

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kartel dapat memberikan dampak negatif bagi perekonomian suatu bangsa. Kerugian yang ditimbulkan akibat kartel antara lain in-efisiensi konsumen (*allocative in-efficiency*), inefisiensi produksi (*productive in-efficiency*), menghambat inovasi (*barrier to entry*) dan penemuan teknologi baru yang dapat menghambat masuknya investor baru, serta dapat menyebabkan kondisi perekonomian negara yang bersangkutan tidak kondusif dan kurang kompetitif dibandingkan dengan negara-negara lain yang menerapkan sistem persaingan usaha sehat. Salah satu kerugian yang ditimbulkan akibat kartel adalah konsumen dipaksa membayar harga suatu barang atau jasa lebih mahal daripada harga pada pasar yang kompetitif dengan kualitas yang sama, serta barang/jasa yang diproduksi terbatas.

Di Indonesia, praktik kartel seringkali terjadi dan merugikan konsumen. Salah satu kasus yang sedang mendapat sorotan publik adalah kartel pada perusahaan penerbangan. Perusahaan-perusahaan penerbangan melalui asosiasi bersepakat menaikkan harga tiket.¹ Setidaknya ada empat hal yang mengindikasikan ada praktik kartel di perusahaan penerbangan:

¹ Cnnindonesia.com, *Ada Aroma Kartel Dalam Kenaikan Harga Tiket Pesawat, dalam* <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190115125211-92-360952/ada-aroma-kartel-dalam-kenaikan-harga-tiket-pesawat>, diunduh pada Minggu 7 April 2019, pukul 11.34 WIB.

1. Maskapai kompak menaikkan atau menurunkan harga tiket pesawat pada waktu bersamaan. Dalam praktiknya, Asosiasi Perusahaan Penerbangan (Ikatan Indonesia National Air Carriers Association atau INACA) sebagai fasilitator untuk maskapai yang ingin menurunkan harga demi memenuhi permintaan penumpang.² Tarif penerbangan domestik jauh lebih mahal ketimbang tarif luar negeri.³
2. Peta persaingan pada maskapai penerbangan di Indonesia mengarah ke oligopoli. Kondisi oligopoli yang terjadi pada industri jasa penerbangan dapat ditunjukkan ketika Garuda Indonesia Grup dan Lion Air Grup kian menjadi penguasa pangsa pasar angkutan udara di Indonesia. Sebelumnya, pangsa pasar angkutan udara di Tanah Air dikuasai oleh tiga grup besar, yakni Garuda Indonesia, Lion Air Grup dan Sriwijaya Air Grup. Namun semua berubah ketika Sriwijaya Grup bergabung dengan Garuda Indonesia melalui kerja sama operasi yang sudah dijalin oleh keduanya.

² Ketua Penerbangan Berjadwal INACA Bayu Sutanto mengatakan, INACA hanya sebagai fasilitator untuk maskapai yang ingin menurunkan harga demi memenuhi permintaan penumpang. INACA tidak pernah menurunkan atau menaikkan harga. Yang melakukan itu maskapainya sendiri. Kenaikan tiket terjadi karena keseimbangan *supply* dan *demand* saat peak atau *low season*. Sumber, Tirto.id, *Tiket Kompak Naik & Turun, Apakah Maskapai Penerbangan Kartel?*, dalam <https://tirto.id/tiket-kompak-naik-amp-turun-apakah-maskapai-penerbangan-kartel-derF>, diunduh pada Minggu 7 April 2019, pukul 11.35 WIB.

³ Ketua INACA (Asosiasi Perusahaan Penerbangan Nasional Indonesia) Ari Ashkara mengatakan jumlah maskapai yang sedikit di Indonesia membuat tiket pesawat domestik lebih mahal ketimbang daripada harga tiket di luar negeri. Sumber, Tirto.id, *Tiket Kompak Naik & Turun, Apakah Maskapai Penerbangan Kartel?*, dalam <https://tirto.id/tiket-kompak-naik-amp-turun-apakah-maskapai-penerbangan-kartel-derF>, diunduh pada Minggu 7 April 2019, pukul 11.35 WIB.

3. Kondisi keuangan maskapai yang tengah pasang surut. Persaingan antar maskapai selama ini memang sangat ketat, terutama dalam menentukan harga tiket. Kondisi ini semakin parah seiring dengan harga bahan bakar pesawat yang meningkat, dan nilai tukar dolar terhadap rupiah yang terus naik. Kondisi inilah yang menyebabkan kemungkinan terjadi konsolidasi antar maskapai terutama soal harga tiket untuk menyelamatkan pemasukan di tengah biaya operasi yang makin berat.
4. Pada 2010, Komisi Pengawas Persaingan Usaha mengambil keputusan menghukum sembilan perusahaan penerbangan atas dasar praktik kartel pada penetapan harga *fuel surcharge* sejak 2006 hingga 2009. Tarif *fuel surcharge* adalah komponen biaya tambahan dari maskapai yang ditujukan untuk menutup biaya yang diakibatkan kenaikan harga bahan bakar pesawat (*avtur*). Komponen biaya ini berada di luar tiket pesawat. Sembilan maskapai yang dihukum membayar denda dan ganti rugi senilai Rp. 700 miliar. Pada saat itu, Garuda menjadi maskapai dengan denda dan ganti rugi paling besar yakni Rp. 187 miliar. Sementara Lion Air sebesar Rp. 124 miliar.⁴

Terdapat beberapa alasan dari konsumen, ketika tiket pesawat mengalami kenaikan harga, namun konsumen masih tetap menggunakan moda tersebut. Alasan tersebut antara lain, faktor keunggulan yang dimiliki oleh

⁴ Tirto.id, *Tiket Kompak Naik & Turun, Apakah Maskapai Penerbangan Kartel?*, dalam <https://tirto.id/tiket-kompak-naik-amp-turun-apakah-maskapai-penerbangan-kartel-derF>, diunduh pada Kamis 131 Januari 2019, pukul 01.35 WIB.

moda pesawat, yaitu kecepatan waktu tempuh perjalanan, biaya lebih murah, dan ada ganti rugi. apabila terdapat kehilangan barang bawaan. Hal tersebut menjadikan permintaan akan moda transportasi pesawat terbang tidak pernah surut. Namun dengan permintaan yang begitu tinggi, kemudian perusahaan penerbangan menaikkan harga tiket, sehingga tak jarang lonjakan kenaikan harga tiket menjadi tinggi, bahkan sampai pada tahap tidak wajar. Kenaikan harga tiket tidak sebanding dengan *cost* dan *demand*.

Dalam persaingan usaha yang sehat, setiap pelaku usaha bersaing untuk melakukan efisiensi produksi agar dapat menjual barang dan/atau jasa dengan harga yang wajar. Apabila setiap pelaku usaha berlomba-lomba untuk menduduki peringkat paling efisien dalam rangka bersaing dengan pelaku usaha pesaingnya, maka gilirannya konsumen dapat memilih alternative terbaik atas barang dan/atau jasa untuk kebutuhannya, sehingga menciptakan pula efisiensi bagi masyarakat atau efisiensi konsumen (*allocative efficiency*).

Terdapat dua efisiensi dalam persaingan usaha yaitu efisiensi bagi produsen (*produktif efficiency*) dan bagi masyarakat (*allocative efficiency*). Pelaku usaha sebagai produsen dikatakan efisien apabila dalam menghasilkan barang dan/atau jasa tersebut dilakukan dengan biaya yang serendah-rendahnya dan menggunakan sumber daya yang sekecil mungkin, sedangkan masyarakat sebagai konsumen dikatakan efisien apabila pelaku usaha dapat membuat barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh konsumen dan menjualnya pada harga yang wajar. Dengan kata lain, pelaku usaha akan terus

memperbaiki barang dan/atau jasa yang dihasilkan dengan melakukan inovasi dan berupaya memberikan produk berkualitas yang terjamin mutunya.⁵ Dengan demikian, dalam persaingan yang sehat terdapat korelasi antara efisiensi produsen dengan efisiensi konsumen. Teori ini berlaku sebaliknya, jika terjadi persaingan usaha tidak sehat berkecenderungan terjadi kenaikan harga yang tidak wajar.

Pada industri pelayanan jasa transportasi angkutan udara, kenaikan harga tiket yang terjadi tidak terlepas karena adanya in-efisiensi pengelolaan industri tersebut. Dimulai dengan tingginya harga bahan bakar, tingginya biaya pemeliharaan pesawat, dan juga naiknya harga bagasi pesawat. Hal ini tidak seimbang dengan pelayanan dan juga ketepatan waktu perjalanan. Deskripsi diatas menjadi alasan beberapa pihak berpendapat bahwa, dalam dunia usaha penerbangan mengindikasikan adanya praktik kartel harga tiket pesawat terbang. Hal ini ditunjukkan dengan berkecenderungannya seluruh maskapai mengalami kelonjakan yang hampir serupa dan permasalahan yang serupa pula.

Pada hakikatnya tujuan pengaturan persaingan usaha adalah mengupayakan secara optimal terciptanya persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) dan efektif pada suatu pasar tertentu, dan mendorong agar pelaku usaha melakukan efisiensi, sehingga mampu bersaing dengan para pesaingnya. Berkaitan dengan hal itu, maka keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun

⁵ Sutan Remy Sjahdeini, *Latar Belakang Sejarah, Tujuan Undang-undang Larangan Monopoli*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 73.

1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atau Undang-Undang Anti Monopoli yang berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Demikian pula berdasarkan konsideran ketiga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dinyatakan “bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.”

Persaingan yang sehat tentu akan menimbulkan perlombaan antar pelaku usaha untuk memuaskan konsumen dengan memberikan harga wajar atau menjamin mutu kualitas produksi. Untuk menghindari risiko, pelaku usaha melakukan strategi bisnis antara lain dengan membuat berbagai kesepakatan untuk membagi wilayah pemasaran, mengatur harga, kualitas bahkan kuantitas barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada konsumen. Pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produk dan pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu kemungkinan besar akan menimbulkan persaingan usaha tidak sehat

dan dapat merugikan kepentingan umum.⁶ Kondisi tersebut sering didapati dalam tindakan kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Bentuk persaingan usaha tidak sehat dapat dilihat pada praktik kartel. Seringkali praktik kartel mengakibatkan hilangnya independensi dari pelaku usaha. Independensi ideal dalam persaingan usaha adalah kondisi pelaku usaha tidak dapat memastikan apa yang akan dilakukan oleh pesaing di pasar. Semakin pelaku usaha dapat memastikan apa yang dilakukan oleh pesaing atau bahkan mengkoordinasi antara pelaku usaha yang seharusnya bersaing, maka independensi pelaku usaha menjadi berkurang bahkan hilang.

Pelaku usaha yang seharusnya saling bersaing kemudian mengatur dan membatasi jumlah produksi mereka masing-masing, sehingga secara keseluruhan hasil produksi mereka dapat didikte dan diatur harganya yang berlaku di pasar.⁷ Pada dasarnya, praktik kartel akan mudah terbentuk apabila para pelaku usaha terbiasa dengan pertukaran informasi dan transparansi di antara mereka, terlebih lagi jika ditemukan pertukaran informasi harga dan data produksi secara periodik.⁸

Akibat adanya dugaan praktik kartel tersebut Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat terjadi inflasi sebesar 0,11 persen pada Maret 2019⁹. Menurut

⁶ Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 17.

⁷ Jurnal Hukum Bisnis, 2011, *Hukum Persaingan Usaha: Mendeteksi Praktik Kartel*, Yayasan Pengembang Hukum Bisnis, Jakarta, hlm. 29.

⁸ *Ibid*, hlm. 38.

⁹ Sumber Badan Pusat Statistik (BPS), finance.detik.com, *Mahalnya Tiket Pesawat Sumbang Inflasi Maret 2019*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4493434/mahalnya-tiket-pesawat-sumbang-inflasi-maret-2019>, diunduh pada Minggu 7 April 2019, pukul 13.30 WIB.

Kepala BPS Suhariyanto, harga tiket pesawat menjadi salah satu kontribusi inflasi¹⁰. Meski bukan yang utama, faktor tersebut terbilang dominan dengan andil sebesar 0,03 persen. Pada Januari, andil tarif angkutan udara menurun menjadi 0,02 persen. Pada Februari dan Maret, sumbangannya meningkat menjadi masing-masing 0,03 persen.¹¹

Berdasarkan uraian di atas menarik untuk dikaji lebih mendalam tentang **Dugaan Praktik Kartel Dalam Kenaikan Harga Tiket Pesawat Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.**

B. Identifikasi Masalah

1. Apakah penetapan harga tiket yang dilakukan oleh maskapai penerbangan dapat dikategorikan sebagai praktik kartel menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
2. Bagaimana akibat hukum atas diberlakukannya praktik kartel dalam menetapkan kenaikan harga tiket pesawat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

¹⁰ Tirto.id *Harga Tiket Pesawat Biang Inflasi: karena Inefisiensi atau Kartel?*, <https://tirto.id/harga-tiket-pesawat-biang-inflasi-karena-inefisiensi-atau-kartel-dkTp> , diunduh pada Minggu 7 April 2019, pukul 13.38 WIB.

¹¹ Republika.co.id, *Ekonom Indef: Kartel Tiket Pesawat Sumbang Inflasi Nasional*, <https://republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/ppa428382/ekonom-indef-kartel-tiket-pesawat-sumbang-inflasi-nasional>, diunduh pada Senin 4 Maret 2019, pukul 01.35 WIB.

3. Upaya apakah yang dapat dilakukan sehingga penetapan harga penjualan tiket pesawat berbasis efisiensi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penetapan harga tiket yang diterapkan maskapai penerbangan dihubungkan dengan ketentuan kartel sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis akibat hukum atas diberlakukannya praktik kartel dalam menetapkan kenaikan harga tiket pesawat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
3. Untuk mencari dan menemukan solusi dan penyelesaian penetapan harga tiket pesawat berbasis pada efisiensi.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap pengembangan dan pembangunan ilmu hukum pada umumnya dan hukum persaingan usaha pada khususnya.
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi kepentingan penelitian lanjutan yang sifatnya akademis, baik dalam

penelahaan hukum secara sektoral maupun secara menyeluruh, dan sebagai bahan tambahan dalam kepustakaan hukum persaingan usaha.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan evaluasi dalam mengawasi praktik persaingan usaha tidak sehat, khususnya praktik kartel yang dilakukan pelaku usaha dalam menetapkan harga.
- b. Kementerian Perdagangan Dan Perindustrian, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan evaluasi terkait permasalahan perjanjian kartel.
- c. Bagi masyarakat atau konsumen, diharapkan Penelitian dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya masyarakat sebagai konsumen.
- d. Bagi Pembentuk Undang-Undang, diharapkan penelitian ini menjadi referensi untuk pembaharuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- e. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu dan masukan positif untuk lebih mengetahui lebih mendalam mengenai aspek hukum persaingan usaha.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara Hukum”.¹² Artinya, segala tindakan yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia harus berdasarkan hukum positif yang berlaku di negara Indonesia. Cita hukum yang tertinggi bagi Bangsa Indonesia adalah Pancasila. Oleh karena itu, Bangsa Indonesia dalam berperilaku dan bertindak harus dapat menerapkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Implementasi nilai-nilai Pancasila merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia. Dengan semakin bertambah pesatnya perkembangan globalisasi ekonomi dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, nilai-nilai Pancasila tetap menjadi landasan hidup (*way of life*) bagi seluruh komponen bangsa tak terkecuali pelaku usaha sebagai subjek hukum.

Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin semua warga negara bersama kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.¹³ Hukum harus menjadi tujuan, yaitu untuk melindungi masyarakat dalam bentuk tatanan sosial berbangsa dan bernegara. Negara berkewajiban untuk menjamin seluruh warganya dalam

¹² Tim Redaksi Fokusmedia, *UUD'45 dan Amandemennya*, Fokusmedia, Bandung, 2004, hlm. 2.

¹³ Eva Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta 2006, hlm. 1.

bentuk bermacam-macam peraturan agar dapat menjadi pedoman atau perundang-undangan demi kesejahteraan hidup bersama.

Tujuan negara tersebut tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang menyatakan bahwa:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedudukan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Warga Negara Indonesia secara mutlak telah memiliki hak dan kewajiban, yang secara alamiah diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa. Negara berkewajiban untuk melindungi warga negaranya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

Tujuan negara Indonesia sebagai negara hukum yang bersifat formal mengandung konsekuensi bahwa, negara berkewajiban untuk melindungi seluruh warganya dengan suatu Undang-Undang terutama untuk melindungi hak-hak asasinya demi mewujudkan kesejahteraan hidup bersama.

Dalam menegakan hukum ada tiga hal yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Oleh karena itu, penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial jadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan penegakan hukum.¹⁴

Dalam kaitannya dengan perilaku pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya, nilai-nilai Pancasila harus diimplementasikan dalam menjalankan kegiatannya. Sila Pancasila yang bersinggungan dengan perilaku pelaku usaha antara lain; sila ke-5 (lima), yaitu: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Ini menunjukkan bahwa, masyarakat Indonesia menyadari akan hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia, serta menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban dengan menghormati hak-hak orang lain dan menjalankan kewajibannya.

Indonesia juga harus mengimplementasikan kesejahteraan umum (keadilan sosial) bagi masyarakat sebagai tujuan Negara, bukan berarti kewajiban negara untuk menciptakan kesejahteraan seluruh rakyat, sehingga rakyat tidak ada upaya dalam mewujudkan kesejahteraan bagi dirinya sendiri, akan tetapi rakyat mempunyai hak dan kewajiban untuk mencapai kesejahteraannya. Negara hanya bertugas untuk menciptakan suasana atau keadaan dimana rakyat dapat menikmati hak-haknya sebagai warga negara

¹⁴ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hlm. 181-182.

dan mencapai kesejahteraan mereka semaksimal mungkin. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan tersebut hal utama yang harus dipenuhi adalah adanya kepastian hukum dan tersedianya barang maupun jasa bagi kebutuhan hidup semua warga negara.

Terwujudnya keadilan sosial bagi masyarakat merupakan amanah terhadap pelaku usaha sebagai bagian dari bangsa Indonesia untuk menciptakan demokrasi ekonomi, serta berada pada persaingan usaha yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu pelaku usaha. Sebab, pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau beberapa pelaku usaha berdampak pada termarginalkannya pelaku usaha lain dan juga masyarakat sebagai konsumen. Hak masyarakat ini dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke empat pada alinea keempat menyatakan bahwa, “...membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia **yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum**, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum dan keadilan sosial khususnya kepada pelaku usaha dan konsumen, maka peran serta campur tangan negara sangat penting di bidang perekonomian yang lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 33

ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa, “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Pasal tersebut merupakan representatif dari Pancasila sila ke-5 dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang pada dasarnya menyatakan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib untuk mensejahterakan serta memberikan keadilan bagi rakyatnya demi terciptanya pembangunan di bidang ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Tidak dapat dipungkiri bahwa selama beberapa dekade belakangan ini Indonesia telah banyak kemajuan dalam pembangunan ekonomi, semua itu tidak terlepas dari dorongan dan pengaruh berbagai kebijakan ekonomi dan hukum yang dikeluarkan.¹⁵ Namun demikian, sistem ekonomi kapitalisme dan libelarisme dengan adanya instrumen kebebasan pasar, kebebasan keluar masuk tanpa restriksi, serta informasi dan bentuk pasarnya yang atomistik monopolistik telah melahirkan monopoli sebagai anak kandungnya.¹⁶ Adanya persaingan tersebut mengakibatkan lahirnya perusahaan-perusahaan yang secara nyata ingin mengalahkan pesaing-pesaingnya agar menjadi yang paling sukses dan hebat, sehingga menciptakan iklim usaha yang tidak sehat.

¹⁵ Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *Op.Cit*, hlm. 7.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 2.

Teori hukum yang dipakai untuk menganalisis objek penelitian yaitu, kartel penetapan kenaikan harga tiket pesawat antara lain teori ekonomi dan teori monopoli.

Untuk mengantisipasi terhadap persaingan usaha yang tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha, Pemerintah telah membuat suatu payung hukum yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Peran hukum dapat dimunculkan untuk menghindarkan pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, serta menghilangkan distorsi ekonomi dan untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap pelaku usaha. Tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah terciptanya iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, serta menumbuhkan ekonomi pasar yang wajar.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan Demokrasi Ekonomi yaitu:

“Negara yang menganut demokrasi ekonomi bertujuan untuk menciptakan persaingan yang adil (*fair*) di antara para pelaku ekonominya, baik antara pelaku usaha ataupun konsumen. persaingan usaha ini dibatasi dengan persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan pemasaran barang atau jasa yang dilakukan. Serta harus menjaga keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.”

Praktik monopoli pasti akan menguasai pangsa pasar secara mutlak, sehingga pihak-pihak yang lain tidak memiliki kesempatan untuk turut serta. Berlakunya hukum alam *Survival of the fittest* terhadap monopoli akan selalu ada dan muncul.¹⁷ Menurut Pasal 1 Huruf A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa: “Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha”.

Black’s Law Dictionary, mengartikan monopoli sebagai “*a privilege or peculiar vested in one or more persons or companies consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a Law particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity*”. (hak istimewa atau khusus yang diberikan dalam satu atau lebih orang atau perusahaan yang terdiri dari hak eksklusif (atau kekuasaan) untuk menjalankan bisnis atau perdagangan tertentu, membuat artikel hukum tertentu, atau mengendalikan penjualan seluruh pasokan komoditas tertentu)

Berbeda dari definisi yang diberikan dalam Undang Undang yang secara langsung menunjuk pada penguasaan pasar, dalam Black’s Dictionary penekanan lebih diberikan pada adanya suatu hak istimewa (*previlege*) yang menghapuskan persaingan bebas.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 8.

Monopoli sendiri tidak dilarang oleh pemerintah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan selama suatu pemusatan kekuatan ekonomi tidak menyebabkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan posisi dominan.

Untuk menentukan apakah pelaku usaha melakukan persaingan usaha tidak sehat atau tidak, secara prosedural, dikenal 2 (dua) pendekatan/prinsip dalam hukum persaingan usaha, yaitu:¹⁸

1. Prinsip *Per Se*

Prinsip yang melarang monopoli *an sich*, tanpa melihat apakah ada eksese negatifnya. Beberapa bentuk kartel, monopoli dan persaingan usaha tidak sehat harus dianggap dengan sendirinya bertentangan dengan hukum. Titik beratnya adalah unsur formal dari perbuatan tersebut;

2. Prinsip *Rule of Reason*

Prinsip ini melarang kartel dan monopoli jika dapat dibuktikan ada efek negatifnya.¹⁹ Perlu adanya pembuktian telah merugikan yang dapat dianalisis dari aspek hukum dan aspek ekonomi. Efek negatif yang dimaksud yaitu berpengaruh pada berkurangnya kesejahteraan konsumen atau masyarakat, dan persaingan itu sendiri, imbasnya bermuara pada kesejahteraan dan perekonomian negara.

¹⁸ Munir Fuady, *Hukum Antimonopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 24-25.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 28.

Prinsip *Per Se* diartikan bahwa, ada kategori tindakan yang boleh dianggap nyata-nyata bersifat anti persaingan, sehingga analisis terhadap fakta-fakta di sekitar tindakan tersebut tidak lagi terlalu penting untuk menentukan bahwa melanggar hukum. Dengan kata lain, tindakan-tindakan tertentu yang jelas melanggar hukum persaingan usaha dengan serta merta dapat ditentukan sebagai tindakan yang illegal.

Prinsip *Rule Of Reason* dapat diartikan bahwa, pendekatannya tidak dapat secara mudah dilihat ilegalitasnya tanpa menganalisis akibat-akibat dari tindakan tersebut terhadap kondisi persaingan, pendekatannya dipergunakan untuk mengakomodasi tindakan yang berada dalam wilayah abu “*grey area*” antara legal atau ilegal. Pendekatan semacam ini pun masih dilihat seberapa jauh suatu pelaku usaha akan melakukan suatu monopoli dan penguasaan pada pasar. Dengan menggunakan pendekatan *Rule Of Reason* tindakan tersebut tidak otomatis dilarang, sungguh pun perbuatan yang ditudukan tersebut dalam kenyataannya terbukti telah dilakukan.²⁰

Asas dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa, “Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum”.

²⁰ M.Tri Anggraini, 2005, Jurnal Hukum Bisnis, Vol.24, No.1, hlm. 5.

Kartel merupakan suatu perjanjian, oleh karena itu dikenal beberapa asas umum hukum perjanjian. Perjanjian sebagaimana ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa, “Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikat diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.”

Menurut Yani Nurhayani asas-asas perjanjian tersebut antara lain:²¹

1. Asas kepribadian (*personalia*) suatu perjanjian hanya meletakkan hak dan kewajiban antara para pihak yang membuatnya, sedangkan pihak ketiga tidak ada sangkut pautnya. Artinya, asas kepribadian merupakan asas yang menentukan bahwa seseorang yang akan melakukan dan/atau membuat kontraknya hanya untuk kepentingan perseorangan. Asas ini diatur dalam Pasal 1315 KUHPerduta.
2. Asas *konsensualisme* (*the principle of consensualisme*), setiap perjanjian sudah sah atau mengikat, apabila sudah tercapai kesepakatan mengenai hal-hal pokok dari perjanjian tersebut. Asas ini diatur dalam Pasal 1320 KUHPerduta.
3. Asas kebebasan berkontrak (*the principle of freedom of contract*), setiap orang bebas membuat perjanjian dan menentukan isi perjanjian. Asas ini diatur dalam Pasal 1338 ayat KUHPerduta. Kebebasan meliputi;

²¹ Neng Yani Nurhayani, *Hukum Perdata*, Pustaka Setia, Bandung, 2015, hlm. 244-251.

kebebasan para pihak yang terlibat dalam suatu perjanjian untuk dapat menyetujui klausul-klausul dari perjanjian tersebut, tanpa campur tangan pihak lain (arti dasar, yaitu tanpa batas).²²

4. Asas mengikat perjanjian (*pacta sunt servanda*), perjanjian yang dibuat oleh para pihak menjadi Undang-Undang bagi yang membuatnya, masing-masing pihak dalam perjanjian harus menghormati dan melaksanakan isi perjanjian, serta tidak boleh melakukan perbuatan yang bertentangan dengan isi perjanjian. Asas ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara.
5. Asas itikad baik (*the principle of goodfaith*), perjanjian bagi masing-masing pihak harus menunjukkan itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian tersebut. Asas ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara. Sutan Remy Sjahdeini menyatakan bahwa itikad baik adalah niat dari pihak yang satu dalam suatu perjanjian untuk tidak merugikan mitra janjinya maupun tidak merugikan kepentingan umum²³

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian tertentu dengan pelaku usaha lainnya. Larangan tersebut merupakan larangan terhadap keabsahan obyek perjanjian. Dengan demikian, berarti setiap perjanjian yang dibuat dengan obyek perjanjian berupa hal-hal yang dilarang oleh Undang-Undang adalah batal demi hukum.

²² Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian*, Institut Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 11.

²³ *Ibid*, hlm. 112.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tercantum mengenai salah satu perjanjian yang dilarang yang menyatakan bahwa, “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 yang tidak sehat”. Dalam Pasal tersebut dapat dipahami bahwa, kartel adalah suatu tindakan perjanjian antar pelaku usaha yang bertujuan “mempengaruhi harga dengan mengatur jumlah produksi dan/atau wilayah pemasaran suatu barang dan/atau jasa sehingga dapat berakibat pada terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 mengenai pedoman pelaksanaan Pasal 11 tentang kartel. Mendefinisikan kartel adalah kerjasama sejumlah perusahaan yang bersaing untuk mengkoordinasi kegiatannya, sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan/atau jasa untuk memperoleh keuntungan di atas tingkat keuntungan yang wajar. Kartel menggunakan berbagai cara untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka seperti melalui pengaturan produksi, penetapan harga secara horizontal, kolusi tender, pembagian wilayah, pembagian konsumen secara non-teritorial, dan pembagian pangsa pasar.

Karakteristik dari kartel yaitu, terdapat konspirasi antar pelaku usaha, melakukan penetapan harga dan agar penetapan harga dapat efektif

makadilakukan pula alokasi terhadap konsumen, produksi atau wilayah pemasaran dan adanya perbedaan kepentingan misalnya karena perbedaan biaya.²⁴ Menurut Richard Postner dalam bukunya *Economic Analysis of Law* sebagaimana yang dikutip oleh Mustafa Kamal Rokan, Kartel adalah:

*“a contract among competing seller to fix the price of product they sell (or, what is the small thing, to limit their output) is likely any other contract in the sense that the parties would not sign it unless they expected it to make them all better of”.*²⁵ (Kontrak di antara penjual yang bersaing untuk menetapkan harga produk yang mereka jual (atau, hal kecil apa, untuk membatasi output mereka) kemungkinan ada kontrak lain dalam arti bahwa para pihak tidak akan menandatangani kecuali mereka berharap akan membuat mereka semua lebih baik)

F. Metode Penelitian

Untuk dapat mengetahui, dan membahas suatu permasalahan, maka diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu, yang bersifat ilmiah. Metode menurut Arief Subyantoro dan FX Suwanto yang dikutip dari buku Anthon F. Susanto, metode adalah prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu dengan langkah-langkah sistematis.²⁶

²⁴ Andi Fahmi Lubis, et al, *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks Dan Konteks*, GTZ, Jakarta, 2009, hlm. 107.

²⁵ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha; Teori dan Praktiknya Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 117.

²⁶ Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatoris Fondasi Penelitian Kolaboratif Dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.159-160.

Terciptanya penelitian dengan baik diperlukan suatu pemahaman mengenai pengertian dari penelitian, Soerjono Soekanto memberikan penjelasan mengenai pengertian penelitian hukum:²⁷

“Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum. Hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.”

1. Spesifikasi Penelitian

Metode yang digunakan bersifat penelitian Deskriptif-Analitis, yaitu “menggambarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan.”²⁸

Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran terhadap dugaan persaingan usaha tidak sehat dalam industri jasa penerbangan di Indonesia kemudian dikaji dan dianalisis dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan Perundang-undangan lainnya serta teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif, sehingga diharapkan dapat diketahui jawaban atas permasalahan persaingan usaha akibat dugaan

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2008, hlm. 43.

²⁸ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990, hlm. 97-98.

perjanjian kartel kenaikan harga tiket pesawat terbang oleh maskapai secara sistematis.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang akan digunakan adalah Pendekatan *Yuridis Normatif*, yaitu metode pendekatan dengan menggunakan sumber data sekunder. Menurut Soerjono Soekanto pendekatan *Yuridis Normatif* yaitu “penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti”.²⁹ Dalam penelitian ini bahan kepustakaan yang diteliti, yaitu mengenai dugaan praktik kartel dalam kenaikan harga tiket pesawat.

3. Tahap Penelitian

Dengan digunakannya metode pendekatan yuridis normatif, maka penelitian ini dilakukan melalui dua tahapan, yaitu:

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian yang didapatkan dari bahan hukum, yaitu:

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen 1-4;
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
 - d) Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 mengenai pedoman pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel.
 - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang dimaksud disini tidak mengikat, yang terdiri dari buku-buku, makalah, hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini dan artikel dari surat kabar serta internet.
 - 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang sifatnya melengkapi kedua bahan hukum diatas, terdiri dari kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, kamus besar Bahasa Inggris dan ensiklopedia.
- b. Penelitian lapangan (*field research*) yaitu suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku. Disamping itu, cara memperoleh informasi dengan melakukan

wawancara kepada informan yang terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan (*guide interview*) sebagai pedoman dan variasi-variasi pada saat wawancara.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara, yaitu studi kepustakaan (*library research*):

- 1) *Inventarisasi*, yaitu mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang di teliti;
- 2) *Klasifikasi*, yaitu dengan cara mengolah dan memilih data yang dikumpulkan tadi ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier;
- 3) *Sistematis*, yaitu menyusun data-data yang diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

5. Alat Pengumpul Data

Untuk menunjang peneliti melakukan penelitian ini, digunakan alat pengumpul data untuk *Observasi* dalam studi kepustakaan. Peneliti membuat catatan dengan alat tulis atau laptop mengenai hal yang berkaitan dengan penelitian dugaan praktik kartel dalam kenaikan harga tiket pesawat terbang.

6. Analisis Data

Data hasil penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan metode *Yuridis Kualitatif*, yaitu menganalisis hasil penelitian kepustakaan dan hasil penelitian lapangan.

Cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, akan dipergunakan metode analisis *Yuridis-Kualitatif*. *Yuridis*, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan *Kualitatif* dimaksudkan analisis itu dikaji secara sistematis, menyeluruh (holistik), dan integratif.

Permasalahan ini dianalisis dengan kegiatan penelitian dan penelaahan tentang persaingan usaha sebagai akibat dari perjanjian yang dilarang yaitu kartel, pendekatan anti monopoli apa yang akan dipakai terhadap perjanjian tersebut, serta upaya dan solusi apa yang ditawarkan lembaga Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga pemerintah dalam membantu menyelesaikan permasalahan tersebut. Kegiatan ini diharapkan dapat mempermudah peneliti dalam menganalisis dan menarik kesimpulan.

7. Lokasi Penelitian

a. Penelitian kepustakaan berlokasi di:

1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl.

Lengkong Dalam No.17, Bandung.

- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jl. Dipati
Ukur No.35, Bandung.
 - 3) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Parahiyangan, Jl.
Ciumbuleuit No.94, Bandung.
 - 4) Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah Jawa Barat Jl. Kawalayaan
Indah III No.4, Jatisari, Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat
40286.
- b. Penelitian Lapangan berlokasi di:
- Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Republik Indonesia, Jl. Ir. H.
Juanda No.36, Jakarta Pusat.