengan pemahaman yang baik akan pengertian atas pasar dan produk maka unsur-unsur yang akan menjadi fokus investigasi akan lebih mudah diinventaris. Dalam peraturan komisi nomor 3 tahun 2009, pasar produk didefinisikan sebagai produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang bisa menjadi substitusi dari produk tersebut. Produk lain menjadi substitusi sebuah produk jika keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut.

Berkaitan dengan kasus kartel penjualan tiket jasa layanan udara berjadwal, sangat penting sekali untuk memahami pasar atau kondisi dimana maskapai penerbangan ini bersaing, Pasar dalam layanan jasa udara dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Pasar layanan jasa udara berjadwal

Pasar ini adalah pasar dimana maskapai penerbangan beroperasi berdasarkan jadwal tetap secara rutin di wilayah tertentu, misalnya Jakarta Yogyakarta Medan atau Jakarta Makassar

2) Pasar layanan jasa udara tidak berjadwal

Pasar ini adalah pasar dimana maskapai penerbangan tidak beroperasi berdasarkan jadwal tetap, tetapi lebih kepada penerbangan yang bersifat pesanan, seperti rombongan untuk wisata atau penerbangan dengan tujuan tertentu seperti bisnis atau dengan kata lain bersifat insidentil.

Dalam proses investigasi, harus betul-betul dipahami pada pasar mana terjadi praktik atau indikasi kartel sehingga akan lebih memudahkan fokus pengumpulan data dan fakta. Terkait dengan pasar produk dan pasar geographis dalam konteks pasar bersangkutan, juga hal yang sangat penting untuk dipahami. Pasar produk ini akan berkaitan dengan produk atau jasa yang ditawarkan oleh maskapai penerbangan apakah sejenis, saling mempengaruhi atau bisa saling menggantikan, hal ini perlu dilakukan analisa mendalam karena produk dalam jasa layanan udara terkait penumpang tidak hanya satu. Ada maskapai penerbangan yang menyediakan jasa layanan udara dengan berbagai tipe kelas, ada yang hanya satu kelas dan ada yang campuran, selain itu terdapat pula jasa layanan lain. Kesemua produk jasa layanan ini harus betul-betul dianalisa apakah saling mempengaruhi satu sama lain.

Pasar geographis berkaitan dengan jangkauan atau area yang dilayani, setiap maskapai penerbangan memiliki rute-rute penerbangan yang berbeda ada yang melayani rute tertentu dan ada juga yang melayani semua rute. Rute-rute penerbangan harus menjadi fokus yang dianalisa untuk memastikan apakah ada pengaruhnya atau termasuk faktor yang mempengaruhi dalam penentuan harga bagi maskapai penerbangan.

b. Pelaku Usaha

Dalam kasus kartel penjualan tiket pesawat terbang, perlu juga diketahui siapa saja yang menjadi pelaku usaha atau pihak-pihak yang terlibat. Undang-Undang Nomor 5 tahun

1999, pasal 1 ayat 5 menyatakan:

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009, mendefinisikan pelaku usaha dalam usaha penerbangan sebagai Badan Usaha Angkutan Udara, sebagaimana Pasal 1 ayat 20, menyatakan:

Badan Usaha Angkutan Udara adalah badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan pesawat udara untuk digunakan mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos dengan memungut pembayaran.

Pada periode tahun 2018 – 2019, terdapat 13 (tiga belas) perusahaan Badan Usaha Angkutan Udara yaitu:

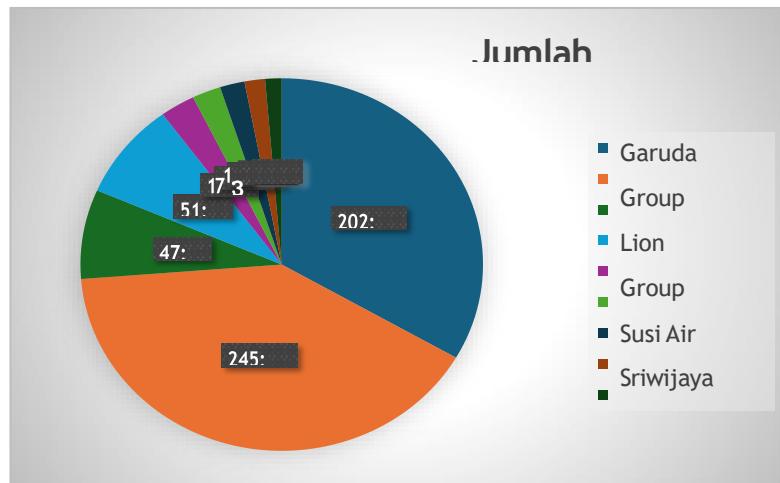
- ✓ Garuda Indonesia
- ✓ Batik Air
- ✓ Trigana Air
- ✓ Nam Air
- ✓ Wings Abadi
- ✓ Lion Air
- ✓ Citilink
- ✓ Susi Air
- ✓ Air Asia
- ✓ Sriwijaya Air
- ✓ Travel Express
- ✓ Indonesia Air
- ✓ Transnusa

Ketiga belas perusahaan maskapai penerbangan ini masih dapat dikelompokkan berdasarkan grup perusahaan dan jumlah pesawat yang dioperasikan pada periode 2018-2019 sebagai berikut:

- a. Garuda Group dengan 202 pesawat
- b. Lion Group dengan 245 pesawat
- c. Susi Air dengan 47 pesawat
- d. Sriwijaya Group dengan 51 pesawat
- e. Air Asia dengan 17 pesawat
- f. Trigana Air dengan 14 pesawat
- g. Express Air dengan 12 pesawat
- h. Indonesia AsiaExtra dengan 10 pesawat
- i. Transnusa dengan 8 pesawat

Jika dibuatkan dalam grafik maka dapat terlihat dengan jelas terdapat 4 (empat) maskapai penerbangan yang memiliki persentase yang sangat besar dan menguasai pasar penerbangan yang ada di Indonesia. Keempat grup perusahaan tersebut adalah Garuda Indonesia, Lion Air, Sriwijaya Air dan Susi Air. Pangsa pasar yang dikuasai ke empat grup maskapai penerbangan ini adalah sebesar 90%, berdasarkan jumlah pesawat yang dimiliki oleh keempat grup maskapai penerbangan ini. Bahkan dua grup maskapai penerbangan yaitu Garuda Indonesia dan Lion Air, apabila ditotal sudah dapat menguasai pangsa pasar sebesar 74%, gambaran persentase seperti pada

grafik di bawah:



Gambar 1. Gambaran persentase pasar penerbangan

c. Factor-faktor penyebab kartel

Penting sekali untuk memahami dalam kondisi atau hal-hal apa saja yang memungkinkan praktik kartel yang menyebabkan persaingan tidak sehat dapat terjadi. Ada beberapa kondisi dimana praktik kartel mudah terjadi antara lain:

- Minimnya substitusi jasa
 - Jasa angkutan udara sulit digantikan oleh moda lain (laut/darat), karena perbedaan waktu tempuh yang sangat signifikan.
- Legal Barrier To Free Entry
 - Terdapat aturan atau regulasi yang menyebabkan sulit untuk masuk ke dalam pasar.
- Tingginya konsentrasi pasar
 - Hanya sedikit maskapai besar yang mendominasi pasar (seperti Garuda Group dan Lion Group), sehingga mereka lebih mudah berkoordinasi untuk menaikkan harga.
- Hambatan masuk pasar yang tinggi
 - Biaya investasi dan regulasi di industri penerbangan sangat besar, sehingga pemain baru sulit masuk dan menambah persaingan.
 - Permintaan pasar yang stabil (DEMAND) Permintaan terhadap jasa angkutan udara cukup konsisten sepanjang tahun, membuat maskapai tidak terlalu khawatir kehilangan konsumen meskipun harga naik.
- Kerjasama antar maskapai
 - Adanya indikasi kerjasama operasional dan/atau manajemen antar maskapai (contoh: Garuda dan Sriwijaya) yang memperkecil persaingan.
- Penurunan harga avtur tidak diikuti penurunan harga tiket
 - Walaupun biaya bahan bakar (avtur) turun, harga tiket tetap tinggi, memperkuat dugaan adanya pengaturan harga antar maskapai.
- Lonjakan harga tidak wajar setelah peak season
- Biasanya harga tiket turun setelah masa liburan (peak season), tapi pada 2019 harga tetap tinggi, sehingga menimbulkan kecurigaan adanya kartel.

Apabila kondisi-kondisi tersebut di atas terdapat dalam suatu pasar maka sangat memungkinkan apabila para pelaku usaha yang ada di dalamnya untuk menciptakan kartel yang menyebabkan persaingan tidak sehat.

Berkaitan dengan kartel di penjualan tiket dilayanan angkutan udara, maka berdasarkan fakta-fakta yang ada, informasi dan keterangan yang ada, harus dianalisa apakah pasar jasa layanan angkutan udara menggambarkan atau memenuhi kriteria-kriteria tersebut di atas. Apabila dibandingkan dengan kondisi pasar layanan angkutan jasa udara dengan kondisi yang dapat menciptakan kartel, maka diperoleh hasil analisa sebagai berikut:

- Jasa layanan angkutan udara, adalah jasa yang sulit substitusinya kalaupun ada melalui moda laut dan darat, ada perbedaan signifikan dari segi waktu yang sangat besar. Jasa yang ditawarkan di layanan angkutan udara adalah transportasi yang memungkinkan untuk tiba lebih cepat dimana apabila melalui darat atau laut perbedaannya bisa berhari-hari.
- Berdasarkan data pelaku usaha yang ada pada periode tersebut dengan membandingkan jumlah pesawat, diperoleh gambaran pelaku usaha yang ada di pasar tersebut tidak terlalu banyak dan berkonsentrasi hanya pada tiga sampai dengan empat pelaku usaha. Atau dengan kata lain ke empat perusahaan tersebut memiliki pangsa pasar yang sangat besar, sehingga apabila terjadi kesepakatan diantara mereka maka akan dengan cepat mempengaruhi pasar.
- Untuk masuk ke pasar jasa layanan angkutan udara, termasuk pasar yang sulit untuk dimasuki, hal ini disebabkan tidak hanya dari sisi regulasi atau *legal barrier*nya tetapi juga dari sisi modal yang memerlukan dana yang cukup besar, sehingga hanya sedikit pelaku usaha yang dapat masuk ke dalam pasar ini.
- Tingkat permintaan (*demand*) dalam pasar ini, bisa dikatakan cenderung stabil kecuali pada periode tertentu misalnya karena berkaitan dengan hari raya atau hari-hari besar tertentu.

Dengan gambaran perbandingan antara kondisi-kondisi yang memungkinkan praktik kartel dengan fakta pasar dan produk di pasar layanan angkutan jasa udara, diperoleh gambaran ada kondisi-kondisi yang sangat memungkinkan praktik kartel dalam penjualan harga tiket dilayanan angkutan jasa udara terjadwal terjadi.

d. Unsur-Unsur Pasal yang Disangkakan

Berkaitan dengan praktik kartel penjualan tiket layanan angkutan jasa udara terjadwal, pasal yang diindikasikan yang dilanggar adalah Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, adapun pasal tersebut menyatakan:

Pasal 5

- 1) *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.*
- 2) *Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi:*
 - a. *suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau*
 - b. *suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.*

Berdasarkan pasal ini untuk menentukan pelanggaran harus dipastikan unsur-unsur yang terdapat dalam pasal tersebut terpenuhi, yaitu:

- Perjanjian dengan pelaku usaha pesaing

- Menetapkan harga yang harus dibayar konsumen
- Barang dan/atau jasa
- Pasar bersangkutan yang sama

Pasal 11

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 praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat

Berdasarkan pasal ini untuk menentukan pelanggaran harus dapat dibuktikan beberapa unsur yang terdapat dalam pasal tersebut harus terpenuhi, yaitu:

- Perjanjian dengan pesaing
- Bermaksud mempengaruhi harga
- Dengan mengatur produksi dan atau pemasaran
- Barang / jasa; dan
- Mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat

Kedua pasal inilah yang harus dibuktikan unsur-unsurnya terkait adanya dugaan praktik kartel dalam penjualan tiket angkutan udara terjadwal. Harus dipahami bahwa unsur-unsur dalam kedua pasal ini bersifat kumulatif, yang artinya semua unsur harus terpenuhi, apabila salah satu unsur dalam kedua pasal ini tidak terpenuhi maka dianggap tidak terjadi pelanggaran.

e. Proses Pembuktian, Putusan dan Tanggapan

Untuk membuktikan apakah telah terjadi pelanggaran atas Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan tidak sehat dan/atau suatu kesepakatan yang mengakibatkan harga yang harus dibayar konsumen menjadi lebih tinggi pada pasar bersangkutan yang sama, maka dalam persidangan majelis hakim harus dapat membuktikan apakah unsur-unsur dalam kedua pasal tersebut terpenuhi. Berdasarkan bukti-bukti yang dikumpulkan oleh tim investigasi dapat diuraikan pertimbangan-pertimbangan hakim dalam memastikan apakah semua unsur dalam kedua pasal tersebut terpenuhi atau tidak.

Berkaitan dengan pembuktian apakah telah terjadi pelanggaran atas Pasal 5, majelis komisi melakukan pertimbangan untuk memastikan unsur-unsur dalam pasal tersebut terpenuhi, yaitu:

1) Unsur Pelaku Usaha

Unsur ini mengacu pada pengertian pelaku usaha dalam pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 yang menyatakan:

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi

Bahwa pelaku usaha yang terlapor dalam kasus ini antara lain PT Garuda Indonesia (Persero), Tbk. (Terlapor I), PT Citilink Indonesia (Terlapor II), PT Sriwijaya Air (Terlapor III), PT NAM Air (Terlapor IV), PT Batik Air Indonesia

(Terlapor V), PT Lion Mentari (Terlapor VI), dan PT Wings Abadi (Terlapor VII). Berdasarkan pasal 1 angka 5 dan daftar dari perusahaan terlapor, maka dapat dikatakan unsur pelaku usaha “**Terpenuhi**”.

2) Unsur Perjanjian

Unsur ini mengacu pada pengertian dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 yang menyatakan:

Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis

Selain itu juga mengacu kepada pengertian perjanjian pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan:

Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dimana satu atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih

Dari unsur perjanjian berdasarkan hasil pertimbangan majelis komisi pada dasarnya tidak terdapat perjanjian tertulis tetapi majelis komisi menemukan terdapat *concerted action* atau *pararelism* (dalam hal tidak terdapat perjanjian tertulis, maka adanya perjanjian dapat dilihat dari perilaku pelaku usaha yang sama atau mirip) dari para terlapor yang menunjukkan telah terjadi kesepakatan antar para pelaku usaha (*meeting of minds*) dalam membuat kesepakatan meniadakan diskon dan meniadakan produk atau tiket yang dijual pada harga murah. Tindakan para terlapor berupa *concerted action* atau *pararelism* bukan merupakan tindakan independen tetapi merupakan suatu bentuk *meeting of minds* atau kesepakatan.

Majelis komisi dalam melakukan penyelidikan dan pemeriksaan menemukan adanya kesamaan tindakan oleh para terlapor dalam menetapkan harga dan pembagian kelas untuk jasa angkutan udara terjadwal. Pemeriksaan ini dilakukan dengan melakukan perbandingan baik berdasarkan data internal yang di maskapai penerbangan maupun dengan penerbangan yang lain dalam kurun waktu tertentu. Dari hasil penelitian didapati bahwa dalam periode tertentu ada kesamaan tindakan atau *concerted action* dari para terlapor yang

mengarah kepada tindakan untuk mengatur harga tiket pesawat terjadwal domestik yang mengakibatkan harga tiket pesawat walaupun sudah *peak season* masih sangat tinggi.

Unsur pembuktian dalam perjanjian ini, menunjukkan bahwa dalam pembuktian perjanjian tidak harus dalam bentuk tertulis, tetapi perjanjian juga bisa terjadi dalam bentuk tidak tertulis yaitu dengan membuktikan adanya kesepakatan tindakan yang terlihat jelas atau *concerted action*. Kesepakatan tidak tertulis ini biasanya diartikan hasil dari *meeting of minds* atau pertemuan pemikiran yang sama dan kemudian diwujudkan dalam tindakan sebagai hasil kesepakatan.

Hal ini antara lain dikuatkan oleh pendapat para ahli antara lain:

- Joseph Skocilich menyatakan untuk adanya *conspiracy* dalam *conscious parallelism* ada 3 (*tiga*) syarat:
 1. *Dependant have engaged in parallel pricing,*
 2. *The existence of one or more plus factors that tends to exclude the possibility of independent action,*
 3. *The establishment of these two plus factors creates a rebuttable presumption of price fixing, which dependants can defeat with their own evidence”*
- Prof. Richard Posner menyatakan “*Oligopolistics eliminate the need for express*

agreements by signaling rival through restricting output or announcing price charges, with expectation that other will follow suit”

Berdasarkan hal-hal tersebut, kemudian majelis komisi menyimpulkan unsur perjanjian dalam pasal 5 telah “**terpenuhi**”.

3) Unsur Pelaku Usaha Pesaing

Pada dasarnya unsur ini sama dengan unsur pelaku usaha, sehingga majelis komisi menyatakan unsur ini juga “**terpenuhi**”.

4) Unsur Menetapkan Harga

Unsur ini tidak terlepas dari apakah pada unsur perjanjian terpenuhi atau tidak, pada unsur perjanjian yang disimpulkan telah terjadi perjanjian tidak tertulis dan ada indikasi tindakan yang sama dari pelaku usaha untuk menaikkan harga maka unsur menetapkan harga juga “**terpenuhi**”.

5) Unsur suatu barang dan/atau jasa

Unsur ini mengacu kepada Pasal 1 angka 16 dan angka 17 yang menyatakan:

*Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha
Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.*

Pemenuhan atas unsur ini tidak harus kedua-duanya, cukup salah satunya atau keduanya barang atau jasa. Dan terkait unsur ini terpenuhi dengan adanya jasa yang sama yang ditawarkan oleh pelaku usaha terlapor, sehingga unsur ini juga “**Terpenuhi**”

6) Unsur Konsumen

Unsur ini mengacu pada Pasal 1 angka 15 yang menyatakan:

Konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain

Konsumen dalam unsur ini adalah semua konsumen atau pemakai jasa layangan angkutan udara berjadwal yang membeli tiket dari pelaku usaha baik untuk kepentingan pribadi atau orang lain, sehingga unsur ini juga “**terpenuhi**”

7) Unsur Pasar Bersangkutan yang Sama

Unsur ini mengacu pada Pasal 1 angka 10 yang menyatakan:

Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut

Unsur pasar bersangkutan yang sama untuk jasa angkutan udara berjadwal dari para pelaku usaha memiliki pasar yang sama dan barang yang dapat saling mensubstitusi, atau jasa yang ditawarkan sama dan berada dalam pasar yang sama sehingga unsur ini juga “**terpenuhi**”.

Berkaitan dengan pembuktian apakah telah terjadi pelanggaran atas Pasal 11, majelis komisi melakukan pertimbangan untuk memastikan unsur-unsur dalam pasal tersebut terpenuhi, yaitu:

i. Unsur Pelaku Usaha

Terkait dengan unsur pelaku usaha pada dasarnya sama dengan unsur dalam Pasal 5, sehingga dapat dikatakan unsur ini "**terpenuhi**"

ii. Unsur Perjanjian

Terkait dengan unsur ini, walaupun dalam Pasal 5 terbukti ada unsur perjanjian walaupun tidak tertulis tetapi majelis komisi berpendapat *concerted action* atau *pararelism* sebagai bentuk *meeting of minds*, tidak sejalan atau tidak memenuhi karakteristik kartel, sesuai dengan Peraturan Komisi Nomor 04 tahun 2010, yang menegaskan suatu kartel harus memenuhi hal-hal sebagai berikut:

- konspirasi diantara beberapa pelaku usaha;
- keterlibatan para senior eksekutif perusahaan yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan
- penggunaan asosiasi untuk menutupi kegiatan
- melakukan *price fixing* atau penetapan harga dengan cara alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi
- ancaman atau sanksi bagi anggota yang melanggar perjanjian
- adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel; serta
- adanya mekanisme kompensasi dari anggota kartel yang produksinya lebih besar atau melebihi kuota terhadap mereka yang produksinya kecil atau mereka yang diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya

Unsur perjanjian dalam pasal ini tidak memenuhi persyaratan bahwa perjanjian tersebut dapat dikategorikan timbulnya kartel, sehingga unsur ini "tidak terpenuhi". Dan dikarenakan pemenuhan unsur bersifat kumulatif, maka apabila salah satu unsur sudah tidak terpenuhi, atas unsur-unsur yang lain tidak perlu lagi dilakukan pemeriksaan.

3. Putusan, Tanggapan dan Dampak Putusan

Berdasarkan hasil pemeriksaan majelis komisi terhadap semua unsur yang terdapat dalam kedua pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa para pelaku usaha sebagaimana dalam unsur tersebut, terbukti telah melanggar Pasal 5 Undang-Undang nomor 5 tahun 1999.

Berdasarkan hasil pertimbangan majelis komisi yang melihat bahwa semua unsur dalam Pasal 5 terpenuhi maka majelis komisi berkesimpulan dan menetapkan bahwa para terlapor terbukti telah melanggar Pasal 5 dan tidak terbukti telah melanggar Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Adapun tidak lanjut dari hasil putusan majelis komisi adalah dengan memberikan rekomendasi kepada KPPU untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Kementerian Perhubungan untuk melakukan evaluasi terkait kebijakan tarif batas atas dan batas bawah yang dapat ditinjau setiap tahun sehingga formulasi yang digunakan dapat melindungi konsumen dan pelaku usaha dalam industri dan efisiensi nasional dimana batas bawah adalah di atas sedikit dari

marginal cost pelaku usaha dan batas atas adalah batas keuntungan yang wajar dan dalam batas keterjangkauan kemampuan membayar konsumen.

Keputusan Majelis Komisi yang hanya memberikan teguran dan merekomendasikan kepada Kementerian Perhubungan untuk mengevaluasi harga tiket dengan menetapkan batas bawah dan batas atas, agar harga tiket dapat terjangkau, tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Apabila mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, dalam Pasal 48 terkait dengan Pidana Pokok ayat 2 menyatakan:

Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 8, Pasal 15, Pasal 20 sampai dengan Pasal 24, dan Pasal 26 Undang-undang ini diancam pidana denda serendah rendahnya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan.

Berdasarkan Pasal 48 ayat (2) sangat jelas, pelanggaran terhadap unsur Pasal 5, sanksi yang harus dikenakan adalah pidana denda atau pidana kurungan sebagai pengganti pidana denda. Namun, pada kenyataannya Majelis Komisi hanya menjatuhkan teguran dan rekomendasi terkait dengan penetapan harga tiket batas bawah dan batas atas. Penerapan pidana atau sanksi secara tegas dan konsisten adalah bentuk tindakan pendisiplinan terhadap ketentuan dan peraturan yang berlaku, kurangnya ketegasan dapat berdampak pada terjadinya kegiatan berulang oleh para terlapor karena sanksinya hanya berupa teguran tertulis dan rekomendasi.

Secara umum dengan adanya putusan KPPU NOMOR 15/KPPU-I/2019, saat ini penetapan harga tiket jasa angkutan layanan udara terjadwal, mulai dapat dikontrol, karena perusahaan tidak dapat dengan sesukanya menetapkan harga tiket yang melewati batas bawah atau batas atas, dari yang telah disepakati dengan kementerian terkait

Kesimpulan

Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 menegaskan pentingnya perlindungan terhadap persaingan usaha yang sehat di sektor penerbangan Indonesia. Kasus ini bermula dari fenomena anomali harga tiket pesawat domestik yang tetap tinggi bahkan setelah masa *peak season* berakhir. Setelah melakukan penyelidikan, KPPU menemukan bahwa beberapa maskapai besar menunjukkan perilaku concerted action atau paralelisme dalam menetapkan harga, tanpa adanya perjanjian tertulis.

Dalam persidangan, Majelis Komisi KPPU membuktikan bahwa unsur-unsur pelanggaran Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terpenuhi, sedangkan unsur-unsur Pasal 11 tidak terpenuhi. Oleh karena itu, maskapai-maskapai terlapor dinyatakan melanggar Pasal 5 namun tidak melanggar Pasal 11.

Putusan ini menjadi langkah tegas untuk menekan praktik kartel harga dan memberikan rekomendasi penting kepada pemerintah agar melakukan evaluasi kebijakan tarif batas atas dan bawah dalam industri penerbangan, demi melindungi Putusan yang ditetapkan oleh Majelis Komisi dalam bentuk teguran tertulis dan rekomendasi mengenai kebijakan harga batas bawah dan batas atas berkoordinasi dengan kementerian terkait, tidak sesuai dengan perundang-undang yang berlaku. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun

1999, seharusnya pelanggaran ketentuan dalam Pasal 5 dikenakan pidana denda minimal 5 milyar dan paling tinggi 25 milyar, atau dengan pidana kurungan sebagai pengganti pidana denda.

Daftar Referensi

Indonesia. 1999. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1993 Nomor 33. Jakarta

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. 2009. Peraturan Komisi Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. 2010. Peraturan Komisi Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. 2019. Putusan KPPU RI Nomor 15/KPPU-I/2019. Jakarta.

Christy Rosana, Fransisca (2009, 01 April). "BPS: Inflasi Maret 0,11 Persen Akibat Bawang dan Harga Tiket Pesawat". <https://www.tempo.co/ekonomi/bps-inflasi-maret-0-11-persen-akibat-bawang-dan-tiket-pesawat-757102>

Issues in the Third Circuit: Narrower is Better...the Third Circuits latest Word on Conscious Parallelism and The Problem of Plus Factors in Re Flat Glass, 50 Vill. L. Rev. 1309, 2005, halaman 3

Antitrust Law, Policy and Practice, third ed. William R. Anderden, C. Paul Roger III, halaman 322.