

BAB III

PENETAPAN TARIF BATAS BAWAH ANGKUTAN PESAWAT UDARA

NIAGA OLEH MENTERI PERHUBUNGAN DALAM PERSPEKTIF

HUKUM PERSAINGAN USAHA

A. Pertimbangan Hukum Menteri Perhubungan dalam Menetapkan Tarif Bawah Minimal Pesawat Udara Niaga

1. Dasar Pertimbangan Hukum Peraturan Menteri Perhubungan

Kementerian Perhubungan mengeluarkan kebijakan pengaturan tarif batas bawah untuk maskapai penerbangan yang dipatok 40% dari tarif batas atas. Dasar kebijakan itu, selain adanya perubahan kurs, dilakukan demi lebih terjaganya faktor keamanan dan keselamatan penerbangan. Menurut Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Udara Ditjen Perhubungan Udara "Komponen penentuan tarif batas bawah merupakan satu dari beberapa langkah Kementerian Perhubungan untuk meningkatkan level keselamatan penerbangan." Regulasi tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 91 Tahun 2014 yang ditandatangani Menteri Perhubungan pada 30 Desember 2014, dan mulai berlaku saat itu juga. Kemenhub menyatakan regulasi ini tidak terkait dengan musibah pesawat AirAsia QZ8501 yang jatuh di Selat Karimata.¹⁰⁵

Dijelaskan, dengan adanya batas tarif bawah baru tersebut terkait dengan adanya biaya-biaya yang terus meningkat karena berpatokan dengan valuta asing, seperti dolar Amerika Serikat, sedangkan saat ini tiket penumpang dapat dijual murah atau lebih rendah daripada tarif batas bawah. Pemerintah menyesuaikan

¹⁰⁵ <http://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/2015/01/08/311415/kemenhub-tetapkan-tarif-batas-bawah-40>, diakses pada 18 Maret 2016

dengan kondisi situasi saat ini untuk melakukan suatu pengawasan terkait operasional pesawat udara. Dengan tarif diatur, maka pemerintah dapat menjamin bahwa maskapai memiliki kemampuan pendanaan untuk membiayai faktor-faktor penting di dalam penerbangan.¹⁰⁶

Kepala Puskom Publik Kemenhub menambahkan, sebagai regulator, Kemenhub menekankan pentingnya keamanan dan keselamatan perjalanan sehingga angkutan udara dapat sampai di tujuan dengan selamat karena maskapai memiliki pendapat yang cukup membiayai faktor keselamatan penerbangan. Kementerian Perhubungan tidak akan pernah menghapus penerbangan murah atau *low cost carrier*. Saat ini yang dilakukan pihaknya hanya menaikkan tarif batas bawah penerbangan murah dari 30% menjadi 40%. Penegasan ini sekaligus mengklarifikasi pemberitaan yang beredar bahwa seolah-olah Menteri Perhubungan Ignasius Jonan bakal menghapus *low cost carrier* kenaikan tarif batas bawah dilakukan agar maskapai penerbangan dapat meningkatkan standar keselamatannya.¹⁰⁷

Peraturan Menteri Perhubungan No. 91 Tahun 2014 merupakan revisi atas Permenhub No. 51 Tahun 2014. Revisi dilakukan setelah ada evaluasi lapangan terhadap para pemangku kepentingan penerbangan. Berdasarkan evaluasi itu dirasa perlu menyesuaikan kembali prosentase tarif normal lebih kecil dari tarif batas atas sesuai kelompok pelayanan yang diberikan. Permenhub baru ini menetapkan tarif dasar bawah tiket pesawat sebesar 40 persen dari tarif batas atas maskapai penerbangan. Menurut Kepala Pusat Komunikasi Publik Kemenhub, penetapan tarif dasar bawah tersebut menjadi salah satu cara pemerintah untuk

¹⁰⁶*Ibid*

¹⁰⁷*Ibid*

meningkatkan keselamatan penumpang. Tarif maskapai penerbangan yang murah, dinilai mengurangi beberapa komponen penting menyangkut keselamatan penumpang.¹⁰⁸ Contohnya pelatihan pilot, dikarenakan tarif murah, pelatihan pilot dihapus. Padahal pelatihan pilot secara berkesinambungan sangat penting demi keselamatan penerbangan..¹⁰⁹

Peraturan baru tarif penerbangan tersebut mendapatkan kritik oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU tidak sepakat atas kebijakan penetapan tarif dasar bawah tiket pesawat tersebut. Menurut KPPU, perhitungan harga tiket pesawat harus dihitung secara keseluruhan atau rata-rata dari keseluruhan penumpang yang menghasilkan harga rata-rata per tiket. Permenhub tersebut dapat berimbas pada kemampuan masyarakat kelas menengah ke bawah dalam menggunakan jasa penerbangan. KPPU menilai, seharusnya kebijakan publik tersebut harus dilihat dari seluruh dimensi kehidupan masyarakat. Tanggung jawab keamanan penumpang dalam penerbangan adalah pengawasan yang harus dilakukan oleh Kemenhub. Tanggung jawab kelembagaan Kemenhub tidak dapat dipindahkan ke mekanisme harga. Karena hanya dengan pengawasan yang baik, intensif, sistematis dan efektif yang dapat menjamin keamanan pesawat, bukan terletak pada harga.¹¹⁰

Sebelumnya, Ketua Harian YLKI menilai bahwa kenaikan harga ini nantinya justru akan memberatkan konsumen. Tarif murah pesawat tidak ada

¹⁰⁸ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54b5d4ed13fdd/kppu-kritik-perhitungan-baru-tiket-pesawat>, diakses pada 18 Maret 2016.

¹⁰⁹ *Ibid*

¹¹⁰ *Ibid*

hubungannya dengan keselamatan. Kenaikan tarif batas bawah lebih berpengaruh terhadap biaya operasional dan *service* pesawat.¹¹¹

KPPU menolak tegas penetapan tarif batas bawah penerbangan minimal 40% dari tarif batas atas. Jika diberlakukan tarif batas bawah, konsumen tidak menemukan harga yang wajar, seharusnya menyerahkan kepada maskapai untuk menentukan sendiri harganya. Nantinya juga akan berlaku teori ekonomi dasar dalam penentuan tarif itu. Misalnya, tentang *marginal cost* sama dengan *marginal revenue*. Maskapai tidak akan menjual harga tiket di bawah *marginal cost*-nya karena pasti rugi. Jika tarif batas bawah ditentukan maka hal tersebut akan berdampak pada kreativitas maskapai dalam memasarkan jasanya kepada konsumen.¹¹²

Adanya maskapai tertentu yang menjual tiket penerbangan dengan harga murah, misalnya Rp 10 ribu ke rute Jogja – Jakarta dan yang dijual dengan harga murah hanya beberapa kursi, penjualan tiket dengan harga tersebut tentu sudah ada dasar perhitungannya, bukan karena akan menjual rugi, mayoritas kursi dijual dengan harga normal. Hal tersebut merupakan subsidi silang silang yang dilakukan oleh maskapai sebagai strategi untuk berkompetisi dengan maskapai lainnya.¹¹³

KPPU menjelaskan sekitar sebulan sebelum kejadian kecelakaan pesawat Air Asia QZ8501, KPPU bersama *Indonesian National Air Carriers Association* (INACA) dan Kementerian Perhubungan membahas mengenai tarif bawah tiket pesawat. Dari hasil diskusi tersebut disepakati untuk sementara bahwa tarif batas

¹¹¹www.pikiran-rakyat.com, *op. cit.*...

¹¹²<http://www.jawapos.com/baca/artikel/7616/kppu-tolak-penetapan-tarif-batas-bawah>, diakses pada 28 Maret 2016.

¹¹³ Wawancara dengan Bpk Adityo selaku Kepala *Commercial Departement* Air Asia Indonesia, pada tanggal 30 Maret 2016.

bawah itu tidak diperlukan dan disimpulkan tidak ada hubungannya antara tiket murah dengan keselamatan penerbangan. Alasan Kementerian Perhubungan bahwa harga tiket murah menurunkan faktor keselamatan merupakan hal yang dicari-cari dan tanpa adanya landasan yang kuat. Hal sebenarnya yang terjadi adalah kurangnya pengawasan aspek keselamatan dari Kementerian Perhubungan. Hal tersebut diindikasikan hanya untuk pengalihan isu, dari pengawasan yang sangat kurang ditemukan banyak penerbangan ilegal, dapat jadi aspek keselamatan juga kurang diawasi.¹¹⁴

2. Aspek Keselamatan dalam Penerbangan

Tujuan utama kegiatan penerbangan komersil adalah keselamatan penerbangan. Aspek ini berkaitan erat dengan perlindungan konsumen terhadap pengguna jasa transportasi udara niaga. Dalam konteks ini maka semua perusahaan penerbangan wajib untuk mengantisipasi segala kemungkinan yang dapat mencelakakan penumpang. Oleh karena itu setiap perusahaan penerbangan komersil dituntut untuk menyediakan armada pesawatnya yang handal dan selalu dalam keadaan laik terbang.¹¹⁵

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat dibidang penerbangan telah mampu meningkatkan mutu pelayanan penerbangan dan juga mampu menciptakan alat-alat penerbangan canggih dan beraneka ragam.

¹¹⁴ <http://www.gatra.com/kolom-dan-wawancara/124104-ketua-kppu-kecelakaan-pesawat,-tiket-murah-jangan-jadi-kambing-hitam.html>, diakses pada 28 Maret 2016.

¹¹⁵ E.Suherman, *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan (Himpunan Makalah 1961-1995)*, Penerbit Maju Mandar, Bandung, 2000, hlm. 120

Perkembangan teknologi penerbangan mempunyai dampak yang positif terhadap keselamatan penerbangan dalam dan luar negeri.¹¹⁶

Keselamatan Penerbangan adalah suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dan pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, Bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.¹¹⁷

Keselamatan penerbangan berkaitan erat dengan fisik pesawat terbang serta aspek pemeliharaan (*maintenance*) sehingga terpenuhi persyaratan teknik penerbangan. Selain itu aspek keselamatan penerbangan juga berkenaan erat dengan faktor sumber daya manusia yang terlibat dalam kegiatan penerbangan. Keselamatan penerbangan merupakan hasil keseluruhan dari kombinasi berbagai faktor, yaitu faktor pesawat udara, personil, sarana penerbangan, operasi penerbangan dan badan-badan pengatur penerbangan.¹¹⁸ Keselamatan merupakan prioritas utama didalam dunia penerbangan sehingga, diperlukannya suatu standar keselamatan yang optimal dengan mengacu pada standar penerbangan yang ada.

Keselamatan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya faktor kondisi fisik pesawat, kondisi awak pesawat, infrastruktur serta faktor alam. Tetapi yang menjadi faktor utama atama adalah kondisi fisik pesawat. Kondisi fisik suatu pesawat tergantung dari perawatan yang dilakukan. Dalam hal ini pemerintah memegang peran penting, salah satunya dengan memperbaiki infrastruktur penerbangan seperti bangunan, struktur, lampu *aerodrome*, landasan pacu kendaraan, fasilitas, komunikasi, situs web, dan lainnya. Apabila seluruh faktor tersebut dapat berjalan dengan baik maka akan tercipta keselamatan dan

¹¹⁶ K. Martono, *Tim Analisis Awak Pesawat Udara Sipil*, Jakarta, 1999, hlm. 1

¹¹⁷ Pasal 1 Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

¹¹⁸ E.Suherman, *op. cit.*..., hlm. 121

memberi rasa aman terhadap penumpang serta dapat mengurangi tingkat kecelakaan penerbangan yang terjadi di Indonesia.¹¹⁹

Pada dasarnya dengan mematuhi prosedur keselamatan yang berlaku maka dapat meningkatkan keselamatan dalam penerbangan sehingga dapat tercipta penerbangan yang aman, nyaman dan selamat. Sejak lahir kegiatan penerbangan dan angkutan udara mempunyai sifat internasional yang menonjol, baik dari aspek ekonomis-komersial maupun aspek pengaturannya. Angkutan udara dewasa ini sudah merupakan suatu industri global yang melibatkan hampir semua Negara didunia dan hukum udara yang mengatur industri tersebut membuktikan bahwa keseragaman pengaturan dapat dicapai secara internasional.¹²⁰

Unsur keselamatan dalam penerbangan mempunyai beberapa aspek yang saling berkaitan satu dengan lainnya dengan lainnya, mempunyai hubungan yang erat dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Unsur-unsur tersebut adalah:

a. Disain dan konstruksi pesawat udara

Tahap pertama dari keselamatan penerbangan adalah desain dan konstruksi pesawat udara yang dapat terbang dengan selamat. Suatu aspek yang patut diperhatikan pada desain dan konstruksi pesawat udara adalah aspek “*crash-worthiness*”¹²¹ suatu pesawat udara, yaitu sifat-sifat atau karakteristik pesawat udara yang sedemikian rupa, sehingga pada suatu kecelakaan yang

¹¹⁹ Suwardi, *Penulisan Karya Ilmiah tentang Penentuan Tanggung Jawab Pengangkut yang Terikat dalam Kerjasama Pengangkutan Udara Internasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1994, hlm. 4

¹²⁰ *Ibid*

¹²¹ *Crashworthiness* adalah kemampuan sebuah konstruksi pesawat untuk melindungi penumpangnya selama terjadi tubrukan yang kuat.

seharusnya “*survivable*,”¹²² tidak ada penumpang yang cedera atau luka parah.¹²³

Desain yang memenuhi syarat “*crash-worthiness*” misalnya penempatan mesin di bagian belakang badan pesawat sehingga kemungkinan mesin menghujam ketubuh pesawat diperkecil, kabin penumpang diperkuat secara khusus sehingga tidak mudah ringsek, kursi yang mempunyai konstruksi yang melindungi penumpang, sekat-sekat tahan api dan pintu-pintu darurat yang mudah terlihat dan mudah dibuka oleh penumpang.

b. Kelaikan udara

Suatu sertifikat kelaikan udara merupakan suatu bukti bahwa pesawat udara dinyatakan memenuhi syarat-syarat untuk dapat terbang dengan selamat, dalam batas-batas kemampuan yang ditetapkan oleh desain dan konstruksi. Namun dari beberapa kecelakaan pesawat udara dapat ditarik kesimpulan bahwa tidak selalu sertifikat kelaikan udara merupakan sesuatu yang mutlak menjamin kemampuannya untuk terbang dengan selamat.¹²⁴

c. Perawatan pesawat

Perawatan pesawat yang rutin umumnya dilakukan oleh perusahaan penerbangan sendiri, sedangkan *overhaul*¹²⁵ dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang khusus yang mempunyai peralatan dan keahlian untuk melakukannya. Kelaikan udara harus ditunjang oleh perawatan pesawat udara yang dilakukan terus menerus dan karenanya perawatan pesawat merupakan suatu aspek yang harus mendapatkan pengawasan yang ketat.

¹²²*Survivable* adalah kemampuan suatu sistem atas pesawat untuk tetap berfungsi

¹²³ E.Suherman. *op. cit.*, hlm.113

¹²⁴*Ibid.*, hlm. 115

¹²⁵*Overhaul* adalah pemeriksaan menyeluruh.

Dalam sistem perlindungan bagi konsumen, kecakapan tehniisi yang akan melakukan perawatan harus secara berkala dibina untuk menyesuaikan kecakapannya dengan perkembangan-perkembangan baru dalam tehnologi penerbangan. Hal ini sangat membantu perlindungan hukum bagi konsumen adalah suatu kenyataan bahwa bagaimanapun juga industri penerbangan merupakan salah satu industri yang paling banyak diatur, juga dengan pengaturan internasional. Manual-manual perawatan bagi setiap tipe pesawat udara umumnya cukup lengkap dan oleh pabrik terus menerus dilengkapi, apabila terjadi modifikasi-modifikasi pada pesawat.¹²⁶

d. Pengoperasian pesawat udara

Pengaturan pertama dalam rangka pengoperasian pesawat udara ditujukan pada pengaturan lalu-lintas udara, dan di Indonesia dapat dijumpai dalam “*Lucht-verkeersverordening*”, (Staatsblad 1936 No.425) yang merupakan peraturan pelaksanaan dari *Lucht-vaartbesluit* 1932 (Staatsblad 1933 No.118).

Di dalamnya terdapat peraturan tentang: Lampu-lampu pesawat dan tanda-tanda pesawat, isyarat-isyarat kalau akan mendarat atau keadaan darurat, dan sebagainya. Selain itu juga ada peraturan lalu lintas di udara, misalnya cara menyusul pesawat lain, lapangan terbang dan peraturan lalulintas di sekitar dan di atas lapangan terbang yang kesemuanya bertujuan agar pengoperasian pesawat udara dapat terlaksana dengan selamat.¹²⁷

¹²⁶*Ibid*, hlm. 116

¹²⁷*Ibid*, hlm. 117

e. Awak pesawat

Seorang penerbang, ditinjau dari beberapa aspek adalah orang pilihan, yang tidak boleh mempunyai cacat baik rohani maupun jasmani. Hal yang perlu mendapat perhatian pula adalah masalah penjadwalan waktu tugas dan waktu istirahat yang tepat, yang dengan sendirinya dapat berbeda-beda untuk tiap jenis pesawat.

Para pramugari-pramugari bagi seorang konsumen jasa angkutan udara seringkali merupakan tolok ukur mengenai pelayanan dari suatu perusahaan penerbangan dan seringkali menyebabkan seorang konsumen memilih suatu perusahaan penerbangan tertentu.

Akan tetapi ada tugas pramugari-pramugari yang lebih serius daripada sekedar melayani penumpang. Dalam keadaan darurat seringkali mereka dapat menentukan hidup matinya penumpang. Ia harus hafal benar prosedur-prosedur penyelamatan yang berlaku disuatu pesawat udara tertentu sampai hal yang sekecil-kecilnya, termasuk lokasi dan cara membuka semua pintu darurat.¹²⁸

f. Prasarana penerbangan

Prasarana penerbangan yaitu pelabuhan udara dengan segala alat bantu dan fasilitasnya mulai dari alat bantu navigasi yang paling mutakhir sampai ruang tunggu yang cukup nyaman bagi penumpang. Prasarana lain adalah rambu-rambu lalu lintas udara atau alat bantu navigasi yang terletak diluar pelabuhan udara. Perawatan prasarana ini merupakan unsur pula dalam rangka perlindungan bagi konsumen.¹²⁹

¹²⁸*Ibid*, hlm. 118

¹²⁹*Ibid*, hlm. 119

Terkait dengan adanya tiket murah, maskapai sama sekali tidak mengurangi unsur atau standar keselamatan dalam penerbangan tersebut. *Head of Corporate Secretary & Communications* Indonesia Air Asia menekankan, model bisnis *low cost carrier* bukan berarti mengorbankan keselamatan. Menurutnya, industri penerbangan itu sangat ketat terhadap peraturan, termasuk soal keselamatan dan keamanan. Standar keselamatan dan keamanan yang berlaku secara internasional yang harus dipenuhi oleh semua maskapai. Jika peraturan-peraturan tersebut tidak ditaati, maka izin terbang maskapai dapat dicabut oleh Menteri Perhubungan. Hal senada disampaikan oleh Ketua Umum Komunitas Penerbangan Indoflyer. Menurutnya, *low cost carrier* hanyalah bagian dari strategi bisnis pemasaran. Hal itu tidak ada relasinya dengan keselamatan penerbangan.¹³⁰

Kebijakan Menteri Perhubungan menaikkan tarif bawah minimal sebesar 40% dengan alasan untuk lebih meningkatkan keselamatan penerbangan dirasa kurang tepat oleh pelaku usaha, pelaku usaha mengajak pihak-pihak yang meragukan komitmen maskapai *low cost carrier* untuk memeriksa pelaksanaan pelatihan terhadap sumber daya manusianya (SDM) ataupun fasilitas pemeliharaan (*maintenance*) pesawatnya. Pelatihan di maskapai *low cost carrier* mempunyai standar yang tinggi. Jika seorang kapten tidak lulus tes kecakapan yang dilakukan di simulator secara berkala, maka otomatis ia akan dilarang terbang (*grounded*). Sementara itu, biaya untuk pelatihan di simulator tidak murah. Perawatan pesawat pun semua dilaksanakan sesuai *maintenance manual* dan MEL (*minimum equipment list*).¹³¹

¹³⁰ <http://nationalgeographic.co.id/berita/2015/01/apakah-ada-hubungan-antara-tiket-murah-dan-aspek-keselamatan>, diakses pada 18 Maret 2016.

¹³¹ Hasil Wawancara dengan Widiawanti selaku *manager area* Lion Air Joglosemar, pada tanggal 21 April 2016.

Model bisnis *low cost carrier* itu menganut prinsip efisiensi dan *value added*. Dia mencontohkan makanan yang dijual sepanjang penerbangan (*onboard meal*), layanan bagasi berlebih, memilih kursi, dan prioritas *boarding*. Jadi hanya apa yang dibutuhkan yang akan di bayar oleh penumpang. Tiket *low cost carrier* itu dapat terjangkau karena banyak faktor, seperti pengoperasian satu jenis pesawat, optimalisasi penggunaan pesawat, serta mengandalkan sistem teknologi informasi untuk meningkatkan efisiensi operasional. Dengan menggunakan satu jenis pesawat saja (*single fleet type*), maka maskapai dapat berhemat dari banyak hal. Penghematan tersebut dapat berasal dari biaya perawatan dan suku cadang. Maskapai tidak perlu menyediakan suku cadang dari berbagai jenis pesawat.¹³²

Maskapai *low cost carrier* itu dapat menekan biaya karena mengurangi hal-hal yang tidak perlu. Penghematan dilakukan di semua hal yang dimungkinkan, dari hitung-hitungan bahan bakar sampai jumlah staf dan penggunaan alat kantor. Efisiensi bahan bakar juga disebut FOO itu menjadi faktor pendukung mengapa *low cost carrier* dapat menekan biaya pengeluaran. Dengan perhitungan yang akurat, maka maskapai dapat menekan pengeluaran yang berlebih. "*Fuel* (bahan bakar) itu yang paling terasa (pengeluarannya), (kontribusinya dapat mencapai) 50% dari *direct cost*."¹³³

Maskapai *low cost carrier* memiliki berbagai siasat untuk menekan biaya pengeluaran bahan bakar, salah satunya adalah membuat *flight plan* (perencanaan penerbangan) yang tepat. Dengan demikian, pilot tidak akan meminta untuk menambah bahan bakar yang tanggung kalau memang tidak dibutuhkan. Cuaca buruk di bandara tujuan memang kadang membuat pilot memutuskan untuk

¹³² *Ibid.*

¹³³ Adityo, *loc. cit.*

holding (menunggu sambil berputar-putar di atas) atau *divert* (mengalihkan pendaratan) ke bandara alternatif terdekat. Tentunya hal tersebut akan menambah konsumsi bahan bakar di pesawat.¹³⁴

Beberapa contoh penghematan lain yang dilakukan oleh maskapai *low cost carrier* di Indonesia, adalah dengan tidak menggunakan fasilitas *garbarata* (jembatan yang menghubungkan ruang tunggu penumpang ke pintu pesawat terbang). Maskapai *low cost carrier* pada umumnya tidak menggunakan *garbarata* supaya tidak dikenai biaya oleh pihak bandara yang menyediakan fasilitas tersebut.

Jumlah staf yang dimiliki maskapai *low cost carrier* juga dibuat seminimal mungkin, dari tingkat *top management* hingga karyawan kantor biasa. Itu sebabnya struktur hierarki dalam maskapai *low cost carrier* biasanya lebih *ramping*, tidak banyak *vice president*.¹³⁵

Selain melakukan penghematan di berbagai pos, maskapai *low cost carrier* juga mengejar pendapatan dengan cara optimalisasi dari jumlah pesawat yang ada. Pesawat baru dapat menghasilkan uang kalau mereka terbang. Itu sebabnya, *turn-around time* sebuah pesawat di maskapai *low cost carrier* tergolong cepat, sekitar 30 menit di darat untuk menurunkan dan menaikkan penumpang. Sebagai contoh, sebuah pesawat yang terbang delapan rute dalam satu hari, jika waktu *turnaround*-nya sekitar 35 menit, maka di akhir hari, pesawat tersebut sudah menghabiskan waktu 80 menit di darat (setara dengan 1 jam 20 menit, cukup untuk terbang Jakarta-Denpasar).

¹³⁴ *Ibid*

¹³⁵ *Ibid*

Walau mengoptimalkan utilisasi pesawat, FOO (Flight Operation Officer) tersebut mengakui bahwa soal *safety* dan perawatan adalah yang utama. Penghematan yang dilakukan low cost carrier dapat disebut untuk hal-hal tidak terlalu perlu. Hal-hal yang penting, seperti *maintenance*, *training*, dan *safety*, sama sekali tidak ada toleransi. Mengenai *maintenance*, pihak maskapai tidak berani untuk mengurangnya, hal tersebut merupakan hal yang sangat penting dalam keselamatan penerbangan.¹³⁶

3. Standar Penetapan Harga Tiket Pesawat Udara Niaga

Dalam menetapkan harga banyak tahap-tahap yang dilakukan dalam perusahaan, sama halnya dengan penetapan harga perusahaan-perusahaan lainnya tidak hanya perusahaan penerbangan saja, dapat dilihat dalam penetapan harga di pasar monopoli, di sini ada beberapa penetapan yang ditetapkan, salah satunya yakni menurut teori monopoli yang mungkin paling sederhana keseluruhan industri sepenuhnya dipasok oleh satu perusahaan, yang menetapkan satu harga untuk produknya.¹³⁷

Undang-Undang No. 1 tahun 2009 mengenai angkutan udara yang menjelaskan bagian ke empat mengenai tarif pada Pasal 26 dan 27. Dalam Pasal 26 ayat (1) tarif angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri terdiri atas tarif angkutan penumpang dan tarif angkutan kargo. Kemudian ayat (2) mengatur bahwa tarif angkutan penumpang terdiri atas golongan tarif pelayanan kelas ekonomi dan non-ekonomi. Lebih lanjut ayat (3) menentukan bahwa tarif

¹³⁶ <http://www.kompasiana.com/bramagara/kenaikan-tarif-batas-bawah-berdampak-pada-keselamatan-penerbangan>, diakses pada 26 Maret 2016

¹³⁷ Richard G.Lipsey (ed), *Pengantar Mikro Ekonomi*, Erlangga, Jakarta, 1997, hlm.36.

penumpang pelayanan kelas ekonomi dihitung berdasarkan komponen sebagai berikut:

- a. Tarif jarak;
- b. Pajak;
- c. Iuran wajib asuransi; dan
- d. Biaya tuslah/tambahan (*surchage*).

Kemudian dalam Pasal 27 menjelaskan sanksi tarif yang dijelaskan di atas yakni pada Pasal 27 ayat (5) mengatakan bahwasanya Badan usaha angkutan udara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mengenai tarif batas atas dikenakan sanksi administratif berupa sanksi peringatan dan/atau pencabutan izin rute penerbangan. Tugas ini diwenangkan kepada bagian Menteri Perhubungan.

Mengenai tiket pesawat udara selama ini memang masih banyak yang kurang memahami tentang hal-hal yang menjadi hak penumpang, sebagai penumpang pesawat terbang, setelah membeli tiket pesawat. Berbagai permasalahan yang kemudian muncul terutama saat setelah terjadinya kecelakaan pesawat terbang. Para keluarga yang ditinggalkan akan menghadapi banyak permasalahan dan mereka kurang paham apa-apa saja yang menjadi hak mereka yang menjadi ahli waris..¹³⁸

Permasalahan-permasalahan mengenai harga tiket penumpang pesawat udara memiliki inti yang bermaksud para penumpang memang harus teliti terhadap harga tiket, calo dan lain lain, agar masing-masing memperhatikan keamanan harga ketika hendak menaiki pesawat udara dan kita harus mengerti undang-undang yang mengatur mengenai pesawat udara, ketika kewaspadaan

¹³⁸ Chappy Hakim, *Berdaulat di Udara Membangun Citra Penerbangan Nasional*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm.255.

penumpang pesawat udara terhadap aturan maka penyimpangan yang dilakukan pesawat jarang terjadi.¹³⁹

Berikut peraturan-peraturan yang mengatur mengenai mekanisme penetapan harga tiket pesawat udara khususnya penetapan udara di Indonesia untuk penerbangan domestik (nasional).

- a. Keputusan Kementrian Perhubungan No. KM 36 Tahun 2005 tentang Tarif Referensi Untuk Penumpang Angkutan Udara, diatur bahwa biaya operasi rata-rata angkutan udara per-penumpang per-KM Rp.376,00,- atau Rp. 338.386,00,- per-jam per-penumpang. Angka itu memang sekisar referensi bagi pemerintah untuk mengetahui seberapa jauh maskapai penerbangan tersebut menetapkan tarif rendah akan tetapi tanpa mengurangi biaya keselamatan.
- b. Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 26 Tahun 2010 tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan dan Penetapan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri. Dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (6) bahwa Tarif batas atas adalah harga jasa tertinggi/maksimum yang diijinkan diberlakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga berjadwal, yang dihitung berdasarkan komponen tarif jarak, pajak pertambahan nilai, iuran wajib asuransi dan biaya tuslah/ tambahan (*surcharge*).
- c. Keputusan yang telah ditetapkan bahwa dalam keputusan Menteri Perhubungan PM No. 2 Tahun 2014 tentang berdasarkan biaya tambahan tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam Negeri menetapkan bahwa dalam beberapa pasal di bawah ini:
 - 1) Biaya tambahan tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal kelas ekonomi adalah biaya yang dikeluarkan

¹³⁹*Ibid*

oleh badan usaha angkutan udara di luar perhitungan penetapan tarif jarak dan dibebankan kepada penumpang.

- 2) Biaya tambahan tersebut, dibedakan berdasarkan atas biaya tambahan untuk angkutan udara yang menyangkut pesawat udara jenis jet dan propeller.
- 3) Besarnya biaya tambahan tersebut, ditetapkan sama untuk semua kelompok pelayanan yang diberikan oleh badan usaha angkutan udara.
- 4) Pemberlakuan biaya tambahan tersebut bersifat sementara.

Sebelum mengetahui metode perhitungan tarif tiket penerbangan, penting untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kalkulasi dari tarif tersebut. Beberapa faktor yang mempengaruhi perhitungan tarif tiket, antara lain termasuk:

- a. Biaya pesawat terbang, yaitu harga sewa (*leasing*), jangka waktu kontrak, dan jenis pesawat dengan spesifikasi ekonomis, seperti kapasitas angkut dan konsumsi bahan bakar, yang tepat;
- b. Biaya asuransi, yang dipengaruhi oleh jumlah armada, catatan keselamatan maskapai, dan catatan keselamatan dari Badan Nasional Keselamatan Transportasi (BNKT);
- c. Biaya perawatan pesawat, termasuk pemeliharaan, perbaikan, dan overhaul;
- d. Biaya bahan bakar, termasuk harga minyak dunia, efektifitas konsumsi avtur, dan penggunaan teknologi penghematan avtur seperti *winglet* dan mesin baru;
- e. Biaya awak pesawat, termasuk gaji, jam terbang, dan pelatihan dan biaya medis;

- f. Biaya rutin, termasuk sewa kantor dan kebutuhan operasional lainnya.¹⁴⁰

Perhitungan tarif merupakan bagian yang tak terpisahkan dari manajemen harga dan pendapatan dari sebuah maskapai penerbangan. Beberapa hal yang dipertimbangkan dalam perhitungan tarif adalah:

- a. Bagaimana harga merupakan bagian dari *marketing mix* perusahaan;
- b. Regulasi dan deregulasi, yang mencakup pajak, *surcharge*, dan biaya-biaya lain yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- c. Diseminasi informasi harga dan distribusi tiket, melalui agen, internet, atau sistem reservasi lainnya;
- d. Pendapatan dari penjualan tempat duduk penumpang dan kargo;
- e. Sistem harga tunggal atau berbeda untuk sub-kelas;
- f. Tiket diskon, termasuk *high* atau *low season* dan penawaran khusus;
- g. Harga tanggapan dan inisiatif, termasuk perbaharuan harga untuk merespon pesaing dan perubahan kebijakan perusahaan mengenai penerapan harga.¹⁴¹

Formula untuk penghitungan tarif didasarkan pada harga sektor atau harga titik-ke-titik, dimana pemerintah memberikan kebijakan kepada masing-masing maskapai untuk menentukan tarifnya sendiri dan terdapat banyak jenis harga untuk satu kota tujuan, dari harga normal sampai special dan sistem *mileage*, dimana untuk tarif pesawat berdasarkan pada jarak dalam satuan *mileage* dari suatu kota ke kota yang lain.

Selain itu, untuk mengurangi resiko nilai tukar, *International Air Transport Association (IATA)* bekerja sama dengan *International Civil Aviation Organization (ICAO)* membuat suatu aturan untuk menyatukan perbedaan kurs

¹⁴⁰ Hasil wawancara dengan Novandar Dwi Prasetya, selaku *Sales and Route Analyst BO Garuda Indonesia* Yogyakarta, pada tanggal 25 Maret 2016.

¹⁴¹ *Ibid*

mata uang di berbagai negara untuk menghitung tarif tiket secara internasional yang disebut dengan *Neutral Unit Construction (NUC)*. Tiket pesawat terbang antar negara dengan sistem IATA akan disajikan dalam mata uang lokal dan NUC. Dalam sistem IATA, terdapat dua tipe harga:

- a. Harga normal, yaitu tarif penuh (*full tariff*) untuk kelas satu, kelas bisnis dan kelas ekonomi
- b. Harga spesial yang lebih murah daripada harga normal, dengan beberapa kondisi yang berbeda, seperti masa berlaku kurang dari tiga bulan, satu minggu, atau satu bulan, dan dengan restriksi perubahan rute, pengembalian tiket, maupun *stop over*.¹⁴²

Tarif tiket penerbangan di Indonesia sendiri dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Tarif domestik yang berdasarkan pada Keputusan Menteri Perhubungan KM No. 26 Tahun 2010 Tentang Tarif Pesawat Kelas Ekonomi;
- b. Tarif internasional yang berdasarkan peraturan IATA.

Dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. 26 Tahun 2010, Bab II Pasal 2, mengenai Mekanisme Penetapan Tarif disebutkan:

- a. Tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri dihitung berdasarkan komponen tarif jarak, pajak, iuran wajib asuransi dan biaya tuslah/tambahan (*surcharge*), yang merupakan tarif batas atas;
- b. Tarif jarak tersebut merupakan besaran tarif per rute penerbangan per satu kali penerbangan, untuk setiap penumpang yang merupakan hasil perkalian

¹⁴²*Ibid*

antara tarif dasar dengan jarak serta dengan memperhatikan kemampuan daya beli;

- c. Pajak adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang dikenakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan;
- d. Iuran wajib asuransi adalah asuransi pertanggungan kecelakaan penumpang yang dikenakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang dana pertanggungan wajib kecelakaan penumpang yang besarnya ditetapkan oleh Peraturan Menteri Keuangan;
- e. Biaya tuslah/tambahan (surcharge) merupakan biaya yang dikenakan karena terdapat biaya-biaya tambahan yang dikeluarkan oleh badan usaha angkutan udara diluar perhitungan penetapan tarif jarak, yang penerapannya bersifat khusus yaitu karena kondisi dan waktu pemberlakuan tertentu, dan besarnya ditetapkan oleh Menteri dalam peraturan tersendiri.

Tarif dasar penumpang pelayanan ekonomi (Pasal 12 Keputusan Menteri Perhubungan No. 26 Tahun 2010) ditetapkan dalam unit rupiah per penumpang per kilometer. Kelompok jarak terdekat, yaitu pesawat baling-baling dengan jarak tempuh kurang dari 150 km, memiliki tarif dasar tertinggi, yaitu Rp. 3.200 per penumpang per kilometer. Kelompok jarak pesawat baling-baling diatur sampai dengan kelompok 451 sampai dengan 600 kilometer dengan tarif dasar terendah, yaitu Rp. 2.440 per penumpang per kilometer. Demikian pula dengan pesawat jet, kelompok jarak terdekat, yaitu 301 s/d 375 kilometer, memiliki tarif dasar tertinggi dengan Rp. 2.070 per penumpang per kilometer. Kelompok jarak terjauh, di atas 1.400 kilometer, memiliki tarif dasar terendah, yaitu Rp. 1.190 per penumpang per kilometer.

Untuk biaya tuslah baru akan ditambahkan dalam tarif apabila terjadi hal-hal sebagai berikut (Pasal 7 Keputusan Menteri Perhubungan No. 26 Tahun 2010):

- a. perubahan terhadap harga avtur mencapai lebih dari Rp 10.000 (sepuluh ribu rupiah)/liter dalam jangka waktu tiga bulan berturut-turut;
- b. perubahan terhadap nilai tukar rupiah dan harga komponen biaya lainnya yang menyebabkan perubahan total biaya operasi pesawat udara hingga paling sedikit 10% dalam jangka waktu tiga bulan berturut-turut;
- c. dalam keadaan tertentu, antara lain karena penerbangan tanpa penumpang (hari raya), maka Menteri Perhubungan dapat menerapkan biaya tuslah/tambahan (*surcharge*). Perhitungan biaya tuslah atau biaya tambahannya juga diatur berdasarkan tipe pesawat (baling-baling atau jet) dan jarak tempuh.

Semua maskapai penerbangan di Indonesia wajib mengikuti peraturan mengenai tarif batas atas, seperti tertera dalam Lampiran III Keputusan Menteri Perhubungan No. 26 Tahun 2010 dengan penerapannya sesuai tingkat layanan yang dipilih, dan tarif dasar bawah seperti tercantum dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. 91 Tahun 2014. Memang masih terjadi perdebatan antara lain oleh KPPU mengenai peraturan tarif batas atas dan tarif dasar bawah yang dinyatakan sebagai pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengenai Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Begitu pula dengan penetapan biaya surcharge pada kondisi-kondisi tertentu. Pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam Pasal 5 disebutkan 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. Padahal dari sisi Pemerintah sebagai regulator, peraturan-peraturan tersebut dimaksudkan untuk melindungi konsumen pengguna transportasi udara baik dari perang harga maupun dari penetapan harga berlebihan yang dilakukan oleh maskapai penerbangan. Ini nampaknya yang masih harus dibahas lebih lanjut oleh pihak-pihak yang berkepentingan agar dapat dicapai jalan keluar yang jelas, baik tidak melanggar dari sudut peraturan perundangan yang berlaku maupun juga dapat mengakomodir kepentingan pihak pelaku usaha.

Kemudian perlu dipahami dengan maskapai yang menjual tiket pesawat dengan harga murah, apa yang dikurangi atau dihilangkan, atau kasarnya, dikorbankan, dari jasa transportasi udara demi harga tiket yang murah. Kemudian bagaimana komparasinya dengan maskapai penerbangan dengan harga yang lebih tinggi.

Perbedaan yang paling mendasar adalah maskapai dengan tiket berharga murah meminimalisir segala bentuk kemewahan pelayanan seperti makanan dan minuman di pesawat, alat hiburan sepanjang penerbangan. Pesawat yang dioperasikan juga memiliki kapasitas yang lebih banyak agar dapat memuat lebih banyak penumpang dibandingkan armada pesawat berlayanan penuh. Tapi perlu diingat bahwa jumlah kursi yang lebih banyak ini adalah hal normal dan memang pesawat yang ada dirancang untuk dapat memuat sekian banyak penumpang. Yang jelas, jumlah penumpang dalam armada pesawat bertarif rendah tidak melebihi yang seharusnya didesain oleh produsen pesawat.¹⁴³

¹⁴³ Hasil wawancara dengan Faisal Rahman, selaku *district area manager* Sriwijaya Air Yogyakarta, pada tanggal 20 Maret 2016

Maskapai penerbangan murah juga memiliki *turn-around time* yang pendek. *Turn aroundtime* adalah waktu yang dibutuhkan sebuah armada untuk berhenti di bandara untuk *unloading* barang *deboarding* penumpang, isi bahan bakar, loading barang dan penumpang lagi untuk penerbangan selanjutnya. Dilihat dari info grafis di atas perbedaannya adalah 25 menit *versus* 45 menit. Berarti rata-rata penggunaan pesawat maskapai bertarif rendah akan lebih tinggi daripada maskapai berlayanan penuh dalam satu harinya. Prinsipnya adalah pesawat akan menghasilkan uang jika terbang. Semakin lama ia diam, maka semakin lama ia tidak menghasilkan uang.¹⁴⁴

Bentuk penghematan lainnya adalah penggunaan armada pesawat yang sama, sehingga dapat berhemat di sisi training kru penerbang, kru kabin, kru perawatan dan juga penghematan di sisi jumlah jenis perawatan yang perlu disiapkan. Maksudnya adalah, jika kita punya dua jenis pesawat yang berbeda saja, kita perlu dua program training kru, dua set *spare part* dan bentuk perawatan. Jika punya satu jenis, maka cukup dibuat satu program training dan perawatan. Perlu diingat, penghematan bukan dalam bentuk jenis perawatan, tapi jumlah jenis perawatan per tipe pesawat yang dapat dikurangi. Sisanya adalah penghematan di sisi tiket, karena penjualan tiket secara langsung, tidak perlu menyiapkan komisi agen perjalanan. Juga pemilihan airport yang murah, bukan airport utama, sehingga biaya landing dan parkirnya lebih murah, walaupun prakteknya di Indonesia tidak ada maskapai yang menggunakan airport kecil (airport kedua di suatu daerah) sebagai tujuannya.¹⁴⁵

¹⁴⁴*Ibid.*

¹⁴⁵*Ibid.*

B. Penetapan Tarif Bawah Minimal Pesawat Udara Niaga Menurut Perspektif Hukum Persaingan Usaha

1. Kebijakan Pemerintah dalam Hukum Persaingan Usaha

Hukum dan Kebijakan persaingan usaha diterapkan terhadap seluruh sektor dan seluruh pelaku usaha, baik dalam perdagangan barang maupun jasa. Berkaitan dengan hal tersebut, seluruh sektor dan seluruh pelaku usaha, baik swasta maupun publik (Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah) mendapat perlakuan yang sama dalam hukum persaingan usaha.¹⁴⁶

Hukum persaingan usaha merupakan suatu bidang hukum yang memiliki karakter yang berbeda dengan hukum lain, ia memiliki karakter yang unik. Perbedaan utama antara hukum persaingan usaha dengan bidang hukum lain, terletak pada dipadukannya bidang hukum “konvensional” dengan bidang ekonomi.¹⁴⁷ Sementara itu, kebijakan persaingan usaha adalah sebuah proses yang digunakan oleh pemerintah dalam berupaya untuk mengembangkan persaingan usaha dan menciptakan lingkungan yang tepat bagi persaingan usaha dengan cara melarang, atau menerapkan pembatasan terhadap, jenis-jenis praktek dan transaksi usaha tertentu yang secara tidak wajar membatasi persaingan usaha.¹⁴⁸

Secara umum, kita dapat beranggapan bahwa tujuan kebijakan persaingan usaha adalah mengembangkan pasar yang kompetitif dan mengedepankan inovasi, dengan implikasi kepada harga, kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi. Jenis tingkah laku yang diselidiki oleh lembaga persaingan usaha nasional mencakup, misalnya, upaya-upaya oleh perusahaan-perusahaan dan organisasi-organisasi

¹⁴⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Ketentuan Pasal 50 huruf a dalam Persaingan Usaha No. 253/KPPU/Kep/VII/2008*, hlm. 6.

¹⁴⁷ I Made Sarjana, *Prinsip Pembuktian Dalam Hukum Persaingan Usaha*, Cetakan Pertama, Zifatama, Sidoarjo, 2014, hlm. 1.

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm. 15.

profesi untuk membangun hambatan untuk masuk ke pasar, meningkatkan biaya bagi para perusahaan-perusahaan pesaing, dan koordinasi (bukan persaingan usaha) di antara para pesaing dalam penentuan harga dan produksi mereka. Berkurangnya persaingan usaha sebagai akibat dari jenis-jenis tingkah laku usaha tertentu yang tidak terawasi dapat mengakibatkan harga yang lebih tinggi bagi konsumen, hilangnya keragaman dan mutu produk dan berkurangnya inovasi.¹⁴⁹

Menurut Sunaryati Hartono, antara sistem hukum dan sistem ekonomi suatu negara terdapat hubungan yang sangat erat dan pengaruh timbal balik. Kalau pada satu pihak pembaharuan dasar-dasar pemikiran di bidang ekonomi ikut mengubah dan menentukan dasar-dasar sistem hukum yang bersangkutan, maka penegakan asas-asas hukum yang sesuai juga akan memperlancar terbentuknya struktur ekonomi yang dikehendaki. Sebaliknya, penegakan asas-asas hukum yang tidak sesuai justru akan menghambat terciptanya struktur ekonomi yang dicita-citakan.¹⁵⁰

Regulasi pemerintah mempunyai kelebihan jika dibandingkan dengan norma-norma sosial yang lainnya. Karena perundang-undangan dikaitkan pada kekuasaan yang tinggi pada suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar sekali. Mudah bagi suatu perundang-undangan untuk menentukan ukuran-ukurannya sendiri tanpa perlu menghiraukan tuntutan-tuntutan dari bawah.¹⁵¹

¹⁴⁹ OECD, *Toolkit Penilaian Persaingan Usaha Jilid II* tentang Pedoman Penilaian Persaingan Usaha, hlm 18

¹⁵⁰ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 23

¹⁵¹ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 11

Para ahli-ahli ekonomi secara umum melihat kebijakan persaingan usaha sebagai sebuah perangkat langkah-langkah kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya termasuk investasi, perdagangan, industri, perlindungan konsumen, kebijakan daya saing, seperti halnya hukum persaingan dibentuk untuk memajukan persaingan dan karenanya ekonomi menjadi efisien. Hukum persaingan usaha bagaimanapun juga adalah sebuah perangkat aturan-aturan hukum yang mengatur tingkah laku dari perusahaan (baik publik maupun privat) dengan tujuan untuk mengurangi praktek-praktek anti persaingan dan menjamin persaingan terjadi di dalam pasar.¹⁵²

Dalam perspektif kebijakan, analisis ekonomi mengarahkan perhatian mereka pada biaya-biaya yang dikeluarkan dalam menyusun suatu aturan hukum.

Rincian biaya yang dimaksud adalah:

- a. Biaya untuk menyusun dan mengimplementasikan regulasi tersebut;
- b. Biaya untuk menjaga pelaksanaan (*maintaining*) regulasi tersebut;
- c. Biaya untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan untuk industri-industri terkait;
- d. Biaya bobot yang hilang (*dead weight cocts*) sebagai hasil penerapan butir (a) sampai (c) di atas.¹⁵³

Tindakan pemerintah biasanya dirancang untuk mendorong dan melindungi pencapaian tujuan-tujuan penting dalam kebijakan publik. Pada umumnya terdapat banyak cara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Mengingat bahwa konsumen khususnya lebih diuntungkan apabila terdapat lebih banyak, daripada lebih sedikit, persaingan usaha, pengaruh-pengaruh terhadap persaingan usaha penting untuk dinilai ketika mempertimbangkan pilihan-pilihan tersebut.¹⁵⁴

¹⁵² Rhido Jusmadi, *Konsep Hukum Persaingan Usaha Sejarah Kaidah Perdagangan Bebas dan Pengaturan Merger-Akuisisi*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 71

¹⁵³ Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum Teori dan Implikasi Penerapannya dalam Penegakan Hukum*, Putra Media Nusantara & ITS Press Surabaya, Surabaya, 2009, hlm. 72

¹⁵⁴ OECD, *op. cit...*, hlm. 9

Kebijakan persaingan haruslah berlandaskan pada politik perekonomian nasional yang mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 UUD 45 secara jelas menyatakan bahwa perekonomian nasional harus dibangun atas dasar falsafat demokrasi ekonomi dalam wujud ekonomi kerakyatan. Pasal 33 ayat (1) UUD 45 menyatakan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”. Sedangkan penjelasan Pasal 33 UUD 45 menyatakan antara lain bahwa “perekonomi di Indonesia harus dilaksanakan dengan prinsip demokrasi, produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilik anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat menjadi tujuan utama dalam perekonomian di Indonesia dan bukan untuk kemakmuran orang-perorangan. Oleh karena itu, perekonomian di Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.”¹⁵⁵

Setiap negara dibolehkan untuk melakukan kebijakan yang dapat saja bertentangan dengan semangat rezim itu sendiri seperti monopoli dan sebagainya. Di sisi ini pertumbuhan ekonomi idealnya harus diselaraskan dengan sistem ekonomi dunia yang berlaku. Sistem yang memberikan peran kepada negara untuk campur tangan, sejauh kebijakan tersebut bertujuan untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakatnya.¹⁵⁶ Dalam menjalankan kebijakan persaingan, seyogyanya dilakukan secara bertahap, mulai dari tahap industri, investasi, dan perdagangan.¹⁵⁷

Berdasarkan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 ini, maka akan bermunculan beraneka ragam perundang-undangan yang akan mengatur dan mendukung

¹⁵⁵ Rachmadi Usman, *op.cit.*

¹⁵⁶ <http://www.kppu.go.id/id/blog/2011/08/pertumbuhan-ekonomi-dan-kebijakan-persaingan/> diakses pada 28 April, 2016

¹⁵⁷ Syamsul Ma'arif, *op. cit.*..., hlm. 4

kehidupan ekonomi nasional, terutama dalam menghadapi era perdagangan bebas. Perundang-undangan di sini, berfungsi selain sebagai “alat kontrol sosial”, juga sebagai “alat rekayasa sosial” dari kehidupan ekonomi nasional yang berdasarkan demokrasi ekonomi. Karena perundang-undangan merupakan instrumen kebijakan politik. Penggunaan hukum atau perundang-undangan sebagai instrumen kebijakan merupakan perkembangan mutakhir dalam sejarah hukum.¹⁵⁸

Khususnya kebijakan di dalam bidang persaingan usaha (*competition policy*) merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah di pasar selain dari regulasi ekonomi. Kebijakan tersebut diambil ketika terjadi kegagalan pasar, sebagai munculnya rasionalitas akan perlunya intervensi dari pihak pemerintah. Dengan demikian, ketika pasar menjadi tidak sempurna, maka pemerintah dapat turun tangan untuk mengintervensi kegagalan pasar yang terjadi. Hal ini diharapkan dapat mengarahkan pasar menjadi lebih baik atau dalam pengertian sebelumnya membuat pasar menjadi lebih efisien secara ekonomi.¹⁵⁹

Menurut pandangan Anderson, perilaku para pembuat keputusan kebijakan itu dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kategori, yaitu:

a. Nilai-nilai politik

Pembuat keputusan kebijakan memungkinkan untuk melakukan penilaian atas alternatif kebijakan yang dipilihnya dari sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi suatu kepentingan, atau bagi kelompok-kelompok dari badan atau organisasi yang dipimpinnya.

Keputusan-keputusan yang lahir dari tangan para pembuat keputusan sepertinya bukan hal yang mustahil dibuat demi keuntungan yang bersifat

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 11

¹⁵⁹ Andi Fahmi lubis (ed), *op. cit.*..., hlm. 38

kepentingan, dan kebijakan akan dilihat sebagai instrumen untuk memperluas pengaruh-pengaruh atau untuk mencapai tujuan dan kepentingan bagi kelompok-kelompok dari badan atau organisasi yang bersangkutan.

b. Nilai-nilai Organisasi

Para pembuat keputusan kebijakan, khususnya pemerintah, dimungkinkan dalam mengambil keputusan banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi di mana ia terlibat atau bekerja di dalamnya.

c. Nilai-nilai Pribadi

Hasrat untuk melindungi, memenuhi kesejahteraan, kebutuhan fisik, kebutuhan finansial, reputasi diri, dan posisi historis dimungkinkan juga digunakan oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan. Hal ini dipengaruhi oleh sifat individualis dari pembuat keputusan kebijakan.

d. Nilai-nilai Kebijakan

Kebijakan ini jangan membuat kita mempunyai anggapan yang terlampau sinis dan kemudian menarik kesimpulan dengan cepat bahwa para pengambilan keputusan itu memiliki kepentingan yang jahat dan jenis pribadi yang tidak bermoral, lantaran mereka dalam bertindak selalu dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan demi keuntungan organisasi, atau pribadi. Sebaliknya, ada pula para pembuat keputusan kebijakan yang membuat sebuah kebijakan berdasarkan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

e. Nilai-nilai Ideologi

Ideologi pada hakikatnya merupakan serangkaian nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berkaitan, serta berfungsi sebagai pedoman bertindak bagi masyarakat yang meyakiniinya.¹⁶⁰

Kebijakan pada persaingan juga diarahkan untuk membatasi perilaku penyalahgunaan (*abusive*) yang dilakukan oleh perusahaan, terutama perusahaan dominan. Persaingan juga diarahkan untuk membatasi dan mengurangi hambatan untuk masuk ke pasar. Oleh sebab itu, kebijakan persaingan diharapkan dapat menjadi konsideran utama bagi pemerintah ketika akan mengeluarkan regulasi yang berpotensi menimbulkan dampak pasar.¹⁶¹

Dua hal yang menjadi unsur penting bagi penentuan kebijakan (*policy objectives*) yang ideal dalam pengaturan persaingan di negara-negara yang memiliki undang-undang persaingan adalah kepentingan umum (*public interest*) dan efisiensi ekonomi (*economic efficiency*). Ternyata dua unsur penting tersebut terdapat pula dalam Pasal 3 huruf (a) yang juga merupakan bagian dari tujuan diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.¹⁶²

Kebijakan (regulasi) merupakan cara pemerintah untuk dapat campur tangan dalam pembangunan ekonomi. Menurut Soenaryati Hartono, kebijakan atau hukum dalam pembangunan memiliki peran sebagai sarana untuk mendidik masyarakat, untuk menjaga ketertiban dan keamanan, perubahan sosial dan berfungsi untuk keadilan sosial.¹⁶³

¹⁶⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 85-88

¹⁶¹ Andi Fahmi Lubis, (ed) *op. cit.*, hlm. 40

¹⁶² *Ibid.*, hlm. 15

¹⁶³ Novi Nurviani, *Peranan Hukum Persaingan Usaha dalam Pembangunan Ekonomi Nasional (Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan)*, KPPU, Jakarta, 2011, hlm. 18

Ketika terjadi kegagalan pasar, maka muncul rasionalitas akan perlunya intervensi dari pihak pemerintah. Dengan demikian, ketika pasar menjadi tidak sempurna, maka pemerintah dapat turun tangan untuk mengintervensi kegagalan pasar yang terjadi. Diharapkan, intervensi pemerintah tersebut dapat mengarahkan pasar menjadi lebih 'baik' atau dalam pengertian sebelumnya membuat pasar menjadi lebih efisien secara ekonomi.

Kebijakan persaingan (*competition policy*) merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah di pasar selain dari regulasi ekonomi. Perbedaannya terletak pada subjek yang dituju, dimana regulasi ekonomi mengintervensi secara langsung keputusan perusahaan, seperti berapa harga yang harus ditetapkan, dan berapa banyak kuantitas yang harus disediakan.¹⁶⁴

Selain untuk meningkatkan efisiensi ekonomi yang relatif bebas nilai tidak memihak kepada konsumen atau produsen kebijakan persaingan juga dapat bertujuan untuk melindungi kepentingan konsumen di pasar atau meningkatkan kesejahteraan konsumen. Hal ini mengingat dalam dunia nyata seringkali dalam bentuk pasar yang tidak sempurna, konsumen merupakan pihak yang dirugikan. Kerugian konsumen tersebut tergambar dalam bentuk surplus konsumen yang berkurang karena diambil (*captured*) oleh produsen.¹⁶⁵

Dibanding pengukuran *inefisiensi* ekonomi yang ditunjukkan oleh berkurangnya kesejahteraan pasar (*deadweight loss*), pengukuran berkurangnya kesejahteraan konsumen relatif lebih mudah dilakukan, sehingga dalam prakteknya kebijakan persaingan seringkali lebih ditujukan kepada peningkatan kesejahteraan konsumen.

¹⁶⁴Andi fahmi lubis, (ed),*op. cit...*, hlm. 38

¹⁶⁵*Ibid*

Bagaimana kebijakan persaingan dapat mencapai tujuan tersebut? Secara teoritis mekanisme yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan meningkatkan proses persaingan (*competitive process*) yang ada di pasar. Namun, jika kita berdiri di landasan pasar persaingan sempurna, terjadinya inefisiensi ekonomi atau berkurangnya kesejahteraan konsumen disebabkan oleh intervensi pihak luar (pemerintah) dan perilaku anti-persaingan yang dilakukan oleh pelaku ekonomi di pasar (produsen).¹⁶⁶

Oleh karena itu, alih-alih mendorong proses persaingan di pasar, kebijakan persaingan lebih memilih mekanisme membatasi perilaku atau praktik yang bersifat anti-persaingan di pasar. Memperbaiki atau merubah struktur pasar ke arah struktur pasar persaingan sempurna dapat membuat pasar menjadi lebih baik. Perbaikan dari sisi struktur (misalnya membatasi atau melarang kepemilikan dominan) akan dapat mengurangi praktik-praktik anti persaingan.

Kebijakan persaingan juga diarahkan untuk membatasi perilaku penyalahgunaan (*abusive*) yang dilakukan oleh perusahaan, terutama perusahaan dominan. Persaingan juga diarahkan untuk membatasi dan mengurangi hambatan untuk masuk ke dalam pasar. Selain hambatan yang dilakukan oleh perusahaan dominan di pasar, hambatan masuk ke pasar juga seringkali bersumber dari regulasi pemerintah. Dengan demikian, kebijakan persaingan diharapkan dapat menjadi pertimbangan utama bagi pemerintah ketika akan mengeluarkan regulasi yang berpotensi menimbulkan dampak di pasar.¹⁶⁷

Dalam perspektif kebijakan persaingan usaha, terdapat beberapa prinsip-prinsip kebijakan perlindungan persaingan usaha, yaitu:

¹⁶⁶*Ibid*

¹⁶⁷*Ibid*, hlm. 39

- a. Kebijakan persaingan usaha terhadap hambatan persaingan horizontal (kartel dan *concerted actions*). Ketika membandingkan peraturan perundang-undangan persaingan usaha diberbagai negara ada tiga pendekatan hukum berlainan untuk memerangi hambatan persaingan usaha horizontal, yaitu: prinsip larangan, prinsip penyalahgunaan, dan pendekatan *rule of reason*.
- b. Kebijakan persaingan usaha terhadap hambatan persaingan vertikal. Berbeda dengan pandangan terhadap hambatan persaingan horizontal, pandangan mengenai manfaat atau dampak negatif dari hambatan persaingan vertikal ternyata sangat beragam. Ini disebabkan karena banyaknya jenis hambatan persaingan vertikal yang terjadi mulai dari penetapan harga jual, rekomendasi harga, dan sistem distribusi selektif, hingga perjanjian lisensi paten.
- c. Kebijakan persaingan usaha terhadap praktek penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Perusahaan-perusahaan yang menjadi anggota suatu kartel tetap mempertahankan kemandirian hukum dan ekonomi masing-masing, mereka hanya menandatangani perjanjian yang berisikan koordinasi perilaku pasar. Sebaliknya, perusahaan-perusahaan yang mengambil bagian dalam suatu penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan melepas semua atau sebagian kemandirian manajerialnya sehingga terbentuk suatu hubungan saling terkait yang bersifat permanen. Oleh karena itu, pengawasan terhadap penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan merupakan instrumen kebijakan yang sangat diperlukan.
- d. Kebijakan persaingan usaha terhadap kekuatan pasar yang telah ada. Suatu lembaga pengawas persaingan usaha umumnya mulai menyelidik perilaku suatu perusahaan jika dicurigai adanya suatu pelanggaran. Sedangkan, hanya perusahaan dominan saja yang berpotensi menyalahgunakan kekuatan pasar yang dimiliki, maka langkah pertama adalah membuktikan adanya dominasi pada perusahaan yang dicurigai atau adanya oligopoli pada kasus kelompok perusahaan. Pada umumnya suatu perusahaan yang dominan dapat menyalahgunakan dominasinya melalui dua cara, yaitu:
 - 1) Melakukan hambatan terhadap pesaing aktual dan pesaing potensial;
 - 2) Melalui eksploitasi dan diskriminasi konsumen atau pemasok. Eksploitasi terjadi jika suatu perusahaan dominan secara melawan hukum mengenakan harga sangat berlebihan kepada konsumen, atau memanfaatkan dominasinya sedemikian rupa sehingga membayar harga yang terlalu rendah kepada pemasoknya. Diskriminasi oleh suatu perusahaan dominan terjadi jika perusahaan memperlakukan masing-masing konsumen atau pemasok secara berbeda-beda tanpa alasan objektif yang dibenarkan.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Rhido Jusmadi, *Op. cit.*..., hlm. 72-75

Kebijakan untuk menegakan persaingan usaha yang wajar dan sehat pada dunia usaha, antara lain ditunjuk untuk:

- a. Menjamin persaingan di pasar yang *inherent* dengan pencapaian efisiensi ekonomi disemua bidang kegiatan usaha dan perdagangan;
- b. Menjamin kesejahteraan konsumen serta melindungi kepentingan kosumen; dan
- c. Membuka peluang pasar yang seluas-luasnya dan menjaga agar tidak terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada kelompok tertentu.¹⁶⁹

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dipergunakan untuk mengisi celah-celah dari kekurangan sebuah perundang-undangan, serta untuk mengimbangi sifat intervensionis dari pemerintah. Bahwa, dalam merumuskan suatu kebijakan, pemerintah wajib melakukan transparansi. Transparansi yang ideal hendaknya membahas masing-masing lapisan secara terpisah dan sama, yakni:

- a. Lapisan *pertama*, meliputi kerangka hukum yang mendorong ekonomi pasar dengan membuat peraturan perundang-undangan di sejumlah bidang, misalnya perdagangan, kontrak, dan kepailitan. Kemudian memastikan berfungsinya mekanisme pasar dengan menerima Undang-Undang persaingan serta Undang-Undang yang terkait. Lapis pertama meningkatkan kestabilan hukum bagi pelaku usaha dan perjanjian pelaku usaha, memberikan kesempatan bermain yang merata bagi para pemain pasar. Pada kegiatan lapis ini peranan terpenting lembaga persaingan dalam mendorong transparansi pasar ialah memastikan bahwa Undang-Undang persaingan menerapkan dengan jelas ketentuan-ketentuan yang terkait.
- b. Lapisan *kedua*, meliputi kebijakan yang terkait dengan kerangka hukum Undang-Undang persaingan. Lapis ini dibagi dalam beberapa sub kategori yakni:
 - 1) Sub kategori *pertama* ialah kebijakan untuk menjabarkan aturan substantif dalam Undang-Undang, seperti pedoman, pengumuman keputusan mengenai kasus, dan kegiatan advokasi.
 - 2) Sub kategori *kedua* ialah kebijakan yang meningkatkan munculnya proses hukum untuk melarang praktek tidak sah.
 - 3) Sub kategori *ketiga* ialah penegakan hukum secara tegas. Suatu Undang-Undang yang tidak ditegakkan adalah lebih buruk dari pada

¹⁶⁹ Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 31

tidak ada Undang-Undang sama sekali, hal ini mengingat dampak negatif pengumumannya terhadap pasar.

- c. Lapisan *ketiga* mengandung kebijakan untuk mengimbangi kebijakan yang bersifat intervensionis. Tanggungjawab pemerintah yang nyata terhadap perlunya dan efisiensinya kebijakan intervensionis merupakan kunci untuk mendapat dukungan pasar, dan sebagai akibatnya, untuk meningkatkan transparansi.¹⁷⁰

Implementasi kebijakan persaingan usaha (*competition policy*) yang efektif dan tegas diyakini mampu meningkatkan keberhasilan suatu lembaga pengawas persaingan dalam menegakkan persaingan usaha itu sendiri. Keberadaan KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) adalah sebagai landasan kebijakan persaingan sekaligus mampu melaksanakan pengawasan terhadap ketentuan perundang-undangan.¹⁷¹

Fungsi pokok dari kebijakan persaingan usaha adalah untuk menjaga pasar agar tetap terbuka dan tidak terdistorsi oleh kegiatan-kegiatan monopoli, sehingga akan tercapainya tiga tujuan fundamental, yakni:

- a. Meningkatkan alokasi sumber daya yang dapat memenuhi dengan baik permintaan konsumen;
- b. Mendukung tekanan dalam bisnis perusahaan untuk dapat perusahaan untuk dapat bekerja lebih baik dan menghasilkan inovasi; dan
- c. Memperbesar partisipasi dari pasar untuk mengejar kesempatan agar dapat memperbesar produktifitas serta kreatifitas yang potensial yang mereka miliki.¹⁷²

Negara dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagai *head of development city* membutuhkan dukungan dan keikutsertaan masyarakat di mana tugas utama negara sebagai perencana, pengawas dan pelaksana dalam

¹⁷⁰ Syamsul Ma'rif, *op., cit*, hlm. 18-19

¹⁷¹ Rachmadi Usman, *loc. cit*,

¹⁷² Ridho Jusmadi, *loc., cit*,

perwujudan pembangunan yang terencana dan terstruktur serta optimal, yang keseluruhan dituangkan dalam regulasi undang-undang.¹⁷³

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah melakukan pilihan untuk mengembangkan suatu sistem hukum yang mendukung ekonomi pasar (*market economy*). Penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah atau mengembangkan masyarakat Indonesia menjadi masyarakat yang mendukung ekonomi pasar tersebut memang dimungkinkan mengingat hukum dapat difungsikan sebagai “*a tool of social engineering*”, suatu alat untuk merencanakan sosial. Di samping hukum, memang masih dapat diperdebatkan kemungkinan adanya faktor-faktor lain seperti ekonomi dan penggunaan teknologi dalam kemunculan suatu perubahan yang dikehendaki. Namun sekurang-kurangnya, sebagaimana pendapat Satjipto Rahardjo, “hukum dapat digolongkan ke dalam faktor penggerak mula, yaitu yang memberikan dorongan pertama secara sistematis”.¹⁷⁴

Lebih lanjut menurut Satjipto Rahardjo, bahwa ekonomi kurang dapat berkembang melakukan perencanaan dengan baik tanpa didukung oleh tatanan normatif yang berlaku, yang tidak lain adalah hukum atau dengan kata lain tanpa adanya dukungan yang kuat dari kelembagaan hukum ekonomi yang ada sudah barang tentu sistem ekonomi pasar yang dianut oleh Indonesia tidak akan berjalan sebagaimana yang diharapkan.¹⁷⁵

Peraturan Menteri Perhubungan No. 91 Tahun 2014 melakukan revisi atas Permenhub No. 51 Tahun 2014. Revisi dilakukan setelah ada evaluasi lapangan

¹⁷³ Galuh Puspaningrum, *op. cit.*, hlm. 126

¹⁷⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000. hlm. 48

¹⁷⁵ Satjipto Rahardjo, “*Liberalisme, Kapitalisme, dan Hukum Indonesia*,” dalam buku *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*,” Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 21

terhadap para pemangku kepentingan penerbangan. Berdasarkan evaluasi itu dirasa perlu menyesuaikan kembali prosentase tarif normal lebih kecil dari tarif batas atas sesuai kelompok pelayanan yang diberikan. Permenhub baru tersebut menetapkan tarif dasar bawah tiket pesawat sebesar 40% dari tarif batas atas maskapai penerbangan. Menurut Kepala Pusat Komunikasi Publik Kemenhub, , penetapan tarif dasar bawah tersebut menjadi salah satu cara pemerintah untuk meningkatkan keselamatan penumpang. Tarif maskapai penerbangan yang murah, dinilai mengurangi beberapa komponen penting menyangkut keselamatan penumpang.¹⁷⁶

Dalam Perpres No. 40 Tahun 2015 Tentang Kementrian Perhubungan Pasal 15 menjelaskan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penerbangan. Selanjutnya dalam Pasal 16 dijelaskan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara dan bandar udara, penyelenggaraan angkutan udara dan navigasi penerbangan, peningkatan keselamatan, keamanan, dan kualitas lingkungan hidup penerbangan, serta pemanfaatan fasilitas penunjang dan fasilitas umum penerbangan;
- b. Pelaksanaan kebijakan pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara dan bandar udara, penyelenggaraan angkutan udara dan navigasi penerbangan, peningkatan keselamatan, keamanan, dan kualitas lingkungan hidup penerbangan, serta pemanfaatan fasilitas penunjang dan fasilitas umum penerbangan;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengoperasian pesawat udara dan bandar udara, penyelenggaraan angkutan udara dan

¹⁷⁶ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54b5d4ed13fdd/kppu-kritik-perhitungan-baru-tiket-pesawat>, akses 12 Agustus 2015

navigasi penerbangan, peningkatan keselamatan, keamanan, dan kualitas lingkungan hidup penerbangan, serta pemanfaatan fasilitas penunjang dan fasilitas umum penerbangan;

- d. Pelaksanaan pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengoperasian pesawat udara dan bandar udara, penyelenggaraan angkutan udara dan navigasi penerbangan, peningkatan keselamatan, keamanan, dan kualitas lingkungan hidup penerbangan, serta pemanfaatan fasilitas penunjang dan fasilitas umum penerbangan;
- e. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara dan bandar udara, penyelenggaraan angkutan udara dan navigasi penerbangan, peningkatan keselamatan, keamanan, dan kualitas lingkungan hidup penerbangan, serta pemanfaatan fasilitas penunjang dan fasilitas umum penerbangan;
- f. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Perhubungan Udara; dan
- g. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

Melihat peraturan di atas, menteri perhubungan mempunyai kewenangan untuk mengatur regulasi mengenai standar untuk menetapkan tarif minimal pesawat terbang, akan tetapi menjadi suatu catatan apakah peraturan Permenhub tersebut efisien atau tidak untuk di terapkan menurut hukum persaingan usaha Indonesia yang mempunyai tujuan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam kegiatan ekonomi. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 mengatur tujuan pembentukannya dalam Pasal 3.

Dibentuknya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 merupakan landasan yang kuat untuk menciptakan perekonomian yang efisien dan bebas dari segala macam distorsi. Apalagi pada saat krisis ekonomi sekarang merupakan momentum untuk merestrukturisasi perekonomian dari sistem ekonomi dengan struktur pasar monopoli-oligopoli dan protektif menuju sistem ekonomi yang ramah pasar.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Galuh Puspaningrum, *op. cit.*..., hlm. 45

Dua hal yang menjadi unsur penting bagi penentu kebijakan yang ideal dalam pengaturan persaingan di negara-negara yang memiliki undang-undang persaingan adalah kepentingan publik dan efisiensi ekonomi.¹⁷⁸

Seorang ahli ekonomi pemenang hadiah Nobel Douglass North menyatakan bahwa:

“Economic policy consists of choosing those legal rules, procedures, and administrative structures which will maximize the value of production. The state can lower the costs of transacting through the development of an impersonal body of law and enforcement. Since development of law is a public good, there are important scale economies associated with it. If a body of law exists, negotiation and enforcement costs are substantially reduced since the basic rules of exchange are already spelled out”.

Pandangan North ini merupakan tantangan bagi para pembentuk undang-undang untuk membuat undang-undang yang dapat menciptakan efisiensi dan mengurangi biaya-biaya yang tidak perlu.¹⁷⁹

Pada sudut pandang ekonomi, pengaturan persaingan usaha diharapkan dapat mewujudkan:

- a. Peningkatan daya saing produk lokal sehingga mampu bersaing dengan produk impor dan mendorong pangsa pasar intranasional;
- b. Efisiensi manfaat sumber daya yang memiliki suatu bangsa;
- c. Peningkatan produktivitas;
- d. Peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- e. Pendorong inovasi.¹⁸⁰

Pengaturan kehidupan ekonomi nasional melalui perundang-undang dimaksudkan untuk mewujudkan demokrasi ekonomi yang menjadi dasar politik ekonomi nasional, yang memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut:

¹⁷⁸ Jonny Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 217

¹⁷⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Harmonisasi Politik, Hukum, dan Ekonomi dalam Kerangka Mewujudkan Kepastian Usaha*, Seminar Pengkajian Hukum Nasional dengan 15-16 November, Jakarta, 2011, hlm. 5.

¹⁸⁰ Suyud Margono, *op. cit.*, hlm. 24.

- a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- c. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dikuasai oleh negara.
- d. Sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga perwakilan rakyat, dan pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga perwakilan rakyat pula.
- e. Perekonomian daerah dikembangkan secara serasi dan seimbang antar daerah dalam satu kesatuan perekonomian nasional dengan mendayagunakan potensi dan peran serta daerah secara optimal dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
- f. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- g. Hak milik perseorangan diakui dan pemanfaatanya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
- h. Potensi, inisiatif, dan daya kreasi setiap warga negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.¹⁸¹

Peraturan Menteri Perhubungan No. 91 Tahun 2014 yang mengubah besaran tarif bawah minimal angkutan udara merupakan sebuah kebijakan persaingan usaha, hal tersebut dikarenakan dengan adanya perubahan tarif bawah tersebut mempunyai pengaruh yang besar terhadap pelaku usaha dalam hal ini adalah maskapai penerbangan, maskapai harus menyesuaikan progam-progam yang telah disusun guna kepentingan usahanya termasuk promosi dan marketing akibat dari adanya perubahan peraturan tersebut. Peraturan Menteri Perhubungan

¹⁸¹ Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 12

merupakan sebuah kebijakan persaingan usaha guna mengatur agar para pelaku usaha tidak melakukan kecurangan dalam melakukan usahanya.

Menurut penulis, Peraturan Menteri Perhubungan No. 91 Tahun 2014 dirasa kurang tepat, penulis mempunyai pandangan bahwa regulasi yang ditetapkan oleh menteri perhubungan terkait dengan penetapan tarif minimal bawah pesawat terbang tersebut menghalangi efisiensi produsen pelaku usaha dalam bidang penjualan tiket penerbangan yang dikenal dengan dua jenis layanan, yang pertama adalah layanan *full service*, dalam layanan ini maskapai penerbangan memberikan layanan secara *full*, dan yang kedua adalah layanan *low cost*, dalam hal ini hanya layanan tertentu yang diberikan maskapai kepada konsumennya. Dengan adanya regulasi baru tersebut selisih harga antara layanan *full service* dan *low cost* ini menjadi tipis dan cenderung konsumen akan memilih layanan *full service* dengan asumsi hanya menambah beberapa rupiah saja sudah mendapatkan layanan yang jauh lebih baik. Hal tersebut secara tidak langsung akan mendorong terjadinya praktik monopoli dikarenakan di Indonesia hanya ada satu perusahaan maskapai penerbangan yang menyediakan layanan *full service*.

Dengan adanya penetapan tarif bawah yang diatur dengan peraturan menteri perhubungan tersebut membatasi hak konsumen untuk hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan seperti yang diatur dalam Undang-undang Perlindungan konsumen, dengan adanya penetapan tarif tersebut maka konsumen terhalangi untuk memperoleh harga tiket yang lebih murah dari kebijakan yang pemerintah tetapkan. Disamping hal tersebut kebijakan tersebut juga menabrak undang undang anti praktek monopoli di karenakan tujuan undang-

undang tersebut adalah untuk menciptakan persaingan yang sehat antara para pelaku usaha yang dampaknya akan juga di rasakan oleh konsumen.

Pada prinsipnya konsumen harus dilindungi dari beberapa hal sebagai berikut:

- a. Konsumen harus mendapatkan harga yang wajar sesuai dengan apa yang seharusnya di bayarkan. Hal ini selaras dengan kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur
- b. konsumen tidak harus menanggung biaya yang tidak seharusnya dibayarkan, sehingga dapat memperoleh harga jasa yang wajar sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha.¹⁸²

Dengan adanya penerapan regulasi tersebut ada beberapa hal yang dapat merugikan konsumen, yaitu harus menanggung biaya yang seharusnya tidak di bebaskan oleh konsumen, dengan tidak adanya regulasi tarif minimal pesawat udara pelaku usaha dapat memberikan tarif yang lebih murah, akan tetapi dengan adanya regulasi tersebut maka pelaku usaha tidak dapat memberikan harga yang lebih murah dikarenakan terbentur dengan regulasi yang ditetapkan oleh menteri perhubungan tersebut.

Menurut Komisi Pengawas Persaingan Usaha kebijakan tersebut juga sangat merugikan konsumen karena tidak ada relevansi antara tarif dengan keselamatan penerbangan. Pasalnya karena sudah ada ketentuan yang mengatur secara rinci tentang keselamatan penerbangan. Mulai dari masalah mesin, cuaca, dan lainnya. Dengan penentuan tarif bukan hanya mematikan maskapai penerbangan dalam negeri, tapi juga berpotensi merembet ke dunia pariwisata dan perekonomian.¹⁸³

¹⁸² Dela Wanti Widhyantari, Hanif Nur Widhiyanti, *Tinjauan Yuridis Keterkaitan Hukum Persaingan Usaha dengan Perlindungan Konsumen*, Jurnal Hukum Universitas Brawijaya Malang, hlm. 23

¹⁸³ <http://www.gatra.com/ekonomi-1/industri/127642-pencabutan-tarif-bawah-tiket-pesawat-dinilai-tabrak-uu-antimonopoli.html>, akses pada 20 April 2016

Disamping berkurangnya hak konsumen dengan adanya regulasi tersebut, regulasi itu juga akan berdampak luas bagi perekonomian Indonesia, hal tersebut akan mempengaruhi sektor yang lainnya, seperti contoh pendapatan masyarakat sekitar suatu objek wisata tertentu, dengan mahalanya harga tiket otomatis akan mengurangi wisatawan domestik dan pendapat hotel akan berkurang dengan adanya regulasi tersebut, dengan demikian pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam sektor pariwisata akan menurun dan juga berdampak kepada masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari sektor pariwisata domestik, yang paling merasakan akibatnya adalah para pengusaha menengah kebawah yang bergantung pada sektor pariwisata domestik, dan perputaran keuangan dan pendapatan pengusaha kecil akan terhambat dengan adanya kebijakan tersebut.

Kebijakan Menteri Perhubungan dalam menentukan tarif minimal batas bawah sebesar 40% menurut penulis tidak sejalan dengan tujuan dibentuknya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dengan adanya kebijakan tersebut menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis justru menghambat efisiensi ekonomi. Dengan adanya regulasi tersebut menghalangi para pelaku usaha untuk bersaing secara kreatif dalam hal penjualan tiket, hal tersebut dikarenakan dengan adanya regulasi tersebut hanya berdampak pada tarif *low cost*, bukan *full service*, dikarenakan di Indonesia hanya ada dua maskapai yang menerapkan layanan *full service*, dengan demikian para konsumen akan cenderung memilih layanan *full service* ketimbang *low cost* dikarenakan perbedaan yang tipis antara keduanya, dengan selisih harga yang sedikit konsumen akan cenderung memilih layanan *full service*, hal tersebut berdampak kepada mayoritas maskapai penerbangan yang menerapkan layanan *low cost*, mereka akan susah untuk menarik perhatian para

konsumen untuk memilih layanan mereka di karenakan adanya penerapan batas bawah tersebut, maskapai tidak dapat ikut bersaing dikarenakan adanya penetapan harga tersebut.

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak menutup kemungkinan hanya untuk kepentingan segelitik pelaku usaha, dikarenakan dalam dunia usaha (ekonomi) akan sangat dipengaruhi oleh kekuatan politik yang salah satunya akan menentukan kebijakan. Suatu kebijakan dapat dilihat atau cermati jika pembentukannya lebih tranparan karena di dalamnya dapat kita temui kepentingan siapa yang paling berperan apakah kepentingan nasional atau kepentingan pihak tertentu. Hal ini dapat dilihat pada taraf implemtasi sebuah kebijakan, siapa yang paling dimudahkan atau bahkan diuntungkannya dari pemberlakuan kebijakan tersebut.

Dalam hal ini penulis berpendapat Peraturan Menteri Perhubungan dalam mengatur kebijakan persaingan usaha dalam dunia penerbangan komersil sangat diperlukan, akan tetapi dalam membuat sebuah kebijakan haruslah memperhatikan tujuan dari Undang-undang No. 5 Tahun 1999, dalam membuat sebuah kebijakan pemerintah harunya mempertimbangkan segala hal yang akan terjadi diakibatkan dengan adanya kebijakan persaingan tersebut. Dalam hal ini kebijakan Menteri Perhubungan sebesar 40% banyak merugikan konsumen dan mayoritas pelaku usaha penerbangan, penulis berpendapa hendaknya kebijakan tarif bawah tersebut harusnya di turunkan, hal tersebut akan kembali menumbuhkan ekonomi nasional mengingat banyaknya dampak yang di rasakan terkait tarif 40% tersebut.

2. Dampak atas Kenaikan Tarif Bawah Minimal Pesawat Udara Niaga

Di banyak negara, peraturan telah mempengaruhi harga barang dan jasa di pasar seperti listrik, televisi kabel, pemeliharaan kesehatan, telekomunikasi, penerbangan, taksi, persewaan tempat tinggal, di antara banyak hal lainnya. Dalam kasus monopoli alami, akibat dari pasar yang tidak diatur mungkin adalah harga tinggi yang tidak diinginkan. Dalam sejarahnya, industri yang termasuk dalam golongan ini seperti listrik, telekomunikasi, gas alam, layanan pos, antara lain, tunduk kepada berbagai pengaturan harga dari pemerintah yang dirancang untuk melindungi konsumen dari harga yang terlalu tinggi.¹⁸⁴

Menteri Perhubungan menetapkan tarif normal pesawat udara serendah-rendahnya 40% dari tarif batas atas sesuai kelompok pelayanan yang diberikan. Tarif normal yang dimaksud adalah tarif jarak terendah sampai dengan tarif jarak tertinggi.

Penetapan tarif normal serendah-rendahnya 40 persen dari tarif batas atas tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. 91 Tahun 2014 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Perhubungan No. 51 Tahun 2014 tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan dan Penetapan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri, tanggal 30 Desember 2014.

Penilaian terhadap suatu kebijakan atau regulasi dalam persaingan usaha harus dilaksanakan lebih lanjut, dalam hal ini terdapat 4 (empat) akibat terhadap usulan yang bersangkutan tersebut yaitu:

- a. Membatasi jumlah atau cakupan pemasok. Hal ini dapat terjadi apabila usulan tersebut memberikan hak eksklusif kepada satu pemasok untuk

¹⁸⁴ OECD, *op. cit.*..., hlm. 70

menyediakan barang atau jasa, menetapkan suatu lisensi, ijin atau proses otorisasi sebagai persyaratan untuk kegiatan operasional, membatasi kemampuan jenis pemasok tertentu untuk menyediakan barang atau jasa, menaikkan biaya masuk atau keluar secara signifikan oleh satu pemasok, menciptakan hambatan geografis kepada perusahaan-perusahaan untuk memasok barang, jasa, atau tenaga kerja, atau melakukan penanaman modal.

- b. Membatasi kemampuan para pemasok dalam persaingan. Hal ini dapat terjadi apabila usulan tersebut, membatasi kemampuan para penjual dalam menentukan harga barang atau jasa, membatasi kebebasan para pemasok dalam mengiklankan atau memasarkan barang atau jasa mereka, menentukan standar kualitas produk yang menguntungkan bagi pemasok-pemasok tertentu dibandingkan dengan pemasok-pemasok lain atau yang berada di atas tingkatan yang akan dipilih oleh para pelanggan yang memiliki informasi yang memadai (*well-informed*), secara signifikan menaikkan biaya produksi bagi sebagian pemasok dibandingkan dengan pemasok-pemasok yang lainnya (khususnya dengan memberikan perlakuan berbeda kepada para pemasok lama dibandingkan dengan para pemasok baru).
- c. Mengurangi insentif bagi para pemasok dalam bersaing. Hal ini dapat diperkirakan akan terjadi apabila usulan tersebut, menciptakan rezim pengaturan sendiri (*self-regulatory*) atau rezim pengaturan bersama (*co-regulatory*), mewajibkan atau mendorong agar informasi tentang hasil produksi, harga, penjualan atau biaya para pemasok dipublikasikan, mengecualikan kegiatan industri atau kelompok pemasok tertentu dari pemberlakuan hukum persaingan usaha umum.
- d. Membatasi pilihan-pilihan dan informasi yang tersedia bagi para konsumen. Hal ini dapat terjadi apabila usulan yang bersangkutan, membatasi kemampuan para konsumen dalam memutuskan dari pihak mana mereka membeli, mengurangi mobilitas pelanggan di antara para pemasok barang atau jasa dengan menaikkan biaya eksplisit dan implisit untuk pergantian pemasok, secara mendasar mengubah informasi yang dibutuhkan pembeli untuk berbelanja secara efektif.¹⁸⁵

Sebuah kebijakan pemerintah dapat diketahui dampaknya dengan perhitungan sistematis apakah dampak tersebut berguna. Perhitungan tersebut dilakukan dengan cara pendekatan yang relatif sederhana yakni:¹⁸⁶

- a. Perhitungan tingkat proteksi (*rate of protection*) dari sebuah industri domestik akan memberikan ukuran besarnya penyimpangan dalam

¹⁸⁵*Ibid*, hlm. 2

¹⁸⁶Syamsul Ma'arif, "Analisis Ekonomi terhadap Kebijakan Komersial di Indonesia," *Materi Kuliah Hukum Antimonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002, hlm. 34

pengambilan keputusan ekonomi, disebabkan satu atau lebih campur tangan kebijakan komersial.

- b. Perkiraan sebuah matriks analisis (*policy analysis matrix*) kebijakan dapat dipakai untuk membandingkan dan melawan biaya dan keuntungan, swasta dan sosial, dari undang-undang dan peraturan-peraturan.
- c. Analisis kesejahteraan terapan (*applied welfare analysis*) dari dampak sebuah kebijakan atau surplus konsumen, surplus produsen, pendapatan pemerintah, pihak-pihak lain, dan efisiensi ekonomi memerlukan kebanyakan data, tetapi terfokus langsung pada biaya dan manfaat dari kepentingan utama.

Campur tangan pemerintah dalam ekonomi yang luas, cenderung untuk dihubungkan dengan korupsi yang tersebar luas, dan korupsi akan membawa pada hilangnya berbagai macam efisien. Misalnya, pejabat-pejabat yang bertanggung jawab untuk mengeluarkan izin usaha, mungkin akan memperlambat pekerjaan mereka untuk membuat para pelaku usaha membayar pelayanan yang cepat atau bahkan membuat pelaku usaha mengeluarkan ongkos produksi lebih tinggi. Artinya, jika sebuah kebijakan alternatif membahayakan pencapaian pemerintah yang baik, maka itu merupakan tanda yang kuat untuk melawan kebijakan pemerintah.¹⁸⁷

Pada kenyataannya campur tangan pemerintah dalam kegiatan usaha malah cenderung menimbulkan praktek usaha yang tidak sehat. Secara praktis peran pemerintah dalam kegiatan usaha yang cenderung menimbulkan praktek usaha yang tidak sehat dapat dibagi kedalam dua bentuk, yakni:

- a. Menciptakan rintangan artifisial (*artificial barrier*) dan *captive market*, pemerintah melalui kebijakan dan/atau peraturan perundang-undangan dapat menentukan harga sesuatu produk dan/atau jasa.
- b. Memberikan *privilege* yang berlebihan kepada pelaku usaha tertentu. Tidakan pemerintah dalam memberikan *privilege* ini hampir serupa modusnya dengan menciptakan rintangan artifisial, yakni dalam bentuk penciptaan tata niaga, *supervised export pr import*, atau pemberian lisensi tunggal pada pelaku usaha tertentu.

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 18

Kebijakan-kebijakan dengan beberapa ciri yang dapat merongrong usaha-usaha untuk memperbaiki pemerintah:

- a. Kebijakan-kebijakan yang memungkinkan keluasaan birokrasi dalam alokasi dari keuntungan publik. Kebijakan-kebijakan tersebut semacam itu berlawanan dengan transparansi pemerintah.
- b. Kebijakan-kebijakan yang sangat bertentangan dengan mekanisme pasar. Kebijakan-kebijakan semacam itu tidak efisien dan akan menjadi beban ekonomi karena sektor swasta akan mencoba mencari jalan untuk menghindari kebijakan-kebijakan itu.
- c. Kebijakan-kebijakan yang membatasi persaingan dan dengan demikian menghasilkan monopoli. Kebijakan-kebijakan semacam itu tidak efisien, dan dapat memboroskan sumber daya karena kelompok-kelompok dalam sektor swasta belomba untuk meraih kesempatan itu.¹⁸⁸

Mekanisme pasar yang telah dibangun secara sehat, akan berdampak pada diterapkannya kebijakan yang cenderung tidak mendukung adanya persaingan secara tidak sehat. Persaingan usaha tidak sehat, akan berdampak pada: hilangnya keanekaragaman produk dan/atau jasa antar para pelaku usaha, kurangnya kuantitas suatu produk dan/atau jasa, menciptakan keuntungan segelintir pelaku usaha yang berakibat pada timbulnya monopoli, pelaku usaha baru tidak dapat masuk kedalam pasar yang sama, dan jelas akan berujung pada ruginya konsumen.

Iklim tersebut yang membuat perekonomian sebuah negara tidak berkembang dengan baik, bahkan akan cenderung menurun, dan matinya pelaku usaha kecil maupun besar. Peraturan pemerintah yang tidak dirancang dengan baik dapat memberi sumbangan terhadap penciptaan monopoli swasta dan dapat memiliki dampak yang sama sebagaimana monopoli publik, termasuk pengurangan kesempatan melakukan kegiatan ekonomi. Kepemilikan dan

¹⁸⁸ Syamsul Ma'arif, *op. cit.*, hlm. 18

pengoprasian pemerintah terhadap badan usaha juga dapat mempunyai dampak seperti itu.¹⁸⁹

Hukum persaingan usaha merupakan suatu bidang hukum yang memiliki karakter yang berbeda dengan hukum lain, ia memiliki karakter yang unik. Perbedaan utama antara hukum persaingan usaha dengan bidang hukum lain, terletak pada dipadukannya bidang hukum konvensional dengan bidang ekonomi.¹⁹⁰

Menurut Sunaryati Hartono, antara sistem hukum dan sistem ekonomi suatu negara terdapat hubungan yang sangat erat dan pengaruh timbal balik. Kalau pada satu pihak pembaharuan dasar-dasar pemikiran di bidang ekonomi ikut mengubah dan menentukan dasar-dasar sistem hukum yang bersangkutan, maka penegakan asas-asas hukum yang sesuai juga akan memperlancar terbentuknya struktur ekonomi yang dikehendaki. Sebaliknya, penegakan asas-asas hukum yang tidak sesuai justru akan menghambat terciptanya struktur ekonomi yang dicita-citakan.¹⁹¹

Perundang-undangan (regulasi) mempunyai kelebihan jika dibandingkan dengan norma-norma sosial yang lainnya. Karena perundang-undangan dikaitkan pada kekuasaan yang tinggi pada suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar sekali. Mudah bagi suatu perundang-undangan untuk menentukan ukuran-ukurannya sendiri tanpa perlu menghiraukan tuntutan-tuntutan dari bawah.¹⁹²

¹⁸⁹ Syamsul Ma'arif, *op. cit.*, hlm. 8

¹⁹⁰ I Made Sarjana, *Prinsip Pembuktian Dalam Hukum Persaingan Usaha*, Cetakan Pertama, Zifatama Sidoarjo, 2014, hlm. 1

¹⁹¹ Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 23

¹⁹² *Ibid*

Para ahli-ahli ekonomi secara umum melihat kebijakan persaingan usaha sebagai sebuah perangkat langkah-langkah kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya termasuk investasi, perdagangan, industri, perlindungan konsumen, kebijakan daya saing, seperti halnya hukum persaingan dibentuk untuk memajukan persaingan dan karenanya ekonomi menjadi efisien. Hukum persaingan usaha bagaimanapun juga adalah sebuah perangkat aturan-aturan hukum yang mengatur tingkah laku dari perusahaan (baik publik maupun privat) dengan tujuan untuk mengurangi praktek-praktek anti persaingan dan menjamin persaingan terjadi di dalam pasar.¹⁹³

Dalam perspektif kebijakan, analisis ekonomi mengarahkan perhatian mereka pada biaya-biaya yang dikeluarkan dalam menyusun suatu aturan hukum. Rincian biaya yang dimaksud adalah:¹⁹⁴

- e. Biaya untuk menyusun dan mengimplementasikan regulasi tersebut;
- f. Biaya untuk menjaga pelaksanaan (*maintaining*) regulasi tersebut;
- g. Biaya untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan untuk industri-industri terkait;
- h. Biaya bobot yang hilang (*dead weight cocts*) sebagai hasil penerapan butir (a) sampai (c) di atas.

Maka kebijakan persaingan haruslah berlandaskan pada politik perekonomian nasional yang mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 UUD 45 secara jelas menyatakan bahwa perekonomian nasional harus dibangun atas dasar falsafat demokrasi ekonomi dalam wujud ekonomi kerakyatan. Pasal 33 ayat (1) UUD 45 menyatakan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”. Sedangkan

¹⁹³Rhido Jusmadi, *Konsep Hukum Persaingan Usaha Sejarah Kaidah Perdagangan Bebas dan Pengaturan Merger-Akuisisi*, Setara Press, Malang 2014, hlm. 71

¹⁹⁴Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum Teori dan Implikasi Penerapannya dalam Penegakan Hukum*, Putra Media Nusantara & ITS Press Surabaya, Surabaya, 2009, hlm. 72

penjelasan Pasal 33 UUD 45 menyatakan antara lain bahwa “perekonomi di Indonesia harus dilaksanakan dengan prinsip demokrasi, produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilik anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat menjadi tujuan utama dalam perekonomian di Indonesia dan bukan untuk kemakmuran orang-perorangan. Oleh karena itu, perekonomian di Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.”¹⁹⁵

Setiap negara dibolehkan untuk melakukan kebijakan yang dapat saja bertentangan dengan semangat rezim itu sendiri seperti monopoli dan sebagainya. Di sisi ini pertumbuhan ekonomi idealnya harus diselaraskan dengan sistem ekonomi dunia yang berlaku. Sistem yang memberikan peran kepada negara untuk campur tangan, sejauh kebijakan tersebut bertujuan untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakatnya.¹⁹⁶ Dalam menjalankan kebijakan persaingan, seyogyanya dilakukan secara bertahap, mulai dari tahap industri, investasi, dan perdagangan.¹⁹⁷

Berdasarkan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 ini, maka akan bermunculan beraneka ragam perundang-undangan yang akan mengatur dan mendukung kehidupan ekonomi nasional, terutama dalam menghadapi era perdagangan bebas. Perundang-undangan di sini, berfungsi selain sebagai “alat kontrol sosial”, juga sebagai “alat rekayasa sosial” dari kehidupan ekonomi nasional yang berdasarkan demokrasi ekonomi. Karena perundang-undangan merupakan instrumen

¹⁹⁵Rachmadi Usman, *loc., cit*,

¹⁹⁶ <http://www.kppu.go.id/id/blog/2011/08/pertumbuhan-ekonomi-dan-kebijakan-persaingan/> diakses pada 3 Agustus 2016

¹⁹⁷Syamsul Ma'arif, *op. cit*, hlm. 4

kebijakan politik. Penggunaan hukum atau perundang-undangan sebagai instrumen kebijakan merupakan perkembangan mutakhir dalam sejarah hukum.¹⁹⁸

Khususnya kebijakan di dalam bidang persaingan usaha (*competition policy*) merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah di pasar selain dari regulasi ekonomi. Kebijakan tersebut diambil ketika terjadi kegagalan pasar, sebagai munculnya rasionalitas akan perlunya intervensi dari pihak pemerintah. Dengan demikian, ketika pasar menjadi tidak sempurna, maka pemerintah dapat turun tangan untuk mengintervensi kegagalan pasar yang terjadi. Hal ini diharapkan dapat mengarahkan pasar menjadi lebih baik atau dalam pengertian sebelumnya membuat pasar menjadi lebih efisien secara ekonomi.¹⁹⁹

Dilema yang akan terjadi adalah akan ada pelaku usaha yang berhasil menjadi seorang monopolis di pasar yang mengakibatkan produsen atau pelaku usaha tersebut menjadi tidak efisien dan mampu meningkatkan hambatan masuk pasar (*barrier to entry*) bagi pesaingnya. Bila kondisi ini terjadi maka efeknya adalah penggunaan sumber daya yang tidak efektif dan bahkan mampu mengakibatkan pasar terdistorsi.

Praktek persaingan tidak sehat dan monopoli sesungguhnya memiliki dampak, antara lain:

- a. Konsumen tidak mempunyai hak pilih terhadap produk yang ada di pasar. Ini terjadi karena semua penawaran dikuasai oleh produsen tunggal.
- b. Konsumen menjadi rentan terhadap produsen.
- c. Monopoli menghambat terjadinya peningkatan mutu produk, pelayanan, proses produksi, dan teknologi.

¹⁹⁸*Ibid.*, hlm. 11

¹⁹⁹ Andi Fahmi et. al., *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009), hlm. 38

Menanggapi Kebijakan Menteri Perhubungan tersebut Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengatakan, kenaikan ini hanya akan membuat maskapai berbiaya murah atau *low cost carrier* semakin sulit bersaing. Penjualan tiket akan tergerus turun, dan yang akan dirugikan adalah maskapai *low cost carrier*. Akibat kenaikan tersebut, tarif perbedaan harga dari yang *full service* dan *low cost carrier* akan semakin tipis, dan konsumen cenderung akan memilih maskapai *full service* dan yang akan diuntungkan dengan kebijakan ini adalah maskapai *full service*.

Kenaikan tarif batas bawah tersebut akan membuat maskapai yang biasa bermain pada level *low cost carrier* tidak lagi beroperasi di Indonesia. "Dengan batas bawah yang dinaikkan tersebut maskapai yang kecil akan hilang dikarenakan sulit bersaing untuk melakukan strategi efisiensi dalam bisnisnya. Sedangkan bagi masyarakat selaku pengguna jasa penerbangan, kenaikan ini akan membuat masyarakat tidak punya banyak pilihan harga tiket pesawat yang sesuai dengan kemampuan ekonominya."²⁰⁰

Penetapan batas bawah suatu barang atau jasa, di atas harga pasar, cenderung menyebabkan terjadinya kelebihan penawaran akan ada konsumen yang tidak lagi mampu membeli barang atau jasa tersebut. Industri penerbangan di Indonesia saat ini sudah mengalami kelebihan kapasitas, disebabkan oleh pertumbuhan penumpang yang menurun. Berdasarkan data Dirjen Perhubungan Udara, jumlah penumpang domestik hanya tumbuh 7% di 2013, lebih rendah dari

²⁰⁰ Wawancara dengan Widyawanti, *loc. cit.*

tahun 2011 dan 2012 yang tumbuh 16% dan 19%. Selama ini untuk menyesuaikan kapasitas dan permintaan, strategi utama maskapai adalah fleksibilitas tarif.²⁰¹

Tarif tinggi dapat ditawarkan pada saat permintaan mendekati kapasitas penuh pesawat, sedangkan tarif rendah ditawarkan pada saat permintaan sedikit. Maskapai memiliki insentif untuk menjual tiket dengan sangat murah daripada membiarkan kursi kosong tidak terisi. Dengan adanya batas tarif, fleksibilitas ini terganggu. Akan berakibat pada menurunnya persentase kursi yang terisi penumpang (*load factor*), sehingga mengurangi efisiensi penggunaan pesawat.²⁰²

Kebijakan batas bawah diklaim akan membantu meningkatkan margin keuntungan sehingga maskapai dapat menjaga keselamatan penerbangan. Namun maskapai, terutama maskapai berbiaya rendah, justru berpotensi memperoleh pendapatan yang lebih sedikit bila kebijakan ini benar diterapkan. Regulasi tarif mengganggu kemampuan maskapai untuk menyesuaikan kapasitas kursi dengan permintaan. Konsumen juga dirugikan dengan tarif tiket yang akan meningkat. Pada akhirnya, regulasi ini hanya akan memberatkan industri penerbangan di Indonesia.²⁰³

Berikut akan penulis lampirkan data mengenai penurunan penjualan maskapai *low cost carier* setelah adanya kenaikan tarif batas bawah oleh Menteri Perhubungan.

²⁰¹ <http://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/indonesia/81313-dampak-regulasi-tarif-bagi-maskapai-dan-penumpang>, diakses pada 17 April 2016

²⁰² Wawancara dengan Adityo, *loc. cit.*

²⁰³ Wawancara dengan Faisal Rahman, *loc. cit.*

Tabel No. 1
Hasil Penjualan Maskapai Setelah Kenaikan Tarif Batas Bawah

TRAFFIC PAX 2015								
JOG-CGK								
MONTH	DESC	AIRLINES						
		GA	JT	SJ	AK	QG	ID	GRAND TOTAL
JAN	Pax	40.881	14.364	7.530	13.070	6.008	15.183	93.036
	Freq	292	77	65	113	36	123	706
FEB	Pax	31.038	10858	6.571	9.004	17.508	18.731	93.710
	Freq	256	69	57	91	111	166	750
MAR	Pax	37.459	11.785	6.581	10.065	20.333	20.929	107.152
	Freq	310	81	63	105	124	187	870
APR	Pax	35.976	16.193	6.853	10.770	19.460	22.148	111.400
	Freq	300	102	60	100	119	200	881
MAY	Pax	40.666	19.822	7.538	13.148	20.987	29.309	131.470
	Freq	308	114	62	104	125	215	928
JUN	Pax	39.602	19.768	7.108	11.501	19.702	26.011	123.692
	Freq	287	109	60	97	119	181	853
JUL	Pax	38.440	19.921	9.897	13.818	7.897	28.200	118.173
	Freq	298	113	79	114	50	213	867
AUG	Pax	44.561	23.428	3.937	6.531	20.904	33.632	132.993
	Freq	311	123	32	48	124	218	856
SEP	Pax	37.387	17.609	6.683	9.043	19.452	28.484	118.658
	Freq	300	108	61	87	120	208	884
OCT	Pax	40.656	23.662	8.196	12.730	19.188	28.605	133.037
	Freq	311	118	62	84	124	216	915
TOTAL	Pax	382.666	177.410	70.894	109.680	171.439	251.232	1.163.321
	Freq	2.973	1.014	601	943	1.052	1.927	8.510

Tabel No. 2
Hasil Penjualan Maskapai Sebelum Kenaikan Tarif Batas Bawah

TRAFFIC PAX 2014								
JOG-CGK								
MONTH	DESC	AIRLINES						
		GA	JT	SJ	AK	QG	ID	GRAND TOTAL
JAN	Pax	35.983	47.496	7.183	15.504	10.558	9.441	127.301
	Freq	293	240	62	121	72	62	862
FEB	Pax	26.608	27.291	5.199	9.772	8.809	6.213	85.802
	Freq	220	140	46	90	69	43	627
MAR	Pax	39.230	42.290	6.252	11.416	11.773	9.131	120.342
	Freq	310	222	62	110	93	62	861
APR	Pax	36.284	38.937	6.158	2.237	13.070	8.738	105.424
	Freq	293	201	60	112	90	60	816
MAY	Pax	40.848	48.768	6.935	14.881	13.601	9.239	134.272
	Freq	306	244	62	121	93	62	888
JUN	Pax	41.252	54.423	6.997	15.433	18.782	9.084	145.971
	Freq	300	278	60	120	120	60	938
JUL	Pax	28.384	36.989	6.851	11.963	18.257	7.194	109.638
	Freq	267	226	66	121	145	65	890
AUG	Pax	45.969	65.104	8.381	10.652	22.829	10.042	162.977
	Freq	314	320	66	129	131	62	1.022
SEP	Pax	39.465	44.542	7.041	14.137	20.175	8.631	133.991
	Freq	300	229	60	108	120	60	877
OCT	Pax	42.143	46.715	10.614	6.982	20.507	8.707	135.668
	Freq	308	241	62	117	124	62	914
NOV	Pax	43.180	35.892	6.997	13.197	18.901	15.299	133.466
	Freq	300	182	60	109	120	117	888
DEC	Pax	41.544	20.508	7.679	19.576	21.535	27.712	138.554

	Freq	311	107	68	145	138	216	985
TOTAL	Pax	460.890	508.955	86.287	145.750	198.797	129.431	1.533.406
	Freq	3.522	2.630	734	1.403	1.315	931	10.568

Berdasarkan data yang dipaparkan di atas terlihat bahwa terjadi penurunan yang drastis dari maskapai berbiaya rendah, seperti pada bulan Januari 2014 maskapai Lion Air dapat menerbangkan 47.496 penumpang akan tetapi setelah adanya kenaikan tarif batas bawah Lion Air hanya dapat menerbangkan 14.364 penumpang, kemudian pada bulan Febuari maskapai yang sama menerbangkan Penumpang sebanyak 27.291, setelah adanya kenaikan tarif batas bawah Lion Air hanya dapat menerbangkan 10858 penumpang. Hal yang berbeda terjadi pada maskapai *Full Service*, dengan adanya kenaikan tarif batas bawah Garuda Indonesia mengalami lonjakan penumpang yang cukup signifikan, hal tersebut dapat kita lihat pada bulan Januari 2014 Garuda Indonesia menerbangkan sebanyak 35.983 penumpang, setelah adanya kenaikan tarif pada bulan Januari Garuda Indonesia menerbangkan sebanyak 40.881 penumpang.

Dalam layanan *Low Cost* dengan diterapkan regulasi tersebut mempunyai banyak dampak terhadap efisiensi produksi pada pelaku usaha, efisiensi bagi perusahaan dalam menghasilkan barang-barang dan jasa. Perusahaan dikatakan efisien apabila dalam menghasilkan barang dan jasa perusahaan tersebut dilakukan dengan biaya yang serendah-rendahnya karena dapat menggunakan sumber daya yang sekecil mungkin, sedangkan perhitungan cara penetapan tarif pesawat terbang menurut pelaku usaha tidak mempengaruhi keselamatan para penumpang dalam kegiatan penerbangan.

Dengan adanya regulasi tersebut menghalangi para pelaku usaha untuk bersaing secara kreatif dalam hal penjualan tiket, hal tersebut dikarenakan dengan adanya regulasi tersebut hanya berdampak pada tarif *low cost carrier*, bukan *full service*, dikarenakan di Indonesia hanya ada dua maskapai yang menerapkan layanan *full service*, dengan demikian para konsumen akan cenderung memilih layanan *full service* dari pada *low cost carrier* dikarenakan perbedaan yang tipis antara keduanya, dengan selisih harga yang sedikit konsumen akan cenderung memilih layanan *full service*, hal tersebut berdampak kepada mayoritas maskapai penerbangan yang menerapkan layanan *low cost carrier*, mereka akan susah untuk menarik perhatian para konsumen untuk memilih layanan mereka di karenakan adanya penerapan batas bawah tersebut, maskapai tidak dapat ikut bersaing dikarenakan adanya penetapan harga tersebut.

Selain berdampak kepada maskapai *low cost carrier* akibat dari kebijakan tersebut akan mengurangi jumlah wisatawan yang hendak berkunjung ke sebuah objek wisata, khususnya kunjungan pada objek wisata domestik dimana kebijakan tersebut berlaku untuk penerbangan domestik.