PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI BIDANG PENGUSAHAAN BANDAR UDARA DALAM PUTUSAN-PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

TESIS

OLEH:

NAMA MHS. : RIZKIA AMELIA SANIA PUTRI, S.H.
NO. POKOK MHS. : 14912032
BKU : HUKUM BISNIS

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015

PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI BIDANG PENGUSAHAAN BANDAR UDARA DALAM PUTUSAN-PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

OLEH:

Nama Mhs	: **Rizkia Amelia Sania Putri, S.H.**
No. Pokok Mhs.	: **14912032**
BKU	: **Hukum Bisnis**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing:

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 20 Juni 2015

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PROGRAM PASCASARJANA

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI BIDANG PENGUSAHAAN BANDAR UDARA DALAM PUTUSAN-PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

Oleh:

Nama Mhs	: **Rizkia Amelia Sania Putri, S.H.**
No. Pokok Mhs.	: **14912032**
BKU	: **Hukum Bisnis**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at 10 Juli 2015

Pembimbing:

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. **Yogyakarta,** 6 Agustus 2015

Anggota Penguji

Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D **Yogyakarta,** 6 Agustus 2015

Anggota Penguji

Ery Arifudin, S.H., M.H. **Yogyakarta,** 6 Agustus 2015

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO

"And never give up hope of Allah's soothing mercy; truly no one despairs of Allah's soothing mercy except those who have no faith."
(QS Yusuf 12:87)

True confidence has no room for jealousy and envy.
When you know you are great, you have no reason to hate.
(the goodvibe.co)

I'm not a type of Dreamer. I'm a Doer.
(Rizkia Amelia Sania Putri)

PERSEMBAHAN

- **Baginya yang Selalu Haus akan Ilmu Pengetahuan**

Tesis ini kupersembahkan untuk kalian, semoga menjadi telaga penawar

- **Baginya yang Menjadi Pemerhati Perkembangan Ilmu Hukum**

Tesis ini kupersembahkan untuk kalian, semoga memperkaya khazanah keilmuwan khususnya di Bidang Hukum

- **Bapak dan Mama**

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:
Nama : **RIZKIA AMELIA SANIA PUTRI**
No. Mahasiswa : **14912032**

Adalah benar-benar mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah (tugas akhir) berupa tesis dengan judul :

PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI BIDANG PENGUSAHAAN BANDAR UDARA DALAM PUTUSAN-PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :
1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinal) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan penjiplakan karya ilmiah (plagiat)
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangannya kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia dan mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya, berkaitan dengan hal di atas terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2, saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administrasi, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya. Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Fakultas apabila ada tanda-tanda plagiat disinyalir terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada tanggal: 27 Juni 2015
Yang membuat pernyataan,

RIZKIA AMELIA SANIA PUTRI

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan karunia dan kasih sayang-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul "*Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha di Bidang Pengusahaan Bandar Udara dalam Putusan-Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha."* Tesis ini disusun guna memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Program Pascasarjana (S2) pada Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam tesis ini penulis berusaha "mengkawinkan" *nature* sektor kebandarudaraan yang memiliki dimensi publik dengan pengelolaan dan pengusahaannya yang notabene merupakan aspek bisnis (perdata). Tesis ini mengambil hukum persaingan usaha sebagai landasan analisis untuk mengukur sejauh mana sektor kebandarudaraan di Indonesia mampu menyediakan pelayanan terbaik terhadap konsumen dan mengakomodir persaingan sehat antar para pelaku usaha di dalamnya meskipun masih menjadi domain pemerintah (*government domain*).

Tesis yang bertema kebandarudaraan ini diilhami dari kesenangan penulis untuk mengamati sesuatu yang sesungguhnya memiliki fungsi vital di masyarakat, tetapi tidak banyak akademisi atau ilmuwan di bidang hukum yang memberi perhatian terhadap pengaturannya dan para aktor di dalamnya. Kebandarudaraan, menurut penulis, tidak dapat dilepaskan dari fungsinya sebagai penunjang transportasi udara yang penggunannya menunjukkan peningkatan pesat di masa kini. Pengaturan mengenai transportasi udara pun sesungguhnya tidak hanya terbatas pada pesawat udara, melainkan mencakup aspek kebandarudaraan juga di dalamnya seperti yang dapat disimak dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Pada akhirnya, tesis ini tidak mungkin terwujud dan menghantarkan penulis mendapatkan gelar Magister Hukum (MH) di Program Pascasarjana Ilmu Hukum

Universitas Islam Indonesia tanpa bimbingan dari Allah SWT dan *full support* dari pihak-pihak berikut:

1. Kedua orang tua, Ayahanda Drs. H. Muhammad S.H., M.H. dan Ibunda Dra. Ulin Na'mah S.H. yang menenangkan ketika masalah menerpa, menasehati ketika datang dilema dan tidak lelah mendoakan anak-anaknya yang sedang mengejar cita-cita. Terimakasih juga untuk saudara-saudaraku, Mas Arvan As'ady Putra Pratama, Tria Putri Nadya Imanika, dan Fachri Rahman Arya Nugraha;

2. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. sebagai Dosen, Pembimbing Tesis, Ibu, Sahabat, *Role Model* bersama Dr. Trisno Raharjo S.H., M.Hum. *With them, I got direction when I got lost, I found Home when days were so cruel, I felt complete when I initially had nothing. Beyond theoretical education, but life education, is the most precious knowledge I absorb from them for surviving this crazy world. Thanks for everything;*

3. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia beserta Bapak dan Ibu staf pengajar yang sangat berkontribusi dalam pengembangan keilmuan penulis selama menuntut ilmu di institusi ini;

4. Seluruh teman-teman kelas Bisnis: Tya, Mas Dila, Bu Setya, Pak April, Pak Andri, Pak Saiful, Mas Akbar, Mas Aan, Mas Kemal, Mas Wahid, dan Mas Faqih. *That would be an extremely boring class without each of you, guys! See you on Top!*

5. Seluruh teman-teman Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, khususnya Angkatan 32 yang tidak dapat disebutkan satu persatu, serta staf administrasi Pasca, Mas Wawan, Mbak Ika, PeBe, Mas Yusri, Mbak Mala, Mbak Nurul, Mbak Listya, Mbak Tutik, Mbak Syifa, Pak Hajir, Pak Yuri, Pak Is, Mas Supri, serta Bapak-Bapak Satpam yang selalu menyapa dengan senyuman. *All of you are the crayons which sketches, draws and colors my canvas of life for these days with unforgettable laugh, tears, fight, love, friendship, and every unspoken feeling*;

6. Seluruh sahabat, kenalan, kolega yang telah menemani proses penulisan tesis ini dan menjadi tampungan curhatan, sabar menunggu hingga tesis ini

selesai, memberikan warna selama penulis menempuh S2 di Universitas Islam Indonesia.

I just don't mention name, because you all are here: my heart and mind.

Ucapan terimakasih dan do'a tercurah untuk pihak-pihak yang dengan ikhlas telah banyak membimbing, membantu, mendukung, dan menemani penulis selama ini. Hanya Allah SWT Zat yang Maha Pengasih dan Penyayang yang mampu membalas kebaikan pihak-pihak tersebut.

Seorang seniman asal Kanada, Leonard Cohen, pernah berkata, "*there is a crack in everything, that's how the light gets in*," termasuk tesis ini pun tidak luput dari kekurangan. Untuk itu, penulis sangat terbuka untuk menerima kritik dan saran dari berbagai pihak sehingga tulisan ini dapat memberikan kontribusi bagi nusa dan bangsa. Semoga tesis ini bermanfaat bagi para pembaca.

Akhir kata, *buah naga buah rambutan, sampai jumpa di lain tulisan.*

Yogyakarta, 27 Juni 2015

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ..... **i**
HALAMAN PENGESAHAN ..... **ii**
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN ..... **iv**
PERNYATAAN ORISINALITAS ..... **v**
KATA PENGANTAR ..... **vi**
DAFTAR ISI ..... **ix**
ABSTRAK ..... **xii**

BAB I PENDAHULUAN
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 11
C. Tujuan dan Manfaat 11
D. Kerangka Pemikiran 13
E. Metode Penelitian 23
1. Jenis Penelitian 23
2. Fokus Penelitian 24
3. Pendekatan Penelitian 24
4. Sumber Data 24
5. Teknik Pengumpulan Data Sekunder 27
6. Analisis Data Sekunder 27
F. Sistematika Penulisan 28

BAB II TINJAUAN YURIDIS ASPEK KEGIATAN USAHA KEBANDARUDARAAN DAN HUKUM PERSAINGAN USAHA
A. Aspek Hukum Kegiatan Usaha Kebandarudaraan 30
1. Peristilahan Kebandarudaraan 30
2. Perkembangan Pengelolaan Kebandarudaraan 35
3. Kegiatan Usaha Kebandarudaraan 38
4. Pembagian Kewenangan Pengelolaan Kegiatan Usaha

Kebandarudaraan 43
B. Aspek-Aspek Hukum Persaingan Usaha..... 49
1. Larangan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 50
2. Pengecualian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 62
BAB III ANALISIS BENTUK-BENTUK DAN PENYEBAB PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA SEKTOR KEBANDARUDARAAN DALAM PUTUSAN-PUTUSAN KPPU
A. Posisi Kasus dan Pertimbangan Majelis Komisi 90
1. Putusan No.: 22/KPPU-L/2007 tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanudin..... 91
2. Putusan No.: 65/KPPU-L/2008 Berkaitan Dengan Pelayanan Jasa Counter *Check in* di Bandar Udara Juanda Surabaya 94
3. Putusan No.: 02/KPPU-L/2008 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Reklame di Lokasi O*utdoor* Bandara Internasional Juanda 100
4. Putusan No.: 16/KPPU-L/2009 tentang lelang Tender/Pelelangan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal A dan B Bandara Soekarno-Hatta 105
5. Putusan No.: 18/KPPU-I/2009 terkait Jasa Pelayanan Taksi Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin..... 110
6. Putusan No.: 20/KPPU-I/2009 terkait Jasa Pelayanan Taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya..... 118
7. Putusan No.: 07/KPPU- I/2013 terkait Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e*-pos di Bandar Udara Soekarno Hatta..... 125
B. Analisis Bentuk-Bentuk dan Penyebab Praktek Monopoli Usaha Kebandaraudaraan 133
BAB IV REGULASI PENYELENGGARAAN KEGIATAN USAHA KEBANDARUDARAAN SESUAI PRINSIP HUKUM PERSAINGAN USAHA
A. Prinsip Hukum Persaingan Usaha..... 169

1. Prinsip Hukum 169
2. Prinsip Persaingan Usaha 176
3. Prinsip Hukum Persaingan Usaha 180
B. *Nature* Bisnis Kebandarudaraan dan Keberadaan Persaingan Usaha di Sektor Kebandarudaraan 188
C. Praktek Bisnis Kebandarudaraan di Negara-Negara Uni Eropa..... 195
D. Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Kebandarudaraan yang Sesuai dengan Prinsip Hukum Persaingan Usaha..... 203
1. Konstruksi Regulasi terkait Tata Kelola Kegiatan Usaha Kebandarudaraan yang Tegas dan Jelas 205
2. Privatisasi Sektor-Sektor Usaha Kebandarudaraan Tertentu.... 209

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan..... 217
B. Saran 220

DAFTAR PUSTAKA..... 221

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Tabel Analisis Putusan KPPU Terhadap Pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Dalam Penyelenggaraan Usaha Kebandarudaraan..... 151

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Hubungan antara Bandar Udara, Maskapai, dan Penumpang 194
Gambar 2. Model Bisnis Kebandarudaraan di Eropa 201

ABSTRAK

Pada era menjamurnya *low cost carrier* dan meningkatnya persaingan di bisnis penerbangan, terjadi pergeseran *trend* pengelolaan bisnis kebandarudaraan di berbagai belahan dunia dari monopoli ke privatisasi. Sebaliknya, praktek di Indonesia menunjukkan sektor kebandarudaraan masih bersifat sentralistik-monopolistik. PT. Angkasa Pura I (persero) dan PT. Angkasa Pura II (persero) menjadi perusahaan monopoli yang mengelola jasa kebandarudaraan dan jasa terkait kebandarudaraan beberapa bandar udara di Indonesia. Berdasarkan putusan-putusan KPPU, kedua perusahaan yang seyogianya dikecualikan dari penerapan Hukum Persaingan Usaha, terbukti telah melakukan penyalahgunaan kuasa monopoli dengan menciptakan hambatan masuk bagi pelaku usaha lain.

Permasalahan yang dikaji dalam tesis ini mengenai apa saja bentuk-bentuk dan penyebab terjadinya pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam penyelenggaraan kegiatan usaha kebandarudaraan di Indonesia dan bagaimana konstruksi regulasi pengelolaan kegiatan usaha kebandarudaraan yang sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha. Tujuan penelitian ini untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk dan menganalisis penyebab pelanggaran tersebut dalam rangka menyusun konsep pengaturan pengelolaan kegiatan usaha kebandarudaraan yang sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha di Indonesia.

Metode penelitian dalam penulisan tesis ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundangan-undangan dan kasus yang diambil dari tujuh putusan KPPU yaitu Putusan No.: 22/KPPU-L/2007, No.: 65/KPPU-L/2008, No. 02/KPPU-L/2008, No.: 16/KPPU-L/2009, No.: 18/KPPU-I/2009, No. 20/KPPU-I/2009, dan No. 07/KPPU- I/2013. Dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif, penulis berusaha menemukan bentuk-bentuk dan penyebab pelanggaran serta jalan keluar untuk mengatasi permasalahan hukum di dalamnya.

Hasil penelitian tesis ini menyatakan bahwa bentuk-bentuk pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 oleh PT. Angkasa Pura I dan II dalam kegiatan usaha kebandarudaraan, antara lain perjanjian mengikat, praktik monopoli, penguasaan pasar, praktek diskriminasi, dan persekongkolan tender. Penyebab terjadinya pelanggaran hukum persaingan usaha di sektor kebandarudaraan sebagian besar diawali dari kebijakan pemerintah yang memberikan kewenangan yang sangat luas kepada PT. Angkasa Pura I dan II. Implikasinya adalah pelaku usaha lain tidak dapat menyelenggarakan kegiatan usaha kebandarudaraan tanpa persetujuan pemerintah dan PT. Angkasa Pura I dan II. Untuk memperbaiki regulasi tata kelola usaha kebandarudaraan, Indonesia dapat menggabungkan *trend* yang telah dan sedang berlangsung di sebagian besar negara di dunia yaitu dengan privatisasi pengelolaan sektor kebandarudaraan.

Keywords: Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, pengelolaan jasa kebandarudaraan, jasa kebandarudaraan, jasa terkait kebandarudaraan

ABSTRACT

In the era when low cost carrier becomes ubiquitous and airline business competition is improving, there is trend transformation of airport business management in the world; from monopoly to privatization. By contrast, the practice in Indonesia shows that airport business is still "centralistic-monopolistic". PT Angkasa Pura I (persero) and PT Angkasa Pura II (persero) have been acting as monopoly companies that maintain aeronautical and non aeronautical services in some Indonesian airports. Both companies, that by law deserve to be exempted from Competition Law enforcement, have been proven abusing the monopoly power given by government by creating barrier to entry for other business actors based on KPPU's decisions.

The problems analyzed in this thesis are in regards with the forms and cause of violation of Law Number 5 of 1999 in conducting airport business activities in Indonesia as well as how the regulation of airport management is constructed to be in accordance with the competition law principles. The aims of this thesis research are to identify the forms of violation and analyze the cause of such violation in order to arrange the concept of regulating airport business management to be in line with competition law principles in Indonesia.

Research method in this thesis applies normative juridical with statute approach and case approach. The cases are sourced from seven KPPU decisions, namely Decision No.: 22/KPPU-L/2007, No.: 65/KPPU-L/2008, No. 02/KPPU-L/2008, No.: 16/KPPU-L/2009, No.: 18/KPPU-I/2009, No. 20/KPPU-I/2009, dan No. 07/KPPU- I/2013. By utilizing descriptive qualitative analysis method, the writer investigates the forms and causes of violation as well as the way out to solve the legal problems over that finding.

The research result indicates the form of violation of Law No. 5 of 1999 by PT Angkasa Pura I and II in conducting airport services, *inter alia* tying agreement, monopoly practice, market power, discriminative practice, and bid rigging. The major cause of competition law violation in airport sector is initiated from government policies which delegates PT Angkasa Pura I and II a very broad authority. It implicates the other business actors who are unable to conduct airport management activities without government's as well as both companies' approvals. In order to upgrade the regulation concerning airport business management, Indonesia may combine the trend of airport business privatization that has been being and will be applied by major countries in the world.

Keywords: Law No. 5 of 1999, Airport service management, aeronautical service, non aeronautical service

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berbicara mengenai perkembangan transportasi udara, maka hal ini tidak terlepas dari faktor pendukungnya yakni bandar udara. Pertumbuhan jumlah pengguna transportasi udara akibat munculnya *low cost carrier* merupakan pemicu perkembangan bandar udara di setiap negara, baik dari segi kualitas maupun kuantitas.[1]

Pentingnya Bandar udara sebagai fasilitas penerbangan dalam arti hukum dapat diketahui pertama-pertama dari *Annex h*, Pasal 1 Konvensi Paris, yang mengharuskan pesawat udara asing untuk *take off* dan *landing* di lapangan terbang (*airfield*) yang ditetapkan khusus untuk itu oleh pejabat yang berwenang. Hampir seluruh negara telah menerima ketentuan itu dalam perundang-undangan mereka.[2]

Mengutip pendapat James Wiltshire bahwa:

> "*airports offer access to essential infrastructure and services that facilitate air transport. In addition, airports can play a critical role for economic development on local, national and regional levels. The effective and efficient development and functioning of airports are therefore important for the sustainable development of air transport in particular and the economy as a whole"* [sic].[3]
> Bandar udara memiliki peran esensial dalam sektor transportasi udara dan perkembangan ekonomi di berbagai tingkat kehidupan. Oleh karena

[1] Lihat KPMG International, *A Guide to Airports in Asia Pacific*, 2007, http://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/guide-airports-aspac-O-0701.pdf, akses pada 19 Maret 2015 pukul 16.48WIB

[2] Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, *Buku I Hukum Udara*, Bandung: PT Alumni, 2014, hlm. 186

[3] James Wiltshire, *Airport Competition*, International Air Transportation Association (IATA) Economics Breiefing No. 11 V 1.2, 2013, hlm. 8

> itu, pemanfaatan dan pembangunan Bandar udara semestinya dilakukan dengan efektif dan efisien demi terwujudnya pembangunan transportasi udara dan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Pendapat itu diperjelas dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, bahwa keberadaan Bandar udara memiliki peran sangat penting sebagai simpul dalam jaringan transportasi udara sesuai dengan hirarki fungsinya, yaitu sebagai pintu gerbang kegiatan perekonomian nasional dan internasional serta tempat kegiatan alih moda transportasi. Bandar udara di samping pusat kegiatan operasi penerbangan, menjadi titik simpul moda transportasi juga merupakan pusat kegiatan ekonomi, sebab di dalamnya terdapat berbagai macam kegiatan usaha.

Penggunaan fasilitas kebandarudaraan yang dalam pengertian sehari-hari dikenal pelayanan aeronautika (*aeronautical service*) biasanya di sisi udara (*air side*) terdiri atas:

1. penggunaan fasilitas pelayanan jasa pesawat udara,
2. penggunaan fasilitas penumpang pesawat udara,
3. penggunaan fasilitas barang dan pos,
4. penggunaan fasilitas pendaratan (*landing facilities*),
5. penggunaan fasilitas lepas landas (*take off facilities*),
6. penggunaan fsilitas manuver pesawat udara (*aircraft manuver facilities*),
7. penggunaan fasilitas parkir pesawat udara (*aircraft parking facilities*),
8. penggunaan fasilitas penyimpanan pesawat udara (*aircraft storage facilties*),

9. penggunaan fasilitas terminal pelayanan penumpang (*passenger service terminal facilities*),
10. penggunaan fasilitas kargo (*cargo facilities*) dan pos,
11. penggunaan fasilitas elektronika (*electronical facilities*),
12. penggunaan fasilitas listrik (*electrical facilities*),
13. penggunaan fasilitas air (*water facilities*),
14. penggunaan fasilitas instalasi limbah buangan,
15. penggunaan fasilitas lahan untuk bangunan, penggunaan fasilitas lapangan,
16. penggunaan fasilitas industri, dan
17. penggunaan fasilitas gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara.[4]

Pelayanan jasa kebandarudaraan itu dapat diselenggarakan oleh badan usaha bandar udara untuk bandar udara yang diusahakan secara komersial setelah memperoleh izin dari Menteri atau unit penyelenggara bandar udara untuk bandar udara yang belum diusahakan secara komersial.[5]

Pelayanan jasa terkait Bandar udara yang dikenal sehari-hari pelayanan non-aeronika (*non-aeronautical service*), biasanya berada di sisi darat (*land side*) seperti:

1. pelayanan hanggar pesawat udara,
2. pelayanan perbengkelan pesawat udara,

---

[4]K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan Undang-Undang RI No. 1 Tahun 2009*, Cetakan ke-1, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 36-37. Lihat juga Pasal 232 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[5] Pasal 233 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

3. pelayanan pergudangan,
4. pelayanan katering pesawat udara,
5. pelayanan teknis penanganan pesawat udara di darat (*ground handling*),
6. pelayanan penumpang dan bagasi,
7. pelayanan penanganan kargo dan pos, dan
8. pelayanan jasa terkait untuk menunjang pelayanan penumpang yang terdiri dari: penginapan/hotel dan transit hotel, toko hotel, parkir, kesehatan, bank, penukaran uang, transport darat, jasa terkait nilai tambah pengusahaan Bandar udara yang terdiri atas penyediaan tempat bermain, rekreasi, perkantoran, olahraga, pendidikan dan pelatihan, pengisian bahan bakar kendaraan bermotor, periklanan.[6]

Berbeda dengan pelayanan jasa kebandarudaraan yang harus diselenggarakan oleh badan usaha yang mendapatkan izin dari Menteri, pelayanan jasa terkait dengan bandar udara itu dapat diselenggarakan oleh orang perseorangan warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia.[7]

Mengingat peranan yang sangat penting dan strategis dari Bandar udara, maka pembinaannya dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan berdaya guna. Pengoperasian Bandar udara diselenggarakan oleh pemerintah pusat dalam hal ini Direktur Jendral

[6] K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Angkutan… op.cit.,* hlm. 37. Lihat juga Pasal 232 ayat (3) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

[7] Pasal 233 ayat (4) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Perhubungan Udara, namun pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada BUMN yang dibentuk untuk maksud itu.[8]

Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan menyatakan penyelenggaraan Bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan dilakukan oleh pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara yang didirikan untuk maksud itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 26 ayat (2) dikatakan penyelenggara Bandar udara dapat diikutsertakan badan hukum Indonesia atas dasar kejasama dengan badan usaha milik negara yang mengusahakan Bandar udara untuk umum.[9]Badan usaha milik negara yang dimaksudkan untuk mengusahakan Bandar udara adalah PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II.

Dalam bidang pengusahaan Bandar udara, kebijakan pemerintah membagi dua wilayah masing-masing wilayah barat dengan wilayah timur. Wilayah barat diusahakan oleh PT Angkasa Pura II. Terdapat 13 (tigabelas) bandar udara yang dikelola PT Angkasa Pura II antara lain Bandara Soekarno-Hatta – Jakarta, Halim Perdanakusuma – Jakarta, Kualanamu – Medan, Supadio – Pontianak, Minangkabau – Padang, Sultan Mahmud Badaruddin II – Palembang, Sultan Syarif Kasim II – Pekanbaru, Husein Sastranegara – Bandung, Sultan Iskandarmuda - Banda Aceh, Raja Haji

[8] K. Martono, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengelola Bandar Udara*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 2001, hlm.1

[9]Ketentuan ini diatur dalam Pasal 233 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang menggantikan Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan

Fisabilillah - Tanjung Pinang, Sultan Thaha – Jambi, Depati Amir – Pangkalpinang dan Silangit - Tapanuli Utara.[10]

Wilayah tengah dan timur diusahakan oleh PT Angkasa Pura I, antara lain Bandara Ngurah Rai – Denpasar, Bandara Juanda – Surabaya, Bandara Hasanuddin – Makassar, Bandara Sepinggan – Balikpapan, Bandara Frans Kaisiepo – Biak, Bandara Sam Ratulangi – Manado, Bandara Syamsudin Noor – Banjarmasin, Bandara Ahmad Yani – Semarang, Bandara Adisutjipto – Yogyakarta, Bandara Adisumarmo – Surakarta, Bandara Internasional Lombok - Lombok Tengah, Bandara Pattimura – Ambon, Bandara El Tari – Kupang.[11]

Berdasarkan pemaparan sebelumnya, sesungguhnya terdapat banyak sekali bidang jasa yang dapat dikomersilkan dalam suatu industri Bandar udara, baik yang meliputi jasa *aeronautical* maupun *non aeronautical.* Di sisi lain, melalui peraturan di bidang kebandarudaraan, hanya perusahaan tertentu yang dapat melakukan kegiatan-kegiatan itu untuk banyak Bandar udara di Indonesia (PT Angkasa Pura I atau PT Angkasa Pura II).Dengan demikian, sesungguhnya pengusahaan jasa kebandarudaraan dilakukan secara monopoli sesuai dengan perintah peraturan perundang-undangan.

Meskipun bentuk monopoli itu mendapat pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, pada kenyataannya PT Angkasa Pura I (PT AP I) dan PT Angkasa Pura II (PT AP

[10] Dalam Salinan Putusan KPPU No. 07/KPPU- I/2013 terkait Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e*-pos di Bandar Udara Soekarno, hlm 12.

[11] Dalam Salinan Putusan KPPU No.: 65/KPPU-L/2008 terkait Pelayanan Jasa Counter *Check in* di Bandar Udara Juanda Surabaya, hlm 3.

II) tidak lepas dari jerat Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Beberapa putusan yang pernah dikeluarkan oleh KPPU, yaitu:

1. Putusan No.: 22/KPPU-L/2007 tentang Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin (PT AP I),
2. Putusan No.: 02/KPPU-L/2008 tentang pemberian hak pengelolaan reklame di lokasi *outdoor* Bandara Internasional Juanda (PT AP I),
3. Putusan No.: 65/KPPU-L/2008 tentang Pelayanan Jasa *Counter Check in* di Bandar Udara Juanda Surabaya (PT AP I),
4. Putusan No.: 16/KPPU-L/2009 tentang lelang Tender/Pelelangan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Bandara Sekarno Hatta (PT AP II),
5. Putusan No. 18/KPPU-I/2009 tentang Jasa Pelayanan Taksi Bandara Sultan Hasanudin (PT AP I),
6. Putusan No.: 20/KPPU-I/2009 tentang Jasa Pelayanan Taksi di Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya (PT AP I),
7. Putusan No. 07/KPPU-I/2013 tentang Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e*-Pos di Bandar Udara Soekarno Hatta (PT AP II).

Dilihat dari tujuh putusan KPPU itu, secara umum dapat dilihat bahwa PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II yang mendapatkan hak monopoli berdasarkan Undang-Undang No.1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang menggantikan Undang-Undang No.15 Tahun 1992,[12] dan peraturan pelaksana

[12]Dalam Ketentuan Peralihan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, disebutkan bahwa pada saat Undang-Undang ini berlaku semua peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diganti dengan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini (Pasal 464) dan pada

di bidang kebandarudaraan telah menyalahgunakan kekuatan monopoli yang dimilikinya (*abuse of monopoly power*). Bentuk umum penyalahgunaan kekuatan monopoli oleh kedua perusahaan itu adalah dengan praktek-praktek diskriminasi yang menyebabkan hambatan masuk (*barrier to entry*) bagi pelaku usaha lain ke dalam penyelenggaran jasa kebandarudaraan tertentu. Misalnya dalam Putusan KPPU No.02/KPPU-L/2008 tentang pemberian hak pengelolaan reklame di lokasi *outdoor* Bandara Internasional Juanda,[13]No. 20/KPPU-I/2009 tentang jasa pelayanan taksi di Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya, dan No. 18/KPPU-I/2009 tentang Jasa Pelayanan Taksi Bandara Sultan Hasanudin.[14] Dalam putusan-putusan itu, KPPU menggunakan Pasal 19 yang mengatur tentang penguasaan pasar yang mengandung praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Demikian halnya yang terjadi dengan putusan KPPU terkait dengan praktek monopoli Jasa Kargo di bandara Sultan Hasanuddin Makassar. PT Angkasa Pura I membentuk *Strategic Business Unit* yaitu *SCC Warehousing* yang menyebabkan inefisiensi dalam pengelolaan terminal atau gudang kargo. Pada awalnya KPPU juga menggunakan Pasal 19 huruf a sebagai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PT Angkasa Pura I, Pasal 17 ayat (1), dan Pasal 25 ayat (1). Namun berdasarkan hasil kajian KPPU, akhirnya PT Angkasa Pura I hanya dikenakan Pasal 17 ayat (1) sebab dianggap

---

saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 No. 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 3481) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (465).

[13]http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20248/angkasa-pura-i-lawan-putusan-kppu, akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

[14]http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4bb2cc0512222/primkoal-surabaya-terbukti-memonopoli-taksi-bandara-juanda akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

melakukan penguasaan jasa kargo yang menyebabkan *high cost economy* yang dirasakan oleh pelaku usaha pengguna jasa kargo itu.

Selain praktek diskriminasi, posisi PT Angkasa Pura I dan II dapat menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan *bargaining power* antara PT Angkasa Pura I dan II sebagai pemegang hak monopoli dengan para pengusaha yang hendak melakukan kegiatan bisnis di dalam bandara. Hal ini yang terjadi ketika para *tenant* (penyewa) di Bandara Soekarno Hatta Jakarta harus menandatangani Perjanjian Sewa Ruangan dan Konsesi Usaha dengan PT Angkasa Pura II. Perjanjian itu mewajibkan kepada penyewa untuk menggunakan layanan *e*-POS dan perangkat pendukungnya dan membebankan biaya layanan itu kepada para penyewa sedangkan para penyewa tidak dapat menggunakan *provider* lain dalam penyediaan layanan *e*-POS yang hanya disediakan oleh PT Telkom. Atas tindakan itu, KPPU dalam Putusan No.07/KPPU- I/2013menyatakan PT Angkasa Pura II melanggar Pasal 15 ayat (2) tentang *tie-in agreement.*[15]

Perusahaan yang 100% sahamnya dimiliki negara itu juga tidak lepas dari sanksi KPPU dalam porsinya sebagai pengelola Bandar udara, bukan hanya sebagai pelaku usaha. Dalam Putusan KPPU No.16/KPPU-L/2009, PT Angkasa Pura II dinyatakan bersalah melanggar Pasal 22 karena terbukti melakukan persekongkolan vertikal dengan PT Spectra Jasindo sebagai peserta tender. Namun, PT Angkasa Pura II tidak dianggap sebagai pelaku

[15]http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt524bb94b92273/angkasa-pura-ii-dan-telkom-tepis-dugaan-kppu akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB dan http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt536c7aae3375f/angkasa-pura-ii-didenda-rp3-miliar akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

usaha, melainkan sebagai pengguna jasa yang terlibat persekongkolan vertikal antara peserta tender dengan pihak lain, yaitu PT Spectra Jasindo yang melakukan tindakan *post bidding* jasa *cleaning service* di bandara Soekarno Hatta.[16]Demikian, sesungguhnya penyelenggaraan jasa di Bandar udara baik yang secara langsung berkaitan dengan penyelenggaraan kebandarudaraan,maupun jasa penunjang yang menjadi domain pelaku usaha yang telah ditunjuk pemerintah, memberikan konsekuensi perusahaan itu tidak lepas dari hukum persaingan usaha dalam kapasitasnya baik sebagai pelaku usaha maupun sebagai perpanjangan tangan pemerintah.

Berkaitan dengan hal itu, tesis ini akan mengkaji permasalahan terkait jasa di bidang kebandarudaraan yang pada dasarnya mengandung sifat monopoli alamiah terkait pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan usaha kebandarudaraan melalui putusan-putusan KPPU terhadap pengelola jasa kebandarudaraan yaitu PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II. Permasalahan ini sangat penting sekaligus menarik untuk dikaji mengingat perkembangan Bandar udara di Indonesia yang terus berkembang seiring dengan fenomena pertumbuhan angkutan udara setiap tahunnya yang semakin meningkat, berkembangnya *Low Cost Carrier* (LCC), potensi pertumbuhan bisnis dan ekonomi di sekitar bandara, potensi pengembangan pariwisata di wilayah Indonesia, adanya otonomi daerah dan *open sky policy* dalam rangka *ASEAN Economic Community* 2015. Pada akhirnya diharapkan persaingan sehat dalam kegiatan usaha kebandarudaraan dapat menjadi

[16]http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f5d65c9c3177/ma-kuatkan-putusan-kppu-perkara-jasa-cleaning-service akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

peluang yang menciptakan prospek usaha yang cemerlang bagi pengembangan persaingan penyelenggaraan jasa kebandarudaraan di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya mengenai kondisi persaingan usaha di bidang penyelenggaraan jasa kebandarudaraan, penulis mengidentifikasi beberapa poin masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apa saja bentuk-bentuk pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam penyelenggaraan kegiatan usaha kebandarudaraan di Indonesia?
2. Apa yang menyebabkan terjadinya pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam penyelenggaraan kegiatan usaha kebandarudaraan di Indonesia?
3. Bagaimana konstruksi regulasi pengelolaan kegiatan usaha kebandarudaraan yang sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha di Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat

Atas dasar permasalahan yang telah dikemukakan di atas, beberapa tujuan yang hendak dicapai dari karya tulis ini sebagai berikut:

1. Untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk-bentuk pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam penyelenggaraan kegiatan usaha kebandarudaraan di Indonesia.
2. Untuk menganalisis penyebab terjadinya pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam penyelenggaraan kegiatan usaha kebandarudaraan di Indonesia.
3. Untuk menganalisis konsep pengaturan pengelolaan kegiatan usaha kebandarudaraan yang sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha di Indonesia.

Selain tujuan-tujuan itu, karya tulis ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoretis dan praktis. Secara teoretis, hasil penelitian dalam karya tulis ini diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan ilmu pengetahuan untuk menjadi rujukan atau referensi di bidang ilmu hukum, khususnya di bidang hukum persaingan usaha dalam konteks jasa kebandarudaraan. Lebih jauh lagi, karya tulis ini tidak sekedar menambah khazanah literatur di bidang ilmu hukum, melainkan dapat dikembangkan untuk penelitian-penelitian selanjutnya. Secara praktis, hasil penelitian dalam karya tulis ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kalangan praktisi maupun akademisi dalam menjawab tantangan dan/atau persoalan di bidang ilmu hukum, khususnya hukum persaingan usaha dalam konteks jasa kebandarudaraan, untuk meningkatkan kinerja dan fasilitas jasa kebandarudaraan di Indonesia dalam rangka memajukan pembangunan ekonomi dan mensejahterakan rakyat Indonesia.

D. Kerangka Pemikiran

Telah menjadi *common sense* bahwa suatu lingkungan yang kompetitif menciptakan kondisi dimana perusahaan-perusahaan "dipaksa" secara permanen memperbaiki pelayanan mereka dan menurunkan harga. Ada tiga keuntungan persaingan dalam suatu ekonomi pasar, antara lain:

1. persaingan menurunkan harga barang dan jasa dan meningkatkan kualitas melalui implementasi undang-undang persaingan;
2. kompetisi mendorong dilakukannya inovasi agar suatu perusahaan dapat tetap bertahan dalam suatu pasar dimana dengan inovasi ini konsumen diuntungkan dengan bertambahnya jumlah barang substitusi;
3. kompetisi mengangkat mobilitas sosial dan memberdayakan orang disebabkan perusahaan dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif dalam menghasilkan dan memasarkan produknya.[17]

Memasukkan unsur persaingan dalam suatu industri yang mengandung komponen persaingan menghasilkan manfaat yang sangat penting, diantaranya:

1. menstimulasi inovasi dan efisiensi dalam kegiatan kompetitif;
2. menyediakan seperangkat alternatif atau pilihan yang lebih beragam, meningkatkan diferensiasi produk dan kepuasan atas permintaan konsumen; dan
3. membatasi lingkup peraturan peraturan tertentu untuk mendapatkan efisiensi lebih.[18]

---

[17] Rainer Adam, "Persaingan dan Undang-Undang Persaingan di Indonesia" dalam M. Husni Thamrin (ed.), *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung-Indonesia, 2006, hlm. 22-23

Dengan demikian, kebutuhan hukum antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat menjadi sangat penting. Mengutip pendapat Henry Clay (1832) yang menyebutkan bahwa *"of all human powers operating on the affairs of mankind, none is greater than that of competition,"* maka persaingan tidak akan pernah dapat dipisahkan dari kehidupan manusia.[19]

Pada dasarnya persaingan dalam dunia usaha merupakan syarat mutlak (*condition sine qua non*) bagi terselenggaranya suatu perekonomian yang berorientasi pada pasar (*market economy*). Peranan hukum dalam persaingan usaha adalah terselenggaranya suatu persaingan yang sehat dan adil (*fair competition*), sekaligus mencegah munculnya persaingan yang tidak sehat (*unfair competition*) karena persaingan usaha yang tidak sehat hanya akan melahirkan monopoli.[20] Hukum Persaingan merupakan elemen esensial yang bertindak sebagai rambu-rambu atau "*code of conduct*" bagi pelaku usaha untuk bersaing di pasar.[21]

Hukum persaingan juga mengenal adanya pengecualian (*exemption*) untuk menegaskan bahwa suatu aturan hukum dinyatakan tidak berlaku bagi jenis pelaku tertentu ataupun perilaku/kegiatan tertentu. Dasar pertimbangan diberikannya pengecualian dalam Undang-Undang Hukum Persaingan pada

---

[18]OECD, *Restructuring Public Utilities for Competition*, 2001,www.**oecd**.org/**competition**/sectors/19635977.pdf, hlm. 10, akses 23 Maret 2015, pukul 08.00WIB

[19] Knud Hansen,*Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis – Publishing – Media Services, 2002, hlm. 9.

[20] Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang: Banyumedia Publishing, 2009, hlm. 40 dikutip dari Dayu Padmara Rengganis, *Hukum Persaingan Usaha Perangkat Telekomunikasi dan Pemberlakuan Persetujuan ACFTA*, Bandung: PT Alumni 2013, hlm. 29

[21] Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2014, hlm. 22

umumnya karena industri atau badan yang dikecualikan telah diatur oleh peraturan perundang-undangan atau di regulasi badan pemerintah yang lain dengan tujuan memberikan perlindungan khusus berdasarkan kepentingan umum (*public interest*), atau suatu industri memang membutuhkan adanya perlindungan khusus karena praktek kartelisme tidak dapat lagi dihindarkan dan dengan pertimbangan ini maka akan jauh lebih baik memberikan proteksi yang jelas kepada suatu pihak daripada menegakkan hukum persaingan itu sendiri.[22]

Pengecualian dari diberlakukannya aturan Hukum Persaingan dapat ditemukan dalamberbagai bentuk, salah satunya adalah proteksi yang disebut dengan *natural monopoly* (monopoli alamiah). Keadaan ini diberlakukan untuk sesuatu yang bersifat dan berhubungan dengan sarana publik (*public utilities*) dimana upaya masuk pasar (*entry*), tarif dan pelayanan akan diatur dalam regulasi. Pada umumnya, pemberian status pengecualian ini diberikan kepada industri strategis yang dikelola oleh negara melalui badan usaha milik negara.[23]

Hukum persaingan usaha di Indonesia,[24] pada dasarnya termasuk dalam kajian pemahaman hukum ekonomi, dimana dasar kebijakan politik perekonomian nasional dan hukum ekonomi mengacu pada Pasal 33 Undang-

[22] Andi Fahmi Lubis et.al, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2009, hlm 219

[23] *Ibid*, hlm. 220-221.

[24] *Ibid.* Indonesia telah memberlakukan Hukum Persaingan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang ini secara efektif berlaku sejak 5 Maret 2000 dan memberikan waktu selama 6 bulan kepada pelaku usaha untuk mengadaptasikannya ke dalam kegiatan usaha yang dijalankan dan perjanjian-perjanjian yang telah dibuat dengan mitra usaha masing-masing sebelum diberlakukan secara penuh.

Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa perekonomian nasional dibangun atas dasar falsafah demokrasi ekonomi dalam wujud ekonomi kerakyatan.[25] Dalam alinea kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa "...mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur...", selanjutnya dalam alinea keempat disebutkan "...melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial."Lebih jelas lagi dijabarkan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 31, 33, dan 34.

Berdasarkan refleksi Johnny Ibrahim, isi dari Preambule dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan suatu penjelasan bahwa pada dasarnya Indonesia didirikan untuk mencapai cita-cita menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*).[26]

Tiga prinsip dasar ekonomi kerakyatan adalah:

1. perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan;
2. cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan

---

[25]Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha "Studi Konsep Pembuktian terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha,* Malang: Setara Press, 2013, hlm. 7

[26] Dalam kepustakaan, *welfare state* adalah *"a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*". Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia,* Cet. Ketiga, Jatim: Bayumedia Publishing, 2009, hlm. 32 dan 38

3. bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[27]

Sejak dimulainya rezim liberalisasi yang pertamakali ditonggakkan oleh Adam Smith melalui teori *invisible hand*-nya, sistem mekanisme pasar yang menjunjung tinggi kebebasan mulai mewabah keseluruh dunia. Meskipun tidak selamanya pasar bebas buruk,[28] sistem pasar bebas seringkali membawa keuntungan bagi perusahaan-perusahaan yang mampu berkompetisi, baik dengan cara yang sehat maupun tidak. Oleh karena itu di berbagai negara pemerintah akan selalu campur tangan dalam mengatas kelemahan sistem pasar bebas ini.

Menurut Briggs, peranan negara dalam konsep *welfare state* adalah *to modify the play of market forces* untuk mengatasi unsur-unsur negatif yang tidak diharapkan dari hasil kekuatan-kekuatan pasar itu.[29]Sedangkan menurut Goodin, campur tangan negara dalam mengatur pasar dilukiskan sebagai *a public intervention in private market economy*. Tujuannya adalah untuk

---

[27] Revrisond Baswir, *Ekonomi Kerakyatan: Amanat Konstitusi untuk Mewujudkan Demokrasi Ekonomi di Indonesia,* 2008, dalam Sarjadi dan Sugema eds., *Ekonomi Konstitusi* Jakarta: Sugeng Sarjadi Syndicate

[28]Samuelson dan Nordhaus mencatat kelemahan pasar bebas diantaranya: kebebasan yang tak terbatas menindas golongan tertentu, kegiatan ekonomi sangat tidak stabil, dapat menimbulkan ketidaksetaraan dan monopoli, terdapat beberapa jenis barang yang tidak akan diproduksikan dalam sistem pasar bebas, dan kegiatan pasar dapat menimbulkan eksternalitas yang negatif. Sedangkan kelebihan pasar bebas yaitu informasi pasar yang tepat, mendorong kegiatan produksi, menggalakkan masyarakat untuk mengerahkan keahliannya, meningkatkan efisiensi penggunaan barang dan faktor-faktor produksi, dan pasar memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menjalankan kegiatan yang disukainya. Paul A. Samuelson dan William D. Nordhaus, *Ilmu Makro Ekonomi Edisi Tujuh Belas (Macroeconomic 17th Edition),* diterjemahkan oleh Gretta, et.al. (Jakarta: PT Media Global Edukasi, 2004), hlm. 47

[29]A. Briggs, T*he Welfare State in Historical Perspective,* dalam *Archives Europeennes de Sociologie* 2:221-58 dikutip dari Donald J. Moon (ed.), *Responsibility Right&Welfare, The Theory of The Welfare State, Westview Press Inc.*, Boulder, Colorado, 1998 hlm. 21, dikutip dari Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit*, hlm. 32

meningkatkan kesejahteraan umum (*promoting public welfare*)dan memaksimumkan kesejahteraan sosial (*to maximize social welfare*) sehingga memperkecil dampak kegagalan pasar (*market failure*) terhadap masyarakat yang disebabkan oleh *moral hazard* dan *misallocation of resource*.[30]

Bentuk campur tangan pemerintah dapat dibedakan menjadi tiga bentuk yaitu dengan membuat peraturan-peraturan, menjalankan kegiatan ekonomi tertentu, dan menjalankan kebijakan fiskal dan moneter.[31] Menurut Samuelson dan Nordhause, secara garis besar pemerintah memiliki tiga fungsi utama, yakni:

1. meningkatkan efisiensi,
2. menciptakan pemerataan dan keadilan,
3. memacu pertumbuhan ekonomi secara makro dan memelihara stabilitasnya.[32]

Dalam konteks ekonomi campuran (*mixed economy*), Friedmann menguraikan empat fungsi negara, antara lain:

1. negara sebagai penyedia (*provider*) dalam kapasitas itu dilaksanakan upaya-upaya untuk memenuhi standar minimal yang diperlukan masyarakat dalam rangka mengurangi dampak pasar bebas yang dapat merugikan masyarakat.

---

[30]Robert E. Goodin, *Reason for Welfare, Economic, Sociological and Political but Ultimately Moral* dalam Donald J. Moon (ed.), *Responsibility Right&Welfare, The Theory of the Welfare State,* dikutip dalam Ibid, hlm. 33

[31]*Ibid*, hlm. 8

[32] Paul A. Samuelson dan William D. Nordhause, *Microeconomics,* Fourteenth Edition, McGraw-Hill Inc. New York, 1992, hlm. 50

2. fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*) untuk menjamin ketertiban agar tidak muncul kekacauan.
3. Campurtangan langsung dalam perekonomian melalui BUMN, karena ada bidang usaha tertentu yang vital bagi masyarakat, namun tidak menguntungkan bagi usaa swasta, atau usaha yang berhubungan dengan *public service*.
4. fungsi negara sebagai pengawas (*umpire*) yang berkaitan dengan berbagai produk aturan hukum untuk menjaga ketertiban dan keadilan sekaligus bertindak sebagai penegak hukum.[33]

Dalam konstitusi Indonesia, dimana cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara, terdapat berbagai interpretasi sejauh mana pemerintah dapat melakukan intervensi dalam kegiatan-kegiatan ekonomi. Pemahaman "hak menguasai negara" itu terus mengalami elaborasi dan berkembang secara dinamis mengikuti perkembangan zaman.

Pengertian"dikuasai" oleh negara itu tidak dimaksudkan untuk dimiliki. Perekonomian modern menghendaki efisiensi yang tinggi, sehingga dengan membiarkan badan-badan usaha milik negara tetap eksis justru sama dengan membiarkan berkembangnya inefisiensi dalam pengelolaan sumber daya ekonomi yang justru merugikan negara dan rakyat banyak. Zaman modern menghendaki adanya pemisahan yang tegas antara fungsi regulasi dan *policy maker* dengan fungsi pelaku usaha sehingga Pemerintah yang

[33]W. Friedman, *The State and the Rule of Law in A Mixed Economy*, Stevens&Sons, London, 1971, hlm. 3 dikutip dari Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit*, hlm. 36

bertangungjawab di bidang regulasi dan *policy* sewajarnya tidak terjun langsung dalam kegiatan usaha. Dengan demikian, perusahaan milik negara yang ada justru perlu diprivatisasikan agar lebih efisien dan menjamin *fairness* di antara sesama pelaku usaha. "Tidak mungkin ada *fairness* bagi pengusaha swasta jika instansi yang menentukan kebijakan juga turut mengambil bagian sebagai pelaku usaha secara langsung."[34]

Peran pemerintah dalam kegiatan usaha yang cenderung menimbulkan praktek bisnis tidak sehat secara praktis dapat dikelompokkan dalam 2 bentuk.

Bentuk yang pertama, pemerintah menciptakan rintangan artifisial (*artificial barrier*) dan *captive market.* Pemerintah melalui kebijakan dan/atau peraturan perundangan-undangannya dapat menunjuk pelaku usaha tertentu untuk mengimpor atau mengekspor suatu produk tertentu. Konsekuensi dari rintangan artifisial ini menimbulkan praktek monopoli artifisial oleh pelaku usaha yang telah ditunjuk oleh pemerintah atau suatu kegiaan usaha hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan pemerintah, karenanya pelaku bisnis lainnya tidak dapat melakukan atau memasuki usaha ini.

Bentuk yang kedua, pemerintah memberikan *privilege* yang berlebihan kepada pelaku usaha tertentu. Tindakan pemerintah dalam memberikan *privilege* ini hampir serupa modusnya dengan menciptakan rintangan artifisial, yakni dalam bentuk penciptaan tata niaga, *supervised exports or imports,* atau pemberian lisensi tunggal pada pelaku usaha tertentu. Akibatnya

[34] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi,* Jakarta: Kompas, 2010, hlm. 250

pelaku usaha tertentu yang mendapat hak istimewa(*privilege*)itu dapat menguasai suatu produk beserta pangsa pasar yang dapat menimbulkan monopoli dan monopsoni karena pelaku usaha lain tidak dibenarkan untuk berpartisipasi di pasar yang bersangkutan.[35]Dalam hal ini kebijakan dalam bentuk apapun yang dikeluarkan oleh kementerian atau badan pemerintah di bawahnya sangat berperan dalam pemberian keistimewaan itu.

Menurut Susanti Adi Nugroho, intrusi pemerintah yang mendorong praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, antara lain:

1. Pemerintah tidak hanya mengizinkan, tetapi juga mendorong berkembangnya asosasi-asosiasi produsen yang berfungsi sebagai kartel diam-diam yang mampu mendiktekan harga barang dan jumlah pasokan barang di pasar;
2. Pemerintah dengan sengaja membiarkan satu perusahaan menguasai pasar di atas 50% atas suatu produk; dan
3. Pemerintah memberikan perlindungan kepada industri hulu yang memproduksi barang tertentu dengan cara menaikkan bea masuk barang yang sama yang diimpor dari luar negeri.[36]

Oleh karena itu, untuk menghindarkan eksploitasi atau bentuk "monopoli oleh negara" yang tidak terkontrol atau cenderung tidak efisien, maka penting untuk menentukan apakah suatu industri yang meliputi produksi dan distribusi barang maupun jasa sudah sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) itu yaitu

[35]Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia (Analisis dan Perbandingan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999)*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Hlm 10-11

[36]Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori dan Praktek Serta Penerapan Hukumnya*, Cet. 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012, hlm. 10-11

tentang cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, penilaian apakah suatu barang penting bagi negara dan barang itu menyangkut hajat hidup orang banyak mengalami perkembangan dinamis dari waktu ke waktu.[37] Ukuran yang digunakan untuk menilainya harus cerdas, cerdik, objektif dan prosedur untuk menilainya harus tepat dan objektif. Alasan yang dipakai bukan semata-mata pertimbangan yang bersifat ideologis,[38] melainkan pertimbangan yang digunakan harus mampu menjawab kritik-kritik atas kelemahan badan-badan usaha pemerintah itu dalam kenyataan prakteknya.[39]

Lebih konkretnya, Andi Fahmi Lubis et.al. memberikan parameter terkait dengan pengecualian Hukum Persaingan Usaha yang harus diverifikasi, yaitu:

1. apakah dasar kriteria yang ditetapkan untuk menentukan kegiatan produksi yang berhubungan dengan hajat hidup orang banyak?

---

[37] Misalnya ketika Indonesia baru merdeka, usaha perhotelan dianggap penting bagi negara karena memang belum ada usaha swasta yang bergerak di bidang perhotelan. Karena itu, di berbagai kota penting, dibangun hotel-hotel milik negara, seperti Hotel Indonesia dan Hotel Borobudur di Jakarta, Hotel Ambarukmo di Yogyakarta, dan ada pula di Bali. Namun, dengan perjalanan waktu, ketika ada pihak swasta sudah banyak sekali mengembangkan usaha di bidang perhotelan, pemerintah tidak perlu lagi menjadi pesaing bagi rakyatnya sendiri untuk bergerak di bidang bisnis perhotelan, lihat Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi Ekonomi…op.cit*, hlm. 274

[38] Pandangan ideologis misalnya pandangan neoliberal yang menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh ikut campur dalam urusan bisnis yang seharusnya dikerjakan oleh swasta. Pemerintah seharusnya hanya berfungsi sebagai regulator saja. *Ibid.*

[39] Masalahnya bukanlah apakah cabang usaha yang ditangani perusahaan milik negara seharusnya ditangani sendiri oleh negara atau bukan, melainkan apakah perusahaan milik negara itu akan merugikan atau menguntungkan bagi negara jika dipertahankan. Pada umumnya, perusahaan semacam itu terbukti lebih banyak merugikan. Jika solusinya bersifa ideologis, maka jawabannya tentu adalah privatisasi. Namun jika persoalannya dilihat sebagai persoalan teknis, maka solusinya harus dicarikan secara teknis dengan banyak kemungkinan cara, apakah misalnya likuidasi atau dipailitkan, dijual atau diprivatisasikan atau justru dikorporatisasikan sehingga menjadi efisien dan berdaya saing.*Ibid.*

2. apakah berdasarkan skala volume, strategis, oerhitungan *sunk cost* dan/atau efisiensi?
3. apakah kriteria cabang produksi yang dikuasai oleh negara? Saat ini banyak industri strategis telah dimasuki oleh pihak asing, misalnya swastanisasi dari berbagai sektor usaha, industri seperti listrik atau telekomunikasi;
4. bagaimana kriteria penetapan penyelenggaraannya? Oleh BUMN atau lembaga lain yang ditunjuk atau dibentuk oleh pemerintah.[40]

Dengan demikian, pengecualian yang diberikan dalam Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memiliki tujuan dasar untuk melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (2), (3), dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian normatif. Penelitian normatif dalam tesis ini mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan dan persaingan usaha, serta putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang berkaitan dengan kebandarudaraan untuk menelusuri, mengidentifikasi dan mengkaji pelanggaran ketentuan hukum

[40] Andi Fahmi Lubis et.al, *Hukum Persaingan…op.cit*, hlm. 300

persaingan usaha di Indonesia di bidang penyelenggaraan jasa kebandarudaraan.[41]

2. Fokus penelitian

Fokus penelitian tesis ini adalah bentuk-bentuk pelanggaran dan penyebab terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh BUMN yang telah ditunjuk oleh pemerintah untuk menyelenggarakan jasa kebandarudaraan dan jasa terkait lainnya. Fokus penelitian selanjutnya adalah pengaturan penyelenggaraan jasa kebandarudaraan di Indonesia yang sesuai dengan prinsip persaingan usaha dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

3. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam tesis ini adalah *statute approach* dan *case approach*. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dimaksud ialah dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum persaingan usaha di bidang penyelenggaraan jasa kebandarudaraan dan jasa terkait lainnya.[42] Pendekatan kasus (*case approach*) dalam tesis ini dengan mengambil kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum persaingan usaha di bidang penyelenggaraan jasa kebandarudaraan dan jasa terkait lainnya yang telah menjadi Putusan KPPU.[43]

4. Sumber Data

---

[41]Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Press, 1995, hlm. 13

[42] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Jakarta: Kencana, 2005, hlm. 93

[43]*Ibid*, hlm. 94

Sumber penelitian ini menggunakan data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu:

a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentangan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
b. Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan;
c. Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan;
d. Peraturan Komisi KPPU No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999; dan
e. Keputusan Menteri Perhubungan Udara terkait kegiatan usaha kebandarudaraan di Indonesia, antara lain:
    1) Keputusan Menteri Perhubungan No. 29 Tahun 1997 tentang Struktur dan Golongan Tarif Pelayanan Jasa Kebandarudaraan pada Bandar Udara Umum;
    2) Keputusan Menteri Perhubungan No. 28 tahun 1999 tentang Mekanisme Penetapan Tarif dan Formulasi Perhitungan Tarif Pelayanan Jasa Kebandarudaraan pada Bandar Udara yang Diselenggarakan oleh Badan Usaha Kebandarudaraan;
    3) Keputusan Menteri Perhubungan No 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum;

4) Keputusan Menteri Perhubungan No. 35 Tahun 2003 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum.

f. Putusan-putusan KPPU

1) Putusan No.: 22/KPPU-L/2007 tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanudin;
2) Putusan No.: 65/KPPU-L/2008 tentang Pelayanan Jasa Counter *Check in* di Bandar Udara Juanda Surabaya;
3) Putusan No. 02/KPPU-L/2008 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Reklame di Lokasi O*utdoor* Bandara Internasional Juanda;
4) Putusan No.: 16/KPPU-L/2009 tentang Lelang Tender/Pelelangan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal A dan B Bandara Soekarno-Hatta;
5) Putusan No.: 18/KPPU-I/2009 tentang Jasa Pelayanan Taksi Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin;
6) Putusan No. 20/KPPU-I/2009 tentang Jasa Pelayanan Taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya; dan
7) Putusan No. 07/KPPU- I/2013 tentang Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e*-pos di Bandar Udara Soekarno Hatta.

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan buku-buku, artikel, jurnal yang menjelaskan teori-teori

danpenegakan hukum persaingan usaha dan aspek-aspek kebandarudaraan yang mendukung analisis dan identifikasi permasalahan dalam tesis ini.

Bahan hukum tersier berfungsi untuk memberikan penjelasan dan menunjang analisis bahan hukum primer dan sekunder diambil dari kamus.

5. Teknik Pengumpulan Data Sekunder

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan *library research* yaitu dengan menggunakan bahan hukum yang membahas teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang relevan untuk mengkaji putusan-putusan KPPU yang telah dipilih. Baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan tersier dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan dan diklasifikasikan menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara holistik.

6. Analisis Data Sekunder

Bahan-bahan hukum yang menjadi sumber penelitian di atas diolah secara deduktif yaitu dengan menarik kesimpulan atas beberapa Putusan KPPU yang telah dipilih.[44] Selanjutnya, analisis penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan memberikan ulasan atau interpretasi terhadap data sekunder yang diperoleh sehingga menjadi lebih jelas dan bermakna dalam wujud deskripsi atau penjelasan dengan kata-kata,[45] untuk menemukan bentuk-bentuk dan penyebab

[44] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-4, Malang: Bayumedia Publishing, 2008, hlm. 393

[45] Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*, Cetakan Pertama, Jakarta: UI-Pres, 1992, hlm. 1

pelanggaran serta jalan keluar untuk mengatasi permasalahan hukum di dalamnya.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab yang masing-masing babnya terdiri dari beberap sub bab sesuai materi dan pembahasan yang dikaji.

Bab I sebagai pendahuluan memuat latar belakang masalah, dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kemudian kerangka pemikiran yang mendeskripsikan kerangka teoretis (*theoretical framework*) yang berkaitan dengan judul dan latar belakang masalah tesis, terakhir metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II menguraikan kajian yuridis mengenai kegiatan usaha kebandarudaraan yang terdiri dari definisi dan peristilahan dalam kebandarudaraan, sejarah kebandarudaraan, kegiatan usaha kebandarudaraan, dan pembagian kewenangan pengelolaan kegiatan usaha kebandarudaraan. Di samping itu kajian mengenai Hukum Persaingan Usaha yang terdiri dari larangan dan pengecualian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Bab III merupakan jawaban dari rumusan masalah 1 dan 2. Bab ini berisi uraian putusan-putusan KPPU yang telah dipilih. Bab ini membahas bentuk-bentuk pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 oleh PT Angkasa Pura I dan II dan pertimbangan yang digunakan oleh hakim atas putusan yang dijatuhkan. Selanjutnya, berdasarkan fakta-fakta yang diuraikan dalam

putusan KPPU akan diidentifikasi penyebab dari terjadinya pelanggaran-pelanggaran itu.

Bab IV merupakan jawaban dari rumusan masalah No. 3. Bab ini berisi gagasan kebijakan pengelolaan kegiatan usaha kebandarudaraan dengan bersandar pada prinsip-prinsip hukum persaingan usaha. Bab ini menguraikan prinsip hukum persaingan usaha, *nature* bisnis kebandarudaraan dan keberadaan persaingan usaha di sektor kebandarudaraan, dan praktek bisnis kebandarudaraan di Negara-Negara Uni Eropa. Uraian-uraian itu menjadi bahan-bahan gagasan Penyelenggaraan Kegiatan usaha kebandarudaraan yang sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha

Bab V berupa bab penutup yang berisi kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

TINJAUAN YURIDIS ASPEK KEGIATAN USAHA KEBANDARUDARAAN DAN HUKUM PERSAINGAN USAHA

A. Aspek Hukum Kegiatan Usaha Kebandarudaraan

1. Peristilahan Kebandarudaraan

Istilah *airport* adalah istilah yang digunakan secara internasional, yang dalam bahasa Indonesia disebut "pelabuhan udara" yaitu tempat berlabuhnya pesawat udara atau pesawat terbang.[46] Dewasa ini, penggunaan pelabuhan udara digantikan dengan istilah Bandar udara dalam penggunaan secara yuridis yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1999 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dalam penggunaan sehari-hari, penyebutan pelabuhan udara menggunakan kata "Bandara".

Pengertian Bandar udara dapat ditemukan di berbagai peraturan perundang-undangan semasa penjajahan Belanda,[47]maupun masa kemerdekaan. Menurut Stb. 1933 No. 118 yang dimaksud Bandar udara adalah tiap-tiap bagian darat atau perairan wilayah Indonesia yang menurut ketentuan-ketentuan peraturan penerbangan itu untuk penerbangan.Sebagai

[46] Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum…op.cit,* hlm. 186

[47]Peraturan-peraturan penerbangan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Hindia Belanda ketika Indonesia masih dalam masa kolonialisme Belanda, antara lain:

a. *Luchtvaarbesluit* 1932 Staatsblad 1933 No. 118,
b. *Luchtvaartordonnantie* 1934 Staatsblad 1934 No.205,
c. *Luchtverkeersverordening Staatsblad* 1936 No.425,
d. *Verordening Teezicht Luchtvaart Staatsblad* 1936 No.426,
e. *Luchtverveerordonnantie Staatsblad* 1939 No.100,
f. *Luchtvaartquarantaine ordotinantie Staatsblad* 1939 No.149,
g. *Zee-en Luchtvaarverzekeringswet Staatsblad* 1939 No.449,
h. *Verboden Luchtkringen Staatsblad* 1940 No.94.

peraturan pelaksanaan Stb. 1933 No. 118, dalam tahun 1934 dikeluarkan Stb. 1934 No. 425 tentang *Luchvaart Ordonantie*. Dalam Stb. 1934 No. 425 itu pengertian Bandar udara tetap tidak berubah dan sama dengan pengertian Bandar udara sebagaimana diatur dalam Stb. 1933 No. 118. Demikian pula Stb. 1936 No. 426 juga tidak ada perubahan pengertian Bandar udara sampai berlakunya Undang-Undang No. 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan.[48]

Perbedaan antara pengertian Bandar udara di dalam Stb. 1933 No. 118 dengan pengertian Bandar udara di dalam Undang-Undang No. 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan adalah dalam penggunaan Republik Indonesia, dimana Stb. 1933 No. 118 tidak mencantumkan kata "Republik". Selain itu, perbedaan juga terdapat dalam penunjukkan penggunaan tanah darat maupun perairan sedangkan menurut undang-undang penunjukkan oleh Menteri Perhubungan.[49]

Pada masa berlakunya Undang-Undang No. 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan, istilah yang digunakan dalam undang-undang ini untuk Bandar udara adalah lapangan terbang.[50]

Istilah lapangan terbang kemudian diubah dengan pelabuhan udara yang ditemukan dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1984 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan Udara Cengkareng.[51] Istilah pelabuhan udara ini seolah-olah identik dengan istilah pelabuhan laut, namun

---

[48] K. Martono, *Analisis dan Evaluasi…op. cit.*, hlm. 9

[49] *Ibid*, hlm. 9-10

[50] Pasal 1 huruf c Undang-undang No. 83 Tahun 1958 mengartikan lapangan terbang sebagai tiap-tiap bagian darat ataupun perairan yang termasuk wilayah Republik Indonesia yang menurut Keputusan Menteri ditunjuk dan dipergunakan untuk keperluan penerbangan.

[51] Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerinah No. 20 Tahun 1984

secara teknis tidak demikian. Oleh karena itu untuk menghindari salah penafsiran dan kesulitan dalam segi teknis maupun administratif, istilah Pelabuhan Udara diganti menjadi Bandar Udara.

Selanjutnya, istilah Bandar udara dan lapangan terbang kemudian dipisah dalam Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 1986 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah serta Ruang Udara di Sekitar Bandar Udara. Menurut Peraturan Pemerintah ini, yang dimaksud Lapangan Terbang adalah:

> "tiap-tiap bagian darat ataupun perairan yang termasuk wilayah Republik Indonesia yang menurut Keputusan Menteri ditunjuk dipergunakan untuk keperluan penerbangan."[52]

Selanjutnya yang dimaksud Bandar Udara adalah:

> "lapangan terbang yang dipergunakan untuk lepas landas dan/atau mendarat pesawat udara, naik dan turunnya penumpang, membongkar dan/atau memuat pos, barang, hewan dan tanaman, termasuk segala fasilitas penunjang penyelenggaraan kegiatannya, fasilitas keselamatan penerbangan, dan usaha penunjang penerbangan lainnya."[53]

Disahkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan menggunakan istilah dan definisi Bandar udara yang sama dengan peraturan pemerintah selanjutnya, hanya saja istilah lapangan terbang tidak muncul kembali,melainkan muncul istilah baru yaitu Pangkalan Udara, artinya:

> "kawasan di daratan dan/atau di perairan dalam wilayah Republik Indonesia yang dipergunakan untuk kegiatan penerbangan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia."[54]

Dengan demikian, setelah adanya undang-undang ini tidak ada lagi dualisme dalam penggunaan istilah Bandar udara.

---

[52]Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 1986
[53]Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 1986
[54]Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan

Kemudian istilah Bandar udara kembali mengalami perubahan dan perluasan dengan adanya Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Dalam Undang-Undang ini, yang dimaksud Bandar Udara adalah:

> kawasan di daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan sebagai tempat pesawat udara mendarat dan lepas landas, naik turun penumpang, bongkar muat barang, dan tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi, yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan penerbangan, serta fasilitas pokok dan fasilitas penunjang lainnya.[55]

Di samping itu, pengertian istilah pangkalan udara juga mengalami perubahan yakni menjadi "kawasan di daratan dan/atau di perairan dengan batas-batas tertentu dalam wilayah Republik Indonesia yang digunakan untuk kegiatan lepas landas dan pendaratan pesawat udara guna keperluan pertahanan negara oleh Tentara Nasional Indonesia."[56]

Di dalam undang-undang ini juga, Bandar udara diklasifikasikan lagi ke dalam beberapa macam Bandar udara, yaitu:

a. Bandar Udara Umum,[57]
b. Bandar Udara Khusus,[58]
c. Bandar Udara Domestik,[59]
d. Bandar Udara Internasional,[60]

---

[55]Pasal 1 angka 33 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[56]Pasal 1 angka 44 Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[57]Bandar Udara Umum adalah bandar udara yang digunakan untuk melayani kepentingan umum, Pasal 1 angka 44 Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[58]Bandar Udara Khusus adalah bandar udara yang hanya digunakan untuk melayani kepentingan sendiri untuk menunjang kegiatan usaha pokoknya, Pasal 1 angka 34 Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[59]Bandar Udara Domestik adalah bandar udara yang ditetapkan sebagai bandar udara yang melayani rute penerbangan dalam negeri, Pasal 1 angka 35 Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

e. Bandar Udara Pengumpul *(hub)*,[61] dan

f. Bandar Udara Pengumpan *(spoke)*.[62]

Hal yang patut digarisbawahi dalam undang-undang ini adalah munculnya istilah kebandarudaraan dan tatanan kebandarudaraan. Kebandarudaraan adalah:

> segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan bandar udara dan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi keselamatan, keamanan, kelancaran, dan ketertiban arus lalu lintas pesawat udara, penumpang, kargo dan/atau pos, tempat perpindahan intra dan/atau antarmoda serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah.[63]

Tatanan Kebandarudaraan Nasional adalah:

> sistem kebandarudaraan secara nasional yang menggambarkan perencanaan bandar udara berdasarkan rencana tata ruang, pertumbuhan ekonomi, keunggulan komparatif wilayah, kondisi alam dan geografi, keterpaduan intra dan antarmoda transportasi, kelestarian lingkungan, keselamatan dan keamanan penerbangan, serta keterpaduan dengan sektor pembangunan lainnya.[64]

Berdasarkan pemaparan di atas, walaupun ada berbagai istilah yang ada untuk Bandar Udara dapat disimpulkan bahwa pengertiannya hampir samayaitu bahwa Bandar Udara dipergunakan untuk kegiatan baik yang secara langsung berhubungan dengan penerbangan maunpun fasilitas yang berfungsi untuk menunjang kegiatan penerbangan.

---

[60]Bandar Udara Internasional adalah bandar udara yang ditetapkan sebagai bandar udara yang melayani rute penerbangan dalam negeri dan rute penerbangan dari dan ke luar negeri, Pasal 1 angka 36 Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[61]Bandar Udara Pengumpul (*hub*) adalah bandar udara yang mempunyai cakupan pelayanan yang luas dari berbagai bandar udara yang melayani penumpang dan/atau kargo dalam jumlah besar dan mempengaruhi perkembangan ekonomi secara nasional atau berbagai provinsi, Pasal 1 Angka 37 Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[62]Bandar Udara Pengumpan (*spoke*) adalah bandar udara yang mempunyai cakupan pelayanan dan mempengaruhi perkembangan ekonomi terbatas, Pasal 1 angka 38 Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[63]Pasal 1 angka 31 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[64]Pasal 1 angka 32 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

2. Perkembangan Pengelolaan Kebandarudaraan

Semasa zaman penjajahan Belanda, Bandar udara diatur dalam Stb. 1936-118 *Luchtverkeersverordenning Stb.1936-425,* Pengawasan Penerbangan Stb.1936-426. Pada saat itu lapangan terbang (Bandar udara) diselenggarakan oleh Pemerintah Belanda. Sejak kemerdekaan 1945, semua lapangan terbang diambil alih oleh Angkatan Perang Republik Indonesia (APRI) yang digunakan unruk pangkalan udara dan Bandar udara. Pangkalan udara diselenggarakan oleh TNI-AU sedangkan Bandar udara diselenggarakan oleh Jawatan Penerbangan Sipil (JPS), di bawah Departemen Pekerjaan Umum (DPU).[65]

Pada tahun 1958 dikeluarkan Undang-undang No. 83 Tahun 1958 tentang Penerbangan, berdasarkan undang-undang itu, Bandar udara diselenggarakan oleh Menteri Perhubungan Udara yang kemudian berubah menjadi Direkorat Jenderal Perhubungan Udara di bawah Departemen Perhubungan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1962 dimana sebagian Bandar udara diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara "PN Angkasa Pura Kemayoran" yang kemudian dibentuk Perusahaan Umum (Perum) Angkasa Pura.[66]

Sejarah Angkasa Pura Airports sebagai pelopor pengusahaan kebandarudaraan secara komersial di Indonesia bermula dari kunjungan kenegaraan Presiden Soekarno ke Amerika Serikat untuk bertemu dengan Presiden John F Kennedy. Setibanya di tanah air, Presiden Soekarno

[65] K. Martono, Agus Pramono dan Eka Budi Tjahjono, *Pembajakan, Angkutan, dan Keselamatan Penerbangan*, Jakarta: Gramata Publishing, 2011, hlm.191.

[66] *Ibid*, hlm. 192.

menegaskan keinginannya kepada Menteri Perhubungan dan Menteri Pekerjaan Umum agar lapangan terbang di Indonesia dapat setara dengan lapangan terbang di negara maju. Pada tanggal 15 November 1962 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1962 tentang Pendirian Perusahaan Negara (PN) Angkasa Pura Kemayoran menandai berdirinya Angkasa Pura. Tugas pokoknya adalah untuk mengelola dan mengusahakan Pelabuhan Udara Kemayoran di Jakarta yang saat itu merupakan satu-satunya bandar udara internasional yang melayani penerbangan dari dan ke luar negeri selain penerbangan domestik. Setelah melalui masa transisi selama dua tahun, terhitung sejak 20 Februari 1964 PN Angkasa Pura Kemayoran resmi mengambil alih secara penuh aset dan operasional Pelabuhan Udara Kemayoran Jakarta dari Pemerintah, kemudian hari itu ditetapkan sebagai hari jadi Angkasa Pura Airports.[67]

Pada tanggal 17 Mei 1965, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1965 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1962, PN Angkasa Pura Kemayoran berubah nama menjadi PN Angkasa Pura, dengan maksud untuk lebih membuka kemungkinan mengelola bandar udara lain di wilayah Indonesia.Secara bertahap, Pelabuhan Udara Ngurah Rai - Bali, Halim Perdanakusumah - Jakarta, Polonia - Medan, Juanda - Surabaya, Sepinggan - Balikpapan, dan Sultan Hasanuddin - Ujungpandang, kemudian bergabung dalam pengelolaan PN Angkasa Pura.[68]

---

[67]Berdasarkan sejarah PT Angkasa Pura I http://www.angkasapura1.co.id/sejarah#sthash.hdevAxz2.dpuf, akses 7 April 2015, pukul 16.30WIB

[68]*Ibid*

Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1974, status badan hukum perusahaan diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum). Dalam rangka pembagian wilayah pengelolaan bandar udara, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1987 tanggal 19 Mei 1987, nama Perum Angkasa Pura diubah menjadi Perusahaan Umum Angkasa Pura I, hal ini sejalan dengan dibentuknya Perum Angkasa Pura II yang secara khusus diberi tugas untuk mengelola Bandara Soekarno-Hatta dan Bandara Halim Perdanakusuma. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1992, bentuk Perum diubah menjadi Perseroan Terbatas (PT) yang sahamnya dimiliki sepenuhnya oleh Negara Republik Indonesia sehingga namanya menjadi PT Angkasa Pura I (Persero) dengan Akta Notaris Muhani Salim, SH tanggal 3 Januari 1993 dan telah memperoleh persetujuan Menteri Kehakiman dengan keputusan No. C2-470.HT.01.01 Tahun 1993 tanggal 24 April 1993 serta diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia No. 52 tanggal 29 Juni 1993 dengan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia No.2914/1993.[69]

Keberadaan Angkasa Pura II berawal dari Perusahaan Umum dengan nama Perum Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng melalui Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1984. Perusahaan ini berdiri tanggal 13 Agustus 1984 dengan nama Perum Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng (PPUJC)

[69]Perubahan Anggaran Dasar Perusahaan terakhir adalah berdasarkan keputusan Rapat Umum Pemegang Saham tanggal 14 Januari 1998 dan telah diaktakan oleh Notaris Imas Fatimah, SH No. 30 tanggal 18 September 1998. Perubahan Anggaran Dasar itu telah mendapat pengesahan dari Menteri Kehakiman Republik Indonesia No.: C2-25829.HT.01.04 Tahun 1998 tanggal 19 November 1998 dan dicantumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia No. 50 tanggal 22 Juni 1999 dengan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia No. 3740/1999. *Ibid*

yang mengelola Bandar Udara Internasional Jakarta Cengkareng, Bandar Udara Halim Perdanakusuma, dan FIR (*Flight Information Region*) Jakarta.[70]

Pada 16 sampai 31 Maret 1985 terjadi pemindahan Operasi Penerbangan berjadwal dari Bandar Udara Kemayoran dan Halim Perdanakusuma ke Pelabuhan Bandar Udara Jakarta Cengkareng. Kemudian pada 3 Juli 1985 nama Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng diganti menjadi Bandar Udara Internasional Jakarta Soekarno-Hatta, berdasarkan Keputusan Presiden No. 54 Tahun 1985. Pada tanggal 5 Juli 1985 Bandar Udara International Jakarta Soekarno-Hatta resmi dibuka oleh Presiden Soeharto.[71]

Kemudian pada 19 Mei 1986 melalui Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 1986 berubah menjadi Perum Angkasa Pura II. Selanjutnya, pada 17 Maret 1992 melalui Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 1992 berubah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Seiring perjalanan perusahaan, pada 18 November 2008 sesuai dengan Akta Notaris Silvia Abbas Sudrajat, SH, SpN No. 38 resmi berubah menjadi PT Angkasa Pura II (Persero).[72]

3. Kegiatan Usaha Kebandarudaraan

Menurut Pasal 195 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Bandar udara berfungsi sebagai tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan/atau pengusahaan. Kegiatan pemerintahan di

[70]Berdasarkan Laporan Tahunan Angkasa Pura II Tahun 2013, http://www.angkasapura2.co.id/id/manajemen/laporan-tahunan, diakses pada 7 April 2015, pukul 16.32 WIB

[71]*Ibid*

[72]*Ibid*

bandar udara meliputi: pembinaan kegiatan penerbangan; kepabeanan; keimigrasian; dan kekarantinaan.[73]

Pembinaan kegiatan penerbangan di bandar udara yang menjadi domain pemerintahitu dilaksanakan oleh otoritas bandar udara.[74] Otoritas Bandar Udara adalah lembaga pemerintah yang diangkat oleh Menteri dan memiliki kewenangan untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan, keamanan, dan pelayanan penerbangan.[75]Sedangkan fungsi kepabeanan, keimigrasian, dan kekarantinaan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur hal itu.

Selanjutnya, kegiatan pengusahaan bandar udara terdiri atas pelayanan jasa kebandarudaraan dan pelayanan jasa terkait bandar udara.[76] Pelayanan jasa kebandarudaraan meliputi pelayanan jasa pesawat udara, penumpang, barang, dan pos yang terdiri atas penyediaan dan/atau pengembangan:[77]

a. fasilitas untuk kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, manuver, parkir, dan penyimpanan pesawat udara;
b. fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan penumpang, kargo, dan pos;
c. fasilitas elektronika, listrik, air, dan instalasi limbah buangan; dan
d. lahan untuk bangunan, lapangan, dan industri serta gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara.

[73] Pasal 226 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
[74] Pasal 226 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
[75]Pasal 1 Angka 45 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
[76] Pasal 232 ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
[77] Pasal 232 ayat (2) huruf a, b, c, dan d Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Pelayanan jasa terkait bandar udara meliputi kegiatan:[78]

a. jasa terkait untuk menunjang kegiatan pelayanan operasi pesawat udara di bandar udara, terdiri atas penyediaan hanggar pesawat udara, perbengkelan pesawat udara, pergudangan, katering pesawat udara, pelayanan teknis penanganan pesawat udara di darat (*ground handling*), pelayanan penumpang dan bagasi, serta penanganan kargo dan pos.
b. jasa terkait untuk menunjang kegiatan pelayanan penumpang dan barang, terdiri atas penyediaan penginapan/hotel dan transit hotel, penyediaan toko dan restoran, penyimpanan kendaraan bermotor, pelayanan kesehatan, perbankan dan/atau penukaran uang, dan transportasi darat.
c. jasa terkait untuk memberikan nilai tambah bagi pengusahaan bandar udara, terdiri atas penyediaan tempat bermain dan rekreasi, penyediaan fasilitas perkantoran, penyediaan fasilitas olah raga, penyediaan fasiltas pendidikan dan pelatihan, pengisian bahan bakar kendaraan bermotor, dan periklanan.

Sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, undang-undang yang mengatur tentang kebandarudaraan merujuk pada Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Di dalam undang-undang itu tidak dijelaskan secara detail mengenai aspek pengusahaan kebandarudaraan. Untuk itu, dibentuklah peraturan pelaksana Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 khususnya dibidang kebandarudaraan, yaitu Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1996 tentang Kebandarudaraan.

[78] Pasal 232 ayat (3) poin a, b, dan c Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Dalam Tatanan Kebandarudaraan Nasional terdapat berbagai kegiatan ekonomi yang perlu ditata secara terpadu guna mewujudkan penyediaan jasa kebandarudaraan sesuai dengan tingkat kebutuhan. Pelayanan jasa kebandarudaraan di Bandar udara (umumnya) meliputi:[79]

a. penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas untuk kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, parkir dan penyimpanan pesawat udara;
b. penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan penumpang, kargo dan pos;
c. penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas elek-tronika, navigasi, listrik, air dan instalasi limbah buangan;
d. penyediaan jasa pelayanan penerbangan;
e. jasa kegiatan penunjang bandar udara;
f. penyediaan lahan untuk bangunan, lapangan dan industri serta gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara;
g. penyediaan jasa konsultansi, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan kebandarudaraan; dan
h. penyediaan fasilitas dan usaha-usaha lainnya yang dapat menunjang pengusahaan jasa kebandarudaraan.

Sedangkan kegiatan penunjang bandar udara terdiri dari :[80]

a. pelayanan jasa yang secara langsung menunjang kegiatan penerbangan, dapat meliputi :

[79] Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1996 tentang Kebandarudaraan
[80] Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1996 tentang Kebandarudaraan

1) penyediaan hanggar pesawat udara;
2) perbengkelan pesawat udara;
3) pergudangan;
4) jasa boga pesawat udara;
5) jasa pelayanan teknis penanganan pesawat udara di darat;
6) jasa pelayanan penumpang dan bagasi;
7) jasa penanganan kargo;
8) jasa penunjang lainnya yang secara langsung menun-jang kegiatan penerbangan.

b. pelayanan jasa yang secara langsung atau tidak langsung menunjang kegiatan bandar udara, dapat meliputi:
   1) jasa penyediaan penginapan/hotel;
   2) jasa penyediaan toko dan restoran;
   3) jasa penempatan kendaraan bermotor;
   4) jasa perawatan pada umumnya;
   5) jasa lainnya yang menunjang secara langsung atau tidak langsung kegiatan bandar udara.

Berkaitan dengan berbagai kegiatan yang terdapat di Bandar udara sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, terdapat pembagian kewenangan pengelolaan kegiatan usaha kebandarudaraan. Selanjutnya, akan dijabarkan pembagian kewenangan pengelolan kegiatan usaha kebandarudaraan.

4. Pembagian Kewenangan Pengelolaan Kegiatan Usaha Kebandarudaraan

Berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pemerintah memisahkan antara regulator dan operator. Regulator mempunyai kewajiban memberi pelayanan umum (*public services*) terhadap:

a. kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak tetapi tidak menguntungkan;
b. dibiayai oleh pemerintah melalui anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang berarti uang rakyat,
c. regulator tidak boleh memungut imbalan asa yang diberikan kepada penerima jasa,
d. berdasarkan teori *iure imperium*, regulator tidak bertanggungjawab dalam hal terjadi kerugian yang diderita oleh penerima jasa;
e. hubungan antara pemberi jasa (regulator) dengan penerima jasa (rakyat) adalah atas bawah (subordinasi);
f. hukum yang berlaku adalah hukum publik yang bersifat memaksa.[81]

Operator dalam kapasitas sebagai pengusaha memberi pelayanan:

a. terhadap kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak tetapi menguntungkan;
b. kegiatan itu tidak dibiayai oleh pemerintah melalui pendapatan dan belanja negara (APBN) dari uang rakyat, karena itu boleh memungut imbal jasa dari penerima jasa;
c. operator boleh memungut atas jasa yang diberikan kepada penerima jasa;

[81] K Martono dan Agus Pramono, *Hukum Udara Perdata Internasional dan Nasional*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013, hlm 302

d. operator bertanggungjawab terhadap kerugian yang diderita oleh penerima jasa;
e. hubungan hukum antara operator dengan penerima jasa sama tinggi (sederajat);
f. hukum yang berlaku adalah hukum perdata yang bersifat sukarela.[82]

Secara filosofis, bilamana menjadi penguasa (biasanya regulator) sebaiknya tidak menjadi pengusaha (biasanya operator) dan sebaliknya, namun di dalam tahun 1960-an pemerintah Indonesia tidak mempunyai dana yang cukup untuk pembangunan. Oleh karena itu dibentuk badan usaha yang disebut Perusahaan Negara (disingkat PN).[83]

Pada saat itu,3 (tiga) macam Perusahaan Negara terdiri atas Perusahaan Jawatan (Perjan) yang berfungsi memberi pelayanan 75% *public service operation*(PSO), dan 25% mencari keuntungan (*profit making*), Perusahaan Umum (PERUM) yang berfungsi memberi pelayanan masing-masing 50% *public service operation* dan 50% untuk mencari keuntungan, dan Perseroan Terbatas (PT) yang memberi pelayanan atas dasar *private service participant* 100% untuk mencari keuntungan. Dalam perkembangannya semua Badan Usaha Milik Negara berbentuk PT yang berfungsi mencari untung.[84]

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaran, dalam penyelenggaraan bandar udara umum, Badan Usaha Kebandarudaraan dapat mengikutsertakan Pemerintah Propinsi, Pemerintah

[82]*Ibid.*
[83]*Ibid.*,hlm. 301
[84]*Ibid.*, hlm. 302.

Kabupaten/Kota dan Badan Hukum Indonesia lainnya melalui kerja sama.[85] Dalam pelaksanaan kerja sama itu Badan Usaha Kebandarudaraan harus memperhatikan kepentingan umum dan saling menguntungkan.[86]

Berdasarkan Pasal 233 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pelayanan jasa kebandarudaraan dapat diselenggarakan oleh badan usaha Bandar udara untuk Bandar udara yang diusahakan secara komersial atau oleh unit penyelenggara Bandar udara untuk Bandar udara yang belum diusahakan secara komersial. Badan Usaha Bandar Udara adalah badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan bandar udara untuk pelayanan umum.[87] Unit Penyelenggara Bandar Udara adalah lembaga pemerintah di bandar udara yang bertindak sebagai penyelenggara bandar udara yang memberikan jasa pelayanan kebandarudaraan untuk bandar udara yang belum diusahakan secara komersial.[88]

Sedangkan untuk pelayanan jasa terkait dengan Bandar udara dapat diselenggarakan oleh orang perorangan Warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia.[89] Definisi badan hukum Indonesia yang dimaksud dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan tidak dijelaskan lebih detail, hanya saja jika merujuk pada pengertian badan usaha Bandar udara Pada Pasal 1 angka 43 undang-undang tersebut, bentuk badan

[85]Pasal 30 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan
[86] Pasal 30 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan
[87]Pasal 1 angka 43 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
[88]Pasal 1 angka 44 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
[89] Pasal 233 ayat (4) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

hukum Indonesia yang dimaksud hanya perseroan terbatas dan koperasi. Undang-Undang ini juga membatasi pengusahaan Bandar udara, baik yang berupa jasa kebandarudaraan maupun jasa terkait dengan Bandar udara yang dilakukan oleh badan usaha Bandar udara seluruh atau sebagian modalnya harus dimiliki oleh badan hukum Indonesia atau warga negara Indonesia.[90] Meskipun modal badan usaha Bandar udara itu terbagi atas beberapa pemilik modal, salah satu pemilik modal nasional harus tetap lebih besar dari keseluruhan pemegang modal asing.[91]

Bandar udara yang diselenggarakan oleh Departemen Perhubungan cq Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, BUMN, dan Pemerintah Daerah pada umumnya untuk Bandar udara umum yaitu Bandar udara untuk melayani kepentingan umum dan komersial, sedangkan Bandar udara yang diselenggarakan oleh swasta dipergunakan untuk khusus keperluan perusahaan itu sendiri. Bandar udara khusus yaitu Bandar udara yang penggunaannya untuk menunjang kegiatan tertentu dan tidak dipergunakan untuk umum, namun perusahaan penerbangan lainnya dapat mendarat setelah memperoleh izin dari pemilik Bandar udara.[92]

Secara garis besar, PT Angkasa Pura II melakukan pengembangan usaha dalam bidang jasa kebandarudaraan dan peningkatan pelayanan yang optimal

---

[90] Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[91] Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Ketentuan ini sejalan dengan Daftar Negatif Investasi Indonesia yang dimuat dalam Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2007 yang diperbarui dengan Perpres No. 36 Tahun 2010 dan terakhir telah diperbarui dengan Perpres No. 39 Tahun 2014 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Dalam Perpres ini tercantum bahwa jasa kebandarudaraan dan jasa terkait bandar udara terbuka untuk kepemilikan saham asing maksimal sejumlah 49%.

[92] K. Martono dan Agus Pramono, *Hukum Udara Perdata…op.cit*, hlm 117.

kepada pengguna jasa bandara melalui penyelenggaraan pelayanan-pelayanan yang menunjang jasa kebandarudaraan. Pelayanan-pelayanan itu antara lain: pelayanan jasa pendaratan, penempatan dan penyimpanan pesawat udara (PJP4U), pelayanan jasa penumpang pesawat udara (PJP2U), pelayanan jasa penerbangan (PJP), pelayanan jasa Garbarata dan Pelayanan jasa konter.[93]

Pelayanan-pelayan itu kemudian dirincikan di dalam anggaran dasar PT Angkasa Pura II (persero) yang memuat bidang jasa utama yang dikelola meliputi:[94]

a. Penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas untuk kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, parkir dan penyimpanan pesawat udara;
b. Penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas terminal untuk pengangkutan penumpang;
c. Penyediaan, pengusahaan dan pengembangan jasa pelayanan penerbangan;
d. Penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas elektronika, navigasi, listrik, air dan instalasi limbah buangan;
e. Penyediaan lahan untuk bangunan, lapangan dan kawasan industri serta gedung/bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara;
f. Penyediaan jasa konsultansi, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan kebandarudaraan dan pelayanan penerbangan;

[93]Laporan Keuangan PT Angkasa Pura II, *op.cit*, hlm. 65.
[94]*Ibid.*

g. Penyediaan jasa pelayanan yang secara langsung menunjang kegiatan penerbangan yang meliputi penyediaan hanggar pesawat udara, perbengkelan pesawat udara, pergudangan, jasa boga pesawat udara, jasa ramp, jasa pelayanan penumpang dan bagasi, jasa penanganan kargo dan surat, pelayanan jasa *load control*, komunikasi dan operasi penerbangan, pelayanan jasa pengamatan, pelayanan jasa pemeliharaan dan perbaikan pesawat udara, pelayanan penyediaan dan pendistribusian bahan bakar pesawat udara;

h. Penyediaan jasa pelayanan yang secara langsung atau tidak langsung menunjang kegiatan bandar udara yang meliputi jasa penyediaan penginapan/hotel, penyediaan restoran dan bar (*cafe*), jasa penempatan kendaraan bermotor/parkir, jasa perawatan pada umumnya (kegiatan yang melayani pembersihan dan pemeliharaan gedung dan kantor di bandar udara, jasa pelayanan otomatisasi pelaporan keberangkatan penerbangan;

i. Jasa penunjang kegiatan bandar udara lainnya, meliputi penjualan bahan bakar dan pelumas kendaraan bermotor di bandar udara, jasa pelayanan pengangkutan barang, penumpang di terminal kedatangan dan pemberangkatan, jasa pelayanan pos, jasa pelayanan telekomunikasi, jasa tempat bermain dan rekreasi, jasa panduan wisata, agen perjalanan, bank untuk pelayanan jasa perbankan di bandar udara, penukaran uang, jasa pelayanan angkutan darat, penitipan barang, jasa advertensi, *first class lounge*, *business class lounge* dan VIP room, *hairdresser and beauty*

salon, agrobisnis *service*, *nursery*, asuransi, jasa penyediaan ruangan, *vending machine*, jasa pengolahan limbah buang, jasa pelayanan kesehatan, jasa penyediaan kawasan industri, jasa lainnya yang secara langsung atau tidak langsung menunjang kegiatan usaha bandar udara.

B. Aspek-Aspek Hukum Persaingan Usaha

Persaingan merupakan suatu proses di mana masing-masing perusahaan berupaya memperoleh pembeli atau langganan bagi produk yang dijualnya, yang antara lain dapat dilakukan dengan:

1. menekan harga (*price competition*);
2. persaingan bukan harga (*non-price competition*), misalnya yang dilakukan melalui diferensiansi produk, pengembangan hak atas kekayaan intelektual, promosi, pelayanan purna jual, dan lain-lain; dan
3. berusaha secara lebih efisien (*low-cost production*).[95]

Kehadiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mempunyai peranan penting sebagai landasan hukum dalam mengatur persaingan usaha antar pelaku usaha di Indonesia. Dalam pengembangan hukum persaingan usaha di Indonesia, terdapat dua orientasi yang digunakan yang menjadi landasan dan pertimbangan pengembangan hukum persaingan usaha di Indonesia yaitu:

1. berorientasi kepada pengaturan persaingan usaha antara pelaku usaha agar tercipata iklim usaha yang sehat dan kompetitif, dan

[95] Gunawan Widjaja, *Merger dalam Perspektif Monopoli*, Jakarta: PTRaja Grafindo Persada, 2002, hlm. 9-10

2. berorientasi kepada perubahan perilaku atau kebiasaan yang terdapat dalam masyarakat, terutama perilaku atau kebiasaan-kebiasaan yang dipraktekkan oleh pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya.[96]

Berdasarkan penelitian Prof. Hikmahanto Juwana terhadap berbagai peraturan perundang-undangan di beberapa negara, maka ada tiga kategori utama yang dilarang dalam hukum persaingan.

1. larangan yang dikategorikan sebagai tindakan oleh para pelaku usaha yang dapat menghambat perdagangan (*restraint on trade*).
2. kategori larangan bagi tindakan pelaku usaha yang berakibat pada berkurangnya persaingan (*lessen competition*).
3. kategori larangan yang memungkinkan para pelaku usaha yang tidak memberikan "pilihan" bagi konsumen.[97]

Berikut ini akan diuraikan 2 (dua) aspek penting yang diatur dalam Hukum Persaingan Usaha. Dua aspek yang dimaksud yaitu larangan dan pengecualian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

1. Larangan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

Pada dasarnya norma larangan dalam pengaturan mengenai persaingan usaha memiliki dua sifat, yaitu larangan yang bersifat *per se illegality* dan larangan yang bersifat *rule of reason*. Kedua sifat norma larangan ini digunakan sebagai instrument dalam pengaturan dan menjadi pendekatan

[96] Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 149

[97] Penelitian yang dilakukan berdasarkan studi literatur negara-negara Amerika Serikat, Jepang, dan beberapa negara Eropa, dalam Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Tanpa Kota: Penerbit Lentera Hati, 2001, hlm.

dalam penegakkan hukum persaingan usaha.[98] Adanya "suatu pengaturan yang secara langsung dapat mematikan persaingan dianggap tidak berlaku tanpa perlunya pembuktian lebih lanjut" merupakan embrio dari doktrin *per se illegal*. Di sisi lain, bila terdapat suatu pengaturan yang "tampaknya tidak secara nyata mematikan persaingan, namun dapat berdampak merugikan persaingan maka harus dilakukan suatu analisis untuk mengukur tujuan dan akibat dari pengaturan itu" merupakan embrio dari doktrin *rule of reason.*[99]

Secara sederhana, untuk menentukan apakah suatu pasal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memiliki sifat *per se illegal* dilihat dari rumusan pasal yang secara eksplisit melarang tanpa perlu membuktikan hasil atau akibat dari tindakan yang dilakukan, sedangkan pasal yang mengandung sifat *rule of reason* memiliki syarat hanya jika perbuatan itu mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.[100] Meskipun demikian, dalam implementasi hukum persaingan usaha, kategorisasi apakah suatu norma memiliki sifat *per se illegal* sehingga pengadilan tidak perlu melakukan analisis dampak dan akibat yang ditimbulkan, atau norma itu bersifat *rule of reason* sehingga perlu analisis lebih lanjut, seringkali menjadi

---

[98] Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia,* Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 93

[99] A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Per Se Illegal atau Rule of Reason,* Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hlm. 85-86

[100] Dalam *rule of reason*, dipergunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti apakah suatu tindakan pelaku usaha memiliki implikasi kepada persaingan. Menurut Robert H. Bork, ukuran suatu tindakan menghambat persaingan atau mendorong persaingan ditentukan oleh "*economic values, that is, either the maximization of consumer want satisfaction through the most efficient allocation and use resources…",* Lihat Robert H. Bork, *The Rule of Reason and the Per Se Concept: Price Fixing and Market Division,"* Te Yale Law Journal, No. 5, vol. 74, April 1965, hlm. 781

bias.[101] Hal ini dapat terjadi karena meskipun suatu perjanjian atau perbuatan tertentu dikategorikan *per se illegal* namun jika penggugat dapat menetapkan alasan pembenar yang bersifat pro kompetitif atas tindakannya, maka perjanjian atau perbuatan itu akan diputuskan berdasarkan *rule of reason*. Oleh karena itu, pada akhirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyerahkan penentuan pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* atas tindakan pelaku usaha berdasarkan hukum persaingan usaha kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha.[102]

Pada tataran pengaturan, pada umumnya dikenal dua instrumen kebijakan pengaturan persaingan usaha, yakni instrumen pengaturan kebijakan struktur (*structure*) dan instrument pengaturan kebijakan perilaku (*behavioral*). Perndekatan struktur (*structural approach*) menitikberatkan kepada pengaturan pangsa pasar (*market share*) dan mengaitkannya dengan konsentrasi industri, sedangkan pendekatan perilaku (*behavioral approach*) menitikberatkan pada memerangi perilaku dan praktik bisnis yang bersifat anti persaingan.[103]

Menurut Rambe Kamarul Zaman (Ketua Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat), RUU Persaingan Usaha Indonesia mengatur larangan yang bersifat *per se illegal* dan *rule of reason*, serta menggunakan kebijakan struktur

---

[101] Lihat Penjelasan A.M. Tri Anggraini mengenai Pasal 5 ayat (1) tentang Perjanjian Penetapan Harga, Pasal 9 tentang Pembagian Wilayah, dan Pasal 11 tentang Kartel yang mengalami pembiasan itu, A. M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek…op.cit,* hlm. 186-217

[102] Pasal 35 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

[103] Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha… op.cit.*, hlm. 220-221

sekaligus instrument kebijakan perilaku.[104] Hal ini menimbulkan konsekuensi posisi Undang-UndangNo. 5 Tahun 1999 menjadi kabur dan undang-undang ini terlalu idealis (*blanket law*) karena memiliki beberapa tujuan sekaligus (*multiple objective*) dan efektivitasnya pada negara-negara yang sedang membangun seperti Indonesia masih diragukan.[105]

Menurut Syam Khemani, undang-undang persaingan yang paling ideal adalah undang-undang yang menggunakan instrument perilaku (*behavioral*) yang bertujuan untuk mencapai efisiensi ekonomi.[106]

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Profesor Hikmahanto Juwana menegaskan bahwa prinsip larangan yang dianut oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah larangan terhadap prilaku (*restrictive business practices*) dari pelaku usaha. Undang-Undang ini sama sekali tidak bertujuan untuk menggunakan prinsip larangan terhadap struktur pasar (*market structure restraint*). Hal ini tercermin dari Pasal 4 ayat (2), Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (2) huruf (c) yang menentukan prosentase tertentu, tetapi prosentase yang ada dalam ketentuan itu hanyalah merupakan *triggering event* atau pemicu bahwa pelaku usaha diduga atau diangap melakukan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian, pelaku usaha dimungkinkan untuk menguasai prosentase pangsa pasar melebihi prosentase

---

[104] Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha …op.cit*, hlm. 95

[105] *Ibid*, hlm. 96

[106] Syam Khemani, *Competition Law, The World Bank*, Juli 1994, Note No. 14 dalam Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, op.cit*, hlm. 221

yang ditentukan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sepanjang penguasaan itu dilakukan atas dasar persaingan yang sehat.[107]

Terlepas dari perbedaan pandangan mengenai substansi larangan yang terkandung dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, secara garis besar undang-undang melarang beberapa perjanjian (Pasal 4 sampai Pasal 16), beberapa kegiatan (Pasal 17 sampai Pasal 24), dan penyalahgunaan posisi dominan (Pasal 25 sampai Pasal 29).

a. Perjanjian yang Dilarang

Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, perjanjian adalah suatu perbuatan dari satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun baik tertulis maupun tidak tertulis.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dari ketentuan perjanjian dalam konteks hukum persaingan usaha di Indonesia itu, definisi perjanjian dalam Undang-Undang ini tidak jelas tujuan dan cakupannya karena tidak ada penjabaran lebih lanjut dalam penjelasannya. Selain itu, perjanjian *joint venture* dikecualikan secara mutlak dari ketentuan larangan penetapan harga, namun tidak dijelaskan latar belakang dan *joint venture* yang bagaimana yang bias mendapat fasilitas semacam ini. Selain perjanjian *joint venture*, perjanjian yang berkaitan dengan Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) juga dikecualikan secara mutlak dari ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun

[107] Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai…op.cit,* hlm. 65-66

1999,[108] meskipun banyak kemungkinan terjadi penyalahgunaan HAKI untuk mengurangi atau menghambat persaingan sehingga sangat mungkin merugikan masyarakat.[109]

Melihat rumusan pasal di atas, dapat disimpulkan bahwa perjanjian yang dimaksud tidak menyebutkan tujuan tertentu, perjanjian terjadi karena adanya atau munculnya suatu perbuatan, perjanjian berasal dari adanya tindakan-tindakan tertentu dari pengusaha, dan perjanjian dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis.[110] Konsekuensi hukum rumusan perjanian dapat dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis, kedua-duanya diakui atau digunakan sebagai alat bukti dalam kasus persaingan usaha, dimana sebelumnya perjanjian tidak tertulis umumnya dianggap tidak begitu kuat sebagai alat bukti di pengadilan pada umumnya. Pengakuan dan masuknya perjanjian yang tidak tertulis sebagai bukti adanya kesepakaan yang dilakukan oleh para peaku usaha dalam Hukum Persaingan Usaha adalah sangat tepat dan telah sesuai dengan rezim Hukum Persaingan Usaha yang berlaku di berbagai negara.[111]

Meskipun demikian, perjanjian tidak tertulis berbeda dengan tidak ada perjanjian yang tegas. Misalnya seorang pelaku usaha hanya memberikan sinyal kepada pelaku usaha lain dengan jalan membatasi produksi atau *output* atau mengumumkan perubahan harga dengan harapan akan diikuti oleh

---

[108] Lihat Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf b tentang Perjanjian yang Berkaitan dengan Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) diatur dalam Peraturan Komisi No. 2 Tahun 2009

[109] Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit*, hlm. 108

[110] Ayudha D. Prayoga, et. al., *Competition Law and Its Regulation In Indonesia*, ELIPS bekerjasama dengan *Partnership for Business Competition,* Jakarta: 2001, hlm. 41

[111] Andi Fahmi Lubis et.al, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit*, hlm. 86

pelaku usaha lain. Tindakan seperti ini dianggap sebagai *understanding* atau *tacit agreement*. Tidak ada tanda-tanda dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk memberlakukan perajanjian "dalam anggapan" atau *collusive behavior* itu sebagai suatu perjanjian yang dilarang, kecuali jika tindakan itu termasuk ke dalam kategori "kegiatan yang dilarang".[112] Dengan demikian, *tacit agreement* belum mungkin untuk diterima atau diberlakukan dalam hukum persaingan usaha di Indonesia karena keterbatasan rumusan pasal yang mendefinisikan perjanjian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Sebagai perbandingan, *tacit agreement* di Amerika Serikat secara tegas termasuk dalam perjanjian yang dilarang dalam hukum persaingan usaha di negara itu. Pasal 1 The Sherman Act berbunyi *"Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several stalls, or with foreign nations, is hereby declared to be illegal."* Jadi istilah *agreement* di Amerika Serikat yang mencakup *contract, combination,* atau *conspiracy* yang menurut *Section 1* dari *The Sherman Act* mengharuskan adanya tindakan bersama-sama dari dua orang atau lebih untuk membentuknya, sedangkan tindakan bersama (*concerted action*) hanya dapat dibenarkan apabila mereka mempunyai *unity of purpose,* atau *understanding,* atau telah terjadi *meeting of minds* di antara mereka.[113]

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 mengatur beberapa perjanjian yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu:

---

[112] Munir Fuady, *Hukum Antimonopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat,* Bandung: PTCitra Aditya Bakti, 1999, hlm. 189

[113] Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha… op,cit,* hlm. 112

1) Oligopoli (Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999)
2) Penetapan harga
    a) Penetapan harga (Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
    b) Diskriminasi harga (Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
    c) Jual Rugi (Pasal 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
    d) Pengaturan Harga Jual Kembali (Pasal 8 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
3) Pembagian wilayah (Pasal 9 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
4) Pemboikotan (Pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
5) Kartel (Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
6) *Trust* (Pasal 12 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
7) Oligopsoni (Pasal 13 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
8) Integrasi vertikal (Pasal 14 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
9) Perjanjian Tertutup
    a) *exclusive distribution agreement* (Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
    b) *tying agreement* (Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
    c) *vertical agreement on discount* (Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
10) Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri

Selain perjanjian sebagai bentuk perbuatan yang dilarang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, terdapat beberapa kegiatan tertentu yang juga dilarang sebagaimana diuraikan berikut ini.

b. Kegiatan yang Dilarang

Berbeda dengan istilah "perjanjian" yang dipergunakan, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak dapat ditemukan suatu definisi mengenai "kegiatan". Meskipun demikian, jka ditafsirkan secara *a contrario* terhadap definisi perjanjian yang diberikan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, maka dapat dikatakan bahwa pada dasarnya yang dimaksud dengan "kegiatan" itu adalah tindakan atau perbuatan hukum "sepihak" yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa adanya keterkaitan hubungan (hukum) secara langsung dengan pelaku usaha lainnya. Jadi, "kegiatan" merupakan suatu usaha, aktivitas, tindakan atau perbuatan hukum secara sepihak yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan tanpa melibatkan pelaku usaha lainnya.[114]

Bentuk-bentuk kegiatan yang dilarang dalam konteks Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu:

1) Kegiatan yang bersifat monopoli (Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
2) Kegiatan yang bersifat monopsoni (Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);

[114] Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Antimonopoli*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999, hlm. 31

3) Kegiatan yang bersifat penguasaan pasar (Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
4) Kegiatan jual rugi (*predatory pricing*)/jual murah (*dumping*) (Pasal 20 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999);
5) Kegiatan penetapan biaya produksi secara curang (manipulasi biaya) (Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999); dan
6) Kegiatan persekongkolan (Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999).

Selain perjanjian dan kegiatan, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memasukkan posisi dominan sebagai hal yang dilarang sebagaimana diuraikan berikut ini.

c. Posisi Dominan

Pada perspektif ekonomi, posisi dominan adalah posisi yang ditempati oleh perusahaan yang memiliki pangsa pasar terbesar. Dengan pangsa pasar yang besar itu, perusahaan memiliki *market power*. Dengan *market power* itu, perusahaan dominan dapat melakukan tindakan atau strategi tanpa dapat dipengaruhi oleh perusahaan pesaingnya.[115]

Sedangkan dalam perspektif hukum, pengertian posisi dominan dikemukakan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa:

> "posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar

[115]Andi Fahmi Lubis et.al., *Hukum Persaingan Usaha…op.cit*, hlm. 166.

> bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.*"*

Berdasarkan pasal ini, untuk dikatakan memiliki posisi dominan, syarat atau parameter penting yang diberlakukan ialah pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya dalam kaitan pangsa pasar, kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Oleh karena itu menurut hukum hanya satu pesaing (yang mempunyai posisi dominan) yang dapat menguasai posisi dominan di pasar bersangkutan. Tetapi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak menjelaskan apakah syarat-syarat atau parameter tersebut harus dipenuhi secara kumulatif atau alternatif. Tetapi ciri penting bagi pelaku usaa yang mempunyai posisi dominan adalah jika pelaku usaha itu dapat melakukan persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan secara mandiri atau individu tanpa memperhitungkan pesaing-pesaingnya.[116]

Penguasaan posisi dominan di dalam hukum persaingan usaha sebenarnya tidak dilarang, sepanjang pelaku usaha itu dalam mencapai poisi dominannya atau menjadi pelaku usaha yang lebih unggul (*market leader*) pada pasar yang bersangkutan atas kemampuannya sendiri dengan cara yang *fair*.[117] Namun, berdasarkan pendekatan struktur dan perilaku pasar dalam posisi dominan, diperoleh gambaran bahwa struktur pasar yang terdapat pelaku usaha yang memiliki posisi dominan akan bergerak mendekati struktur

[116]Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit,* hlm. 512
[117]*Ibid*, hlm. 510

monopoli dan perilaku pasarnya pun akan menyerupai monopolis. Logikanya, semakin besar penguasaan pasar oleh pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan, maka persaingan semakin berkurang dan kemudian menghilang, kondisi ini yang menjadikan posisi dominan menjadikan *competition policy* semakin menjauh dari tujuan utamanya yakni untuk mempromosikan dan mewujudkan persaingan usaha tetap ada dan berlangsung sehat.[118]

Dalam ilmu hukum persaingan usaha, umumnya penyalahgunaan posisi dominan dibedakan dalam dua tipe perilaku bisnis, yaitu[119]:

1) Penyalahgunaan ekspolitasi, dimana suatu peruahaan memanfaatkan kekuatan pasar yang dimilikinya dengan menerapkan harga tinggi kepada konsumennya, membuat diskriminasi di antara konsumen, membayar harga rendah kepada penyalur barang, atau dengan cara-cara lainnya yang berkaitan dengan itu semua;
2) Penyalahgunaan eksklusivitas, di mana suatu perusahaan mencoba untuk menekan pasar dengan cara menolak bertransaksi dengan perusahaan pesaing, meningkatkan biaya perusahaan pesaing ketika peruahaan itu ingin masuk ke dalam pasar yang sama, dengan menetapkan harga rendah yang sulit dicapai pada perusahaan pesaing (*predatory pricing*).

Dengan demikian, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebenarnya tidak melarang bagi pelaku usaha memiliki kedudukan posisi dominan di dalam pasar, asalkan tidak menyalahgunakan posisi dominan yang dimilikinya.

---

[118] Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha …op.cit*, hlm. 395
[119] *Ibid*

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melarang penyalahgunaan posisi dominan yang meliputi:

1) Pencegahan konsumen untuk memperoleh barang atau jasa yang bersaing;
2) Pembatasan pasar dan pengembangan teknologi;
3) Menghambat pesaing untuk masuk pasar;
4) Jabatan rangkap;
5) Pemilikan saham; dan
6) Larangan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan badan usaha yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.[120]

Meskipun demikian, larangan-larangan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 baik dalam bentuk perjanjian, perbuatan, maupun posisi dominan tidak serta merta mengakibatkan pelakunya dapat dijatuhi sanksi. Hal ini disebabkan karena terdapat hal-hal tertentu yang menyebabkan perbuatan yang dilarang itu dapat dikecualikan dari rezim hukum persaingan usaha sebagaimana dijabarkan berikut ini.

2. Pengecualian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

a. Latar Belakang Pengecualian

[120]Pasal yang dapat disangkakan mengenai pelanggaran posisi dominan, selain ketentuan Pasal 25, juga Pasal 19 huruf a dan huruf b menganai Penguasaan Pasar, Pasal 26 mengenai Jabatan Rangkap, juga Pasal 28 dan Pasal 29 mengenai Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan, dimana ketiga pasal itu biasanya saling berkaitan.

Peran pemerintah sebagai perencana, pelaksana dan pengawas telah ada dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagai amanah untuk berupaya mengoptimalkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan barang dan/atau jasa yang menguasai hidup orang banyak yang kemudian sumber daya alam tersebut dialokasikan, didistribusikan dan distabilisasi bagi kemakmuran rakyat. Maka pemusatan ekonomi oleh negara disebut sebagai monopoli karena konstitusi.[121]

Implikasinya, hak monopoli hanya terletak pada negara. Jika terdapat pelaku usaha tau badan usaha non pemerintah dan bukan ditunjuk oleh pemerintah telah melakukan monopoli maka secara tegas akan dianggap melakukan praktek persaingan usaha tidak sehat. Campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi sebagai proteksi, meliputi:menjaga keseimbangan kepentingan; kepentingan pelaku usaha dan konsumen; dan memproteksi kepentingan negara dan kepentingan umum terhadap kepentingan perseorangan.[122]

Namun pada kenyataannya peran pemerintah dalam kegiatan usaha yang cenderung menimbulkan praktek bisnis tidak sehat. Secara praktis peran pemerintah dalam kegiatan usaha yang cenderung menimbulkan praktek bisnis tidak sehat dapat dikelompokkan dalam 2 bentuk, yaitu:[123]

1) Menciptakan rintangan artifisial (*artificial barrier*)dan*captive market*

[121] Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Yogyakarta: Aswaja Presiondo, 2013, hlm. 125

[122]*Ibid*

[123] Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli…op.cit,* Hlm 10-11

Pemerintah melalui kebijakan dan/atau peraturan perundangan-undangannya dapat menunjuk pelaku usaha tertentu untuk mengimpor atau mengekspor suatu produk tertentu. Konsekuensi dari rintangan artifisial ini menimbulkan praktek monopoli artifisial oleh pelaku usaha yang telah ditunjuk oleh pemerintah atau suatu kegiatan usaha hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan pemerintah, karenanya pelaku bisnis lainnya tidak dapat melakukan atau memasuki usaha ini.

Bulog sebagai BUMN pernah terlibat praktek ini dalam bentuk kerjasama dengan PT Bogasari Flour Mills dalam pengadaan tepung terigu mulai dari industri hulu sampai hilir, sehingga akhirnya PT Bogasari menjadi besar termasuk anak-anak perusahaannya. Contoh lain misalnya Peraturan Menteri Pertanian No. 60 Tahun 2012 tentang Rekomendasi Impor Produk Holtikultura mengharuskan importir memiliki gudang agar dapat mendapatkan Rekomendasi Impor Produk Holtikultura (RPIH). Aturan kewajiban kepemilikan kendaraan berpendingin serta ruangan berpendingin bagi importir ini dinilai hanya menguntungkan importir besar, dan dapat membuka peluang kartel.[124]

2) Memberikan *privilege* yang berlebihan kepada pelaku usaha tertentu

Tindakan pemerintah dalam memberikan *privilege* ini hampir serupa modusnya dengan menciptakan rintangan artifisial, yakni dalam bentuk penciptaan tata niaga, *supervised exports or imports*, atau pemberian lisensi tunggal pada pelaku usaha tertentu. Akibatnya pelaku usaha

[124]http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt515cd6024a2cb/kaji-ulang-regulasi-yang-buka-peluang-kartel, diakses pada 16 Mei 2015 pukul 10.00WIB

tertentu yang mendapat *privilege*itu dapat menguasai suatu produk beserta pangsa pasar yang dapat menimbulkan monopoli dan monopsoni karena pelaku usaha lain tidak dibenarkan untuk berpartisipasi di pasar yang bersangkutan.

Dalam hal ini kebijakan dalam bentuk apapun yang dikeluarkan oleh kementerian atau badan pemerintah di bawahnya sangat berperan dalam pemberian keistimewaan itu. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, tindakan yang berdasarkan kebijakan-kebijakan maupun peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah itu mendapat pengecualian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 seringkali disalahgunakan atau terjadi kontradiksi antara undang-undang sektoral dengan ketentuan persaingan usaha. Agar tidak terjadi kontradiksi pengaturan dalam undang-undang sektoral itu, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 diatur ketentuan mengenai pengecualian bagi penerapan monopoli oleh pemerintah. Pengecualian itu diatur dalam Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 dengan ketentuan di bawah ini.

b. Pengecualian Pasal 50 huruf a

Pasal 50 huruf a berbunyi: perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Sesuai dengan pedoman pelaksanaan ketentuan Pasal 50 huruf a yang dikeluarkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha,[125] pasal itu diuraikan di bawah ini.

1) Perbuatan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata perbuatan diartikan sebagai sesuatu yang diperbuat (dilakukan). Jika dikaitkan dengan ketentuan BAB IV Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang "Kegiatan yang Dilarang" yang dijabarkan dalam ketentuan Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 berupa suatu larangan bagi pelaku usaha untuk melakukan sesuatu, maka kata kegiatan maknanya sama dengan "perbuatan" untuk melakukan sesuatu. Demikian juga jika dikaitkan dengan ketentuan dalam BAB V yang mengatur mengenai Posisi Dominan yang kemudian dijabarkan dalam ketentuan Pasal 25 sampai dengan Pasal 29 yang isinya berupa larangan bagi pelakuusaha menggunakan posisi dominan, dalam arti larangan melakukan suatu perbuatan. Dengan demikian, ketentuan yang diatur dalam BAB IV jika kegiatan yang dilakukan bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan BAB V Posisi Dominan sepanjang pelaku usaha dalam melakukan perbuatan itu berdasarkan kewenangan dari Undang-Undang atau dari peraturan perundang-undangan yang secara tegas mendapat delegasi dari Undang-Undang mendapat pengecualian dari ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

[125] Peraturan Pengawas Persaingan Usaha No. 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

"Peraturan perundang-undangan" jenisnya sangat banyak, termasuk berbagai peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Berdasarkan asas *lex superior derogate legi inferior* maka dalam hal terdapat peraturan perundang-udangan yang tidak secara langsung diamanatkan sebagai peraturan pelaksana dari suatu Undang-Undang peraturan itu tidak dapat mengenyampingkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dengan kata lain, apabila materi peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang itu bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 maka tidak dapat diartikan sebagai pengecualian dalam Pasal 50 huruf a ini.

2) Perjanjian

Berdasarkan Pasal 1 angka 7, perjanjian diartikan sebagai suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usahauntuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaa lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Pengecualian atas perjanjian dalam konteks ini sama dengan pengecualian terhadap perbuatan yakni perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha, secara tegas berdasarkan wewenang yang diberikan Undang-Undang atau ketentuan "peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang" tetapi berdasarkan delegasi secara tegas dari Undang-Undang.

3) Bertujuan melaksanakan

Frasa "bertujuan melaksanakan" dapat diartikan bahwa pelaku usaha melakukan sesuatu tindakan bukan atas otoritas sendiri tetapi berdasarkan perintah dan kewenangan yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang atau dalam peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tetapi

mendapat delegasi tegas dari Undang-Undang. Melaksanakan peraturan perundang-undangan tidak dapat ditafsirkan sama dengan "berdasarkan peraturan perundang-undangan". Melaksanakan selalu dikaitkan dengan kewenangan yang secara tegas diberikan pada subjek hukum tertentu oleh Undang-Undang sedangkan "berdasarkan" tidak terkait dengan pemberian kewenangan, tetapi semata-mata hanya menunjukkan untuk suatu hal tertentu diatur dasar hukumnya.

4) Peraturan perundang-undangan yang berlaku

Berdasarkan Peraturan Komisi yang dikeluarkan pada tahun 2009 ini, peraturan perundang-undangan yang berlaku masih berpedoman pada ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tetapi peraturan tersebut telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tenang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasakan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.[126] Berdasarkan ketentuan ini, peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

[126]Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Perlu diperhatikan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 memiliki perbedaan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yaitu dengan munculnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di bawah Undang-Undang dan perincian Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (tidak memasukkan Peraturan Desa).[127] Selain itu, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 disebutkan berbagai jenis peraturan perundang-undangan selain yang ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yang digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, yakni yang mencakup "peraturan yang ditetapkan" oleh:

a) Majelis Permusyawaratan Rakyat;

b) Dewan Perwakilan Rakyat;

c) Dewan Perwakilan Daerah;

---

[127] Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan mencakup:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c) Peraturan Pemerintah;
d) Peraturan Presiden;
e) Peraturan Daerah.

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bawa Peraturan Daerah mencakup:

a) Peraturan Daerah Provinsi;
b) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
c) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat.

Sedangkan, berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, ditentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d) Peraturan Pemerintah;
e) Peraturan Presiden;
f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

d) Mahkamah Agung;

e) Mahkamah Konsitusi;

f) Badan Pemeriksa Keuangan;

g) Komisi Yudisial;[128]

h) Bank Indonesia;

i) Menteri;

j) Badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang;

k) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;

l) Gubernur;

m) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/Kota;

n) Bupati/Walikota;

o) Kepala Desa atau yang setingkat.

Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 bahwa Peraturan Perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan. Termasuk pengertian "peraturan perundang-undangan yang berlaku" juga instrument hukum dalam bentuk "keputusan" yang bersifat mengatur yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, seperti presiden, menteri, gubernur, bupati/walikota atau keputusan pejabat lainnya

[128]Bandingkan dengan penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang memasukkan "Kepala Badan" sedangkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menghilangkan "Kepala Badan" dan memasukkan "Komisi Yudisial"

yang sifatnya mengatur, yang sudah ada atau ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yang harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.[129]

Singkatnya, pengecualian penerapan Pasal 50 huruf a berlaku:[130]

a) Tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945;
b) Penafsiran "peraturan perundang-undangan yang berlaku" tidak dapat ditafsirkan secara umum sebagaimana ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang telah diperbarui dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, tetapi harus ditafsirkan hanya mencakup undang-undang atau peraturan di bawah undang-undang, tetapi yang mendapat delegasi secara tegas dari Undang-Undang yang bersangkutan; dan
c) Pelaku Usaha yang melaksanakan "peraturan perundang-undangan yang berlaku" adalah pelaku usaha yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

c. Pengecualian Pasal 51

Pasal 51 Undang-UndangNo. 5 Tahun 1999 berbunyi:

> "Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan

[129] Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 100 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 ditegaskan bahwa, "*semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputuan Bupati/Walikota, atau Keputusan Pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini."*

[130] Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit,* hlm. 770

diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah."

Sesuai dengan pedoman pelaksanaan ketentuan pasal 51 yang dikeluarkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha,[131] pasal itu diuraikan sebagai berikut.

1) Monopoli dan/atau Pemusatan Kegiatan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memberikan definisi yang berbeda terhadap arti dari "monopoli", "praktek monopoli, "dan persaingan usaha tidak sehat". Pasal-pasal dalam undang-undang ini banyak mencantumkan klausul atau anak kalimat "…dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, (Pasal 4 ayat (1)), Pasal 9, Pasal 11 sampai dengan 13 ayat (1), Pasal 16 sampai dengan 20, 26, dan 28), dan "…. Dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat" (Pasal 7, 8, 14, 21 sampai dengan 23.[132]

Menurut Undang-undang, monopoli diartikan sebagai penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku atau satu kelompok pelaku usaha.[133] adapun praktek monopoli adalah pemusatan kekuasaan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak

[131] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

[132] A.F. Elly Erawati, *Mengatur Perilaku Para Pelaku Usaha dalam Kerangka Persaingan Usaha yang Sehat: Deskripsi Terhadap Isi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Mnopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Himpunan Makalah, Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999, Hlm. 24

[133] Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.[134] Pemusatan kekuasaan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa.[135]

Menurut pengertian di atas, monopoli tidak hanya diartikan mencakup struktur pasar dengan hanya ada satu pemasok atau pembeli di pasar bersangkutan, sebab struktur pasar demikian jarang sekali terjadi. Jangkauan kata monopoli lebih luas dari itu, hal ini dapat dilihat jika seorang yang monopolis menguasai pangsa pasar lebih dari 50 persen, sehingga pada pasar itu masih ada pelaku usaha pesaing tetapi hanya satu atau dua pelaku usaha yang menguasai.[136]

Oleh karena itu perlu ditekankan bahwa monopoli berarti kondisi penguasaan atas produksi dan pemasaran oleh satu kelompok satu pelaku usaha tertentu. Sedangkan praktek monopoli menekankan pada pemusatan kekuasaan sehingga terjadi kondisi pasar yang monopoli. Karenanya, praktek monopoli tidak harus langsung bertujuan menciptakan monopoli, tetapi istilah ini pada umumnya menggambarkan suatu usaha mencapai atau memperkuat posisi dominan di pasar. Lebih jelasnya, praktek monopoli adalah proses pemusatan, sedangkan monopoli adalah kondisi pasar akibat dari praktek monopoli.[137]

---

[134]Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999
[135]Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999
[136]Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999
[137] Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia),* Cetakan Pertama, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 8-9

Arie Siswanto yang mengutip Roger E. Meiners, menjelaskan bahwa istilah monopoli sering dipakai untuk menunjukkan tiga hal berbeda. Pertama, monopoli digunakan untuk menggambarkan suatu struktur pasar, yakni "*a market structure in which the output of an industry is controlled by a single seller or a group of sellers making joint decisions regarding production and price"*. Dilihat dari pengertian Meiners itu dapat dilihat bahwa definisi monopoli tidak hanya dapat dilakukan oleh satu penjual saja, melainkan lebih dari satu penjual (*a group of sellers*) yang membuat keputusan bersama tentang produksi atau harga. Kedua, istilah monopoli sering digunakan untuk menggambarkan suatu posisi yakni posisi penjual yang memiliki penguasaan dan kontrol ekslusif atas barang atau jasa tertentu. Ketiga, istilah monopoli juga untuk menggambarkan kekuatan (*power*) yang dipegang oleh penjual untuk menguasi penawaran, menentukan dan manipulasi harga.[138]

Kwik Kian Gie mengemukakan bentuk-bentuk monopoli dapat berupa:[139]

a) Monopoli yang diberikan begitu saja oleh pemerintah kepada swasta berdasarkan nepotisme;
b) Monopoli yang terbentuk karena beberapa pengusaha yang bersangkutan membentuk kartel ofensif;
c) Monopoli yang tumbuh karena praktek persaingan yang nakal;

[138] Roger E. Meiners, *The Legal Environment of Business*, West Publishing Company, St. Paul, 1998, hlm. G-8 dalam Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Pratik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Cet. I, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 27

[139] Kwik Kian Gie, *Praktik Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, hlm. 52-53

d) Monopoli yang dibentuk untuk pembentukan dana yang penggunaannya adalah untuk sosial dan dipertanggungjawabkan kepada publik, baik tujuannya tapi jelek prosedurnya;

e) Monopoli yang diberikan kepada inovator dalam bentuk oktroi dan paten untuk jangka waktu yang terbatas;

f) Monopoli yang terbentuk karena perusahaan yang bersangkutan selalu menang dalam persaingan yang suda dibuat wajar, adil, dan fair;

g) Monopoli yang dipegang oleh Negara dalam bentuk BUMN karena barangnya dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak;

h) Monopoli yang disebabkan karena pembentuka kartel defenitif agar persaingan yang mematikan dapat dihentikan.

Sedangkan menurut Arie Siswanto, monopoli dapat diklasifikan dalam 3 bentuk, yaitu:[140]

a) Berdasarkan kriteria siapa yang memegang atau memiliki kekuasaan untuk melakukan monopoli. Maka monopoli dibagi dua yaiu monopoli publik dan monopoli swasta. Monopoli publik jika monopoli itu dipunyai oleh badan publik (*public body*), seperti negara dan pemerintahdaerah. Sebaliknya monopoli swasta adalah monopoli yang dipegang oleh pihak non publik, seperti perusahaan swasta, koperasi,dan perorangan.

b) Berdasarkan sisi keadaan yang menyebabkan suatu kondisi monopoli. Dalam hal ini monopoli dibedakan menjadi *natural monopoly* dan *social*

[140] Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Cet. Pertama, Indonesia: Penerbit Ghalia, 2002, hlm. 22

monopoly. *Natural Monopoly* adalah monopoli yang disebabkan oleh faktor-faktor alami yang ekslusif, misalnya jika di suatu daerah terdapat bahan tambang langka yang tidak dijumpai di daerah lain sehingga ia menjadi pengelola sumber daya di wilayah itu. *Social monopoly* merupakan monopoli yang tercipta dari tindakan manusia atau kelompok sosial, misalnya monopoli terhadap hak cipta yang diberikan oleh negara kepada seorang pencipta.

c) Dilihat dari segi legalitas, monopoli dibedakan menjadi monopoli legal dan monopoli ilegal, monopoli legal adalah monopoli yang tidak dilarang oleh hukum, sebaliknya, monopoli ilegal adalah perbuatan yang dilarang oleh hukum.

Adapun ketentuan Pasal 17 Undang-UndangNo. 5 Tahun 1999 memberikan batasan unsur dan kriteria monopoli yang dilarang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok usaha, yaitu melakukan penguasaan atas produksi suatu produk; melakukan penguasaan atas pemasaran suatu produk; penguasaan itu dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli; dan penguasaan itu dapat mengakibatkan terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat.[141]

Di dalam Islam, pelaku usaha dituntut untuk bersikap jujur dan tidak curang dalam berusaha, termasuk larangan untuk menumpuk harta perdagangannya demi keuntungan yang besar. Dalam Al Qur'an Surat An Nisa ditegaskan bahwa "Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu

[141] Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha… op.cit,* hlm. 234

saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama suka di antara kamu."[142] Ayat ini berhubungan dengan etika berbisnis di dalam Islam bahwa terdapat larangan untuk melakukan persaingan usaha tidak sehat. Meskipun demikian, istilah hukum persaingan usaha belum begitu dikenal dalam literature hukum bisnis Islam. Istilah-istilah *ikhtikar*, *talaq ar-rukban, tadlis, ta'alluq,* dan seterusnya yang berkaitan dengan tindak monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lebih disebut sebagai etika bisnis Islam.[143]

Terlepas dari peristilahan itu, Islam secara tegas melarang praktek monopoli sebab dapat menyebabkan rusaknya sistem pasar dan inefisensi dalam perekonomian. Dengan kata lain, monopoli melanggar sistem perekonomian. Seorang ulama besar Indonesia, Yusuf Qardhawi, menganggap monopoli adalah tindakan haram berdasarkan pernyataan Rasulullah SAW yang melarang praktek monopoli, "*Barangsiapa melakukan monopoli, maka dialah pendosa.*"[144] Rasulullah SAW sangat tegas dalam mengatasi masalah penipuan dan monopoli dalam perdagangan sehingga beliau menyamakan keduanya dengan dosa-dosa paling besar dan kekafiran.[145]

Meskipun demikian, para fuqaha berbeda pendapat tentang dua masalah jenis barang yang haram dimonopoli dan waktu tidak dibolehkannya praktek

---

[142] QS An-Nisa (4: 29)

[143] Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan…, op.cit*, hlm. 27

[144] Mohammad, *Etika Bisnis Islam,* Yogyakarta: Akademi Manajemen Perusahaan YKPN, 2004, hlm. 213

[145] Abdur-Rasul, Ali. *Al-Mabaadi'ul-Iqtisaadiyyah fil-Islaam.* Qaahirah: Daarul Fikril-'Arabi, 1968 dalam Monzer Kahf, *Ekonomi Islam (Telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995, hlm. 54

monopoli. Sebagian fuqaha melarang monopoli hanya terhadap bahan makanan. Menurut Al Ghazali, barang-barang yang bukan makanan atau penunjang bahan makanan tidak dilarang untuk dimonopoli. Namun menurut Yusuf Qardhawi, pelarangan monopoli untuk semua jenis barang manusia karena redaksi dari hadits yang telah disinggung sebelumnya, jadi intinya barang siapa yang melakukan monopoli ia berdosa. Redaksi hadits ini bersifat umum, sedangkan *nash* tentang pelarangan monopoli yang dikhususkan terhadap makanan saja bersifat khusus, sedangkan redaksi yang khusus tidak bisa menafikkan redaksi yang umum. *Illat* pelarangan monopoli ialah tindakan ini mendatangkan gangguan sosial. Yusuf Qardhawi condong mengikuti jejak Abu Yusuf yang berkata "setiap benda yang apabila ditahan (ditimbun) menyebabkan gangguan bagi manusia adalah monopoli. Dan setiap bertambah butuhnya manusia kepada sesuatu barang yang dimonopoli maka dosanya semakin besar terutama makanan yang merupakan kebutuhan yang sangat pokok."[146]

Namun lebih lanjut, Qardhawi mengatakan bahwa jika terjadi keadaan memaksa maka boleh melakukan monopoli pasar.Berkaitan dengan hal itu, Islam mengenal adanya *monopoly by law*. Dalam konteks-konteks tertentu, peran negara dalam pemerataan ekonomi seluruh rakyat menjadikan negara pada posisi *waliyul amri adh-dhoruri bi syaukah,* di mana kewajiban negara untuk melindungi dan memberikan hak dasar dalam hidup. Berdasarkan hadits Rasulullah SAW yang berbunyi, "Orang-orang Islam itu bersekutu

[146] Yusuf Qardhawi, *Norma dan Etika Ekonomi Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997, hlm. 190-191

(memiliki hak yang sama) dalam tiga hal yaitu rumput, air, dan api" (HR. Abu Daud), secara umum dapat disimpulkan bahwa monopoli oleh negara tertuju dalam tiga hal, yaitu berasal dari interpretasi makna rumput, air, dan api itu.[147] Ketiga aset itu merupakan simbol dari sesuatu yang menjadi hajat hidup orang banyak sehingga aset itu menjadi kepentingan bersama (umum).[148]

Dalam sejarah, Rasulullah SAW juga selalu melakukan monopoli sumber-sumber ekonomi dalam rangka kepentingan umum. Misalnya sumber-sumber ekonomi Madinah tidak diberikan kepada kepemilikan pribadi, sumber-sumber ekonomi yang menghidupi orang banyak yang melibakan kepentingan umum harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Saat itu, sumber ekonomi yang

[147]"Rumput" merupakan simbol dari apa saja yang tumbuh di permukaan bumi yang menjadi kepentingan hajat hidup orang banyak, misalnya hutan yang menjadi kawasan yang sangat penting bagi keberlangsungan hidup manusia. "Air" merupakan simbol energi yang berada di bawah tanah, sehingga minyak, batu bara, dan gas juga merupakan aset penting yang keberadaannya harus dikelola oleh negara. "Api" merupakan simbol energi yang berasal dari atas tanah, misalnya listrik. Lihat Mustafa Kemal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha… op.cit*, hlm. 37
Dr. As-Sibā'i berkomentar mengenai ketiga benda itu dengan mengatakan bahwa semuanya harus dipahami sekedar contoh-contoh bahwa semua jenis barang yang disebutkan itu adalah keperluan-keperluan pokok bagi kehidupan di padang pasir dan tidak ada alasan untuk membatasi penerapan prinsip ini terhadap barang-barang lain yang diperlukan dalam kehidupan perkotaan (As-Sibā'i, Mustafã, *Isytirākiyyātul-Islām*, Dimasyqa: Dārul-Matbū'atul-'Arabiyyah, Edisi Kedua, 1960, 133). Prof. Al-Mubārak memasukkan ke dalam pembahasan ini semua mineral yang ada di bawah permukaan tanah, bak yang ada di tanah milik perorangan maupun milik negara dengan mengatakan bahwa pemerintah tidak boleh memberikan mineral-mineral ini kepada perorangan sehingga menjadi haknya dan juga tidak boleh memberikan tanah yang tidak dimiliki secara pribadi (Al-Mubārak, Muhammad*, Nizāmul-Islām, al-Iqtisād,* Bairūt: Dārul-Fikr, 1972, 103-104). Abu Zarah menganggap ketiga benda itu sebagai "hak Allah" sebagai landasan bagi pemilikan mineral oleh pemerintah sehingga nilai produk itu tidak dapat dikaitkan dengan pekerja yang dipekerjakan di situ dan menekankan bahwa individu-individu tidak diperbolehkan memiliki sumber-sumber ini dan pemerintah tidak dibenarkan memberi izin pemilikan atas sumber-sumber itu (Muhammad Abū Zahrah, *At-Takāfulul-Ijtimā'ī fil-Islām*, Qāhirah: Dārul-Qaumiyyah, 1964, hlm. 29-30

[148]Mustafa Kemal Rokan, *loc. cit*

paling dominan adalah tanah yang berisikan padang rumput sebagai tempat makanan binatang ternak, termasuk garam, sumber air, dan sebagainya.[149]

Perusahaan negara memainkan peranan penting dalam sistem ekonomi Islam, yang berjalan bergandengan tangan dengan pemilikan oleh negara. Pemilikan oleh negara dalam pemikiran Islam tidak hanya mencakup apa yang biasanya dikenal sebagai pemanfaatan oleh negara (*public utility*), seperti jalan-jalan dan sungai-sungai, tetapi termasuk juga apa yang dikenal dengan "sumber-sumber manfaat yang dapat dinikmati bersama."[150] Pandangan lain mengenai pemilikan oleh pemerintah dalam Islam membedakan antara hak milik bersama dan harta milik pemerintah. Untuk hak milik yang pertama, setiap individu memiliki hak untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pribadinya dengan memanfaatkan barang-barang milik bersama itu, sedangkan untuk hak milik yang disebut belakangan adalah perusahaan-perusahaan pemerintah yang didirikan untuk mengeksploitasi sumber-sumber itu.[151]

Pemusatan kegiatan dalam Pasal 51 Undang-UndangNo.5 Tahun 1999 dapat didefinisikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi yaitu penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.[152] Berdasarkan definisi itu, pemusatan kegiatan pada dasarnya menggambarkan suatu

---

[149]*Ibid*, hlm. 38

[150] Monzer Kahf, *Ekonomi Islam… op.cit,* hlm. 60

[151]*Ibid.*, hlm. 62. Namun pembedaan seperti ini tidak memiliki arti praktis yang penting dari sisi ekonomi karena sekarang individu-individu diperbolehkan menggunakan sumber-sumber milik bersama melampaui cakupan konsumsi pribadi mereka yang bersifat langsung.

[152]Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

keadaan penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan yang dicerminkan dari kemampuannya dalam menentukan harga yang dapat dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Praktek monopoli yang hingga saat ini dominan terjadi di Indonesia adalah praktek monopoli yang muncul sebagai pemberian fasilitas oleh negara. Pemberian fasilitas oleh negara yang berakibat pada praktek monopoli ini dilegitimasi dengan praturan perundang-undangan, di sisi lain apabila dicermati dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 masalah ini tidak diatur secara substantif.[153]

Berdasarkan hal di atas, dapat disimpulkan bahwa monopoli memiliki bermacam-macam bentuk dan pengelompokkan. Demikian, dimasukkannya monopoli ke dalam kategori kegiatan yang di larang oleh Undang-Undang Persaingan Usaha bukan berarti semua kegiatan monopoli dilarang (*illegal*). Toleransi yang diberikan oleh undang-undang itu diberikan kepada monopoli alamiah (*natural monopoly*) sebagai serta monopoli yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, salah satunya ialah monopoli yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara selama diselenggarakan oleh perusahaan atau badan yang ditunjuk oleh pemerintah dan di atur dengan peraturan perundang-undangan.

[153] Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai…, op. cit.*, hlm. 55

Selanjutnya, dengan kata hubung dan/atau maka dalam pasal ini monopoli dapat terjadi baik dengan pemusatan kegiatan secara bersamaan (kumulatif) maupun secara terpisah (alternatif).

2) Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Berdasarkan observasi penulis, sangat sulit menemukan literatur Indonesia yang mengupas lebih dalam mengenai barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak. Tidak ada definisi atau batasan yang jelas mengenai barang dan/atau jasa mana saja yang dapat dikualifikasikan ke dalam barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak. Bahkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 dimana istilah "hajat hidup orang banyak" ini berasal tidak memberikan detail penjelas apa yang dimaksudkan dengan istilah itu.

Berdasarkan ketentuan KPPU, barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi:

a) alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
b) distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar; dan atau
c) stabilisasi, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam

bidang pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

3) Cabang-Cabang Produksi yang Penting bagi Negara

Berdasarkan Pasal 33 yang terkenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia,[154] cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara menjadi hak penguasaan Negara. Seperti halnya terminologi "hajat hidup orang banyak", istilah "cabang-cabang produksi yang penting" bagi Negara juga tidak memiliki pengertian yang definitif atau apa-apa saja yang dimasukkan ke dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara. Pembahasan mengenai cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara umumnya berakhir kepada perdebatan mengenai hak menguasai Negara.[155]

Klausul ini merupakan refleksi dari prinsip ekonomi kerakyatan, sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 33 UUD 1945, adalah sebuah sistem perekonomian yang ditujukan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi. Tiga prinsip dasar ekonomi kerakyatan adalah: perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan; cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[156]

---

[154] J. Ronald Mawuntu, *Konsep Penguasan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Vol. XX/No.3/April-Juni/2012, hlm. 15

[155] Lihat putusan Mahkamah Konstitusi tentang Undang-Undang Migas, Undang-Undang Ketanagakelistrikan, dan Undang-Undang Sumber Daya Air

[156] Revrisond Baswir, *loc.cit.*

International scholars mengkelompokkan cabang-cabang penting bagi Negara termasuk ke dalam golongan *public utilities.* Menurut Rick Geddes istilah *'public utility'* menunjukkan:

> "*a wide variety of industries including, among others, airlines, telecommunications, oil, natural gas, electricity, trucking, cable television and railroads. These industries share a common 'network' structure, in that they have an extensive distribution system of lines, pipes, or routes requiring the use of public rights of way, often with strong physical linkages between component parts. In some cases, such as airlines, government owns a part of the infrastructure. Public utilities typically have substantial sunk costs because of the need for extensive infrastructure.*"[157]

Menurut pedoman KPPU, pengertian cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan atau jasa yang memiliki sifat:

a) strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional; atau
b) finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Dengan demikian, suatu industri yang merupakan cabang penting menjadi domain pemerintah untuk melakukan intervensi dan memberikan kebijakan-kebijakan terkait produksi dan distribusinya. Sesuai yang dijelaskan Christopher G. Tiedeman bahwa

> *"regulation of rates and fares, the people get from these private statutory monopolies the necessary service, in the aggregate, at less cost to*

[157] Rick Geddes, Public Utilities, hlm. 1162-1163

themselves than if they were government monopolies, are absolutely unavailing, even if they were believed to be true, against the sentiment that this economic advantage has been gained by a conspicuous sacrifice of the democratic principle of equality before the law."[158]

4) Diatur dengan Undang-Undang

Hal ini berarti monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara itu hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang (bukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang). Undang-undang itu harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan itu, sehingga tidak mengarah pada praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

5) Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah

Penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh BUMN.[159]

Menurut Keputusan Menteri BUMN No. KEP-100/MBU/2002, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha milik negara yang berbentuk perusahaan (persero) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan

[158] Christopher G. Tiedeman, *Government Ownership of Public Utilities,* 16 Harv. L. Rev. 476 (1903), hlm 15.
[159] Pasal 2 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

Pemerintah No. 12 Tahun 1998 dan Perusahaan Umum sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998. Sedangkan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 mendefinisikan BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam hal dimana BUMN tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan penguasaan monopoli negara, maka berdasarkan pasal 51 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan dapat diselenggarakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah.[160] Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan dan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah pusat.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang kewenangannya berasal dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dana publik lainnya yang memiliki keterkaitan dengan negara. Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah memiliki ciri melaksanakan:

a) pemerintahan negara;
b) manajemen keadministrasian negara;
c) pengendalian atau pengawasan terhadap badan usaha milik negara; dan atau

[160] Pemerintah dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah pemerintah pusat yang terdiri atas presiden dan seluruh aparatur administrasi negara tingkat pusat.

d) tata usaha Negara.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dalam menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan wajib memenuhi hal-hal sebagai berikut:

a) pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatannya dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada pemerintah;
b) tidak semata-mata ditujukan untuk mencari keuntungan;
c) tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli dan/atau pemusatan kegiatan kepada pihak lain.

BUMN dan badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal BUMN, badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan, maka pemerintah dapat menunjuk badan atau lembaga tertentu. Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk di dalamnya adalah badan atau lembaga perdata yang tidak memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi negara. Menurut teori hukum administrasi negara, penunjukan adalah kewenangan dari pejabat administrasi negara yang berwenang dan bersifat penetapan untuk menyelenggarakan atau menjalankan kegiatan tertentu secara sepihak. Dengan demikian, Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang

ditetapkan oleh pejabat adminstrasi negara yang berwenang. Prosedur dan persyaratan penunjukan badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dimaksud dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah sehingga tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

BUMN dan Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. BUMN ataupun badan atau lembaga yang dibentuk ataupun ditunjuk oleh Pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan atau pemusatan kegiatan sebagaimana dimaksud, tidak dapat melimpahkan kembali hak penyelenggaraan monopolinya dan/atau pemusatan kegiatannya baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain.

Secara sistematis sesuai dengan Pasal 51 Undang-UndangNo. 5 Tahun 1999, urut-urutan yang dapat dijadikan acuan bagi pemerintah untuk menentukan pihak penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara adalah sebagai berikut :

a) Diselenggarakan oleh BUMN.

b) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang dibentuk pemerintah.

c) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang dibentuk pemerintah.

d) Diselenggarakan oleh Badan yang dibentuk pemerintah.

e) Diselenggarakan oleh Lembaga yang dibentuk pemerintah.

f) Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang ditunjuk pemerintah.

g) Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang ditunjuk pemerintah.

h) Diselenggarakan oleh Badan yang ditunjuk pemerintah.

i) Diselenggarakan oleh lembaga yang ditunjuk pemerintah.

BAB III

ANALISIS BENTUK-BENTUK DAN PENYEBAB PELANGGARAN HUKUM PERSAINGAN USAHA SEKTOR KEBANDARUDARAAN DALAM PUTUSAN-PUTUSAN KPPU

A. Penjabaran Kasus Posisi dan Pertimbangan Majelis Komisi

Dalam bab ini, terdapat tujuh putusan KPPU terhadap PT Angkasa Pura I dan II dalam pengelolaan jasa kebandarudaraan yang menjadi objek analisis penelitian. Tujuh putusan itu antara lain Putusan Perkara No.: 22/KPPU-L/2007 tentang Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin (AP I), Perkara No.: 02/KPPU-L/2008 tentang pemberian hak pengelolaan reklame di lokasi *outdoor* Bandara Internasional Juanda (AP I), Perkara No.: 65/KPPU-L/2008 Berkaitan Dengan Pelayanan Jasa Counter *Check in* di Bandar Udara Juanda Surabaya (AP I) Perkara No.: 16/KPPU-L/2009 tentang lelang Tender/Pelelangan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Bandara Sekarno Hatta (AP II), Perkara No. 18/KPPU-I/2009 tentang Jasa Pelayanan Taksi Bandara Sultan Hasanudin (AP I), Perkara No.: 20/KPPU-I/2009 terkait jasa pelayanan taksi di Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya (AP I), Perkara No. 07/KPPU- I/2013 terkait Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e-post* di Bandar Udara Soekarno Hatta.

Fokus utama yang dianalisis dalam ketujuh putusan KPPU itu ialah bentuk-bentuk pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT Angkasa Pura I dan II sebagai pengelola tunggal yang

diberikan kewenangan atas penyelenggaraan jasa kebandarudaraan di Indonesia. Berdasarkan bentuk-bentuk pelanggaran yang ditemukan dalam putusan-putusan itu, akan ditarik suatu kesimpulan mengenai hubungan hukum yang menyebabkan terjadinya pelanggaran, apakah karena prilaku PT Angkasa Pura I dan II sebagai pelaku usaha, pemerintah sebagai regulator, atau badan usaha lain yang diberikan kewenangan untuk mengelola jasa-jasa tertentu di dalam industri kebandarudaraan.

1. Putusan Perkara No. 22/KPPU-L/2007 tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin

a. Kasus Posisi

PT Angkasa Pura I (AP I) membentuk Unit Usaha atau *Strategic Bussines Unit* (selanjutnya disebut SBU) SSC *Warehousing* pada tanggal 7 April 2004 untuk mengelola terminal atau gudang kargo yang dibangun oleh PT AP I. SSC *Warehousing* dipimpin oleh seorang *General Manager* dan bertanggung jawab langsung kepada Direksi PT AP I. Dengan demikian SBU SSC *Warehousing* merupakan bagian yang tak terpisahkan dari PT AP I. Tujuan dibentuknya SBU SSC *Warehousing* adalah untuk menambah sumber pendapatan PT AP I dari jasa pelayanan kargo dan PT AP I tidak akan bekerjasama dengan pihak ketiga sebab PT AP I merasa sanggup untuk mengelola jasa pelayanan kargo, meskipun secara peraturan dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Selain membentuk *SSC Warehousing*, pada tanggal 11 Mei 2004 Direksi PT AP I melalui Surat Keputusan No. Kep. 39/KU.20.2/2004 menetapkan tarif penumpukan dalam terminal atau gudang kargo di Bandara Hasanuddin. Pada tanggal 21 Desember 2006 Direksi PT AP I mengeluarkan Keputusan No. Kep.111/KU/20/2006 tentang Tarif Pelayanan Jasa Kargo dan Pos Pesawat Udara (PJKP2U) di Bandara Udara Hasanuddin-Makassar.

Menurut temuan KPPU, pengadaan barang *X-Ray* khusus barang dan kargo baru dilaksanakan pada Desember 2007, sebelum adanya X-Ray khusus barang dan kargo yang digunakan adalah X-Ray untuk bagasi penumpang. Petugas yang mengoperasikan X-Ray adalah hanya satu orang dan bukan merupakan pegawai SSC *Warehousing* melainkan hanya petugas *outsourcing* PT AP. Selain itu, fasilitas yang diberikan oleh SSC *Warehousing*, seperti pallet, kotak kargo tidak memenuhi standar internasional mengenai keselamatan dalam kargo. Banyak pegawai

EMPU[161] yang berada di Lini I Gudang Kargo yang seharusnya steril dari pihak selain petugas SSC *Warehousing*. Audit Direktorat Jenderal Perhubungan Udara pada tanggal 13 Juni 2007 atas audit 5 bandara yakni Bandara Ngurah Rai – Bali, Bandara Soekarno Hatta – Jakarta, Bandara Juanda – Surabaya, Bandara Polonia – Medan, dan Bandara Hasanuddin – Makassar. Hasil dari audit itu menyatakan bahwa Bandara Hasanuddin – Makassar berada pada peringkat paling bawah dalam aspek keamanan dan pelayanan.

Dampak *SSC Warehousing* sebelum SSC *Warehousing* beroperasi, PT POS dan EMPU langsung berhubungan dengan maskapai penerbangan untuk mengirimkan kargo melalui udara. Setelah SSC *Warehousing* beroperasi, PT POS dan EMPU serta Maskapai Penerbangan diwajibkan menggunakan jasa SSC *Warehousing* untuk mengirimkan kargo melalui udara di Bandara Hasanudin, Makassar. Bentuk tindakan itu patut diduga sebagai bentuk monopoli dan penyahgunaan posisi dominan, sehingga melanggar Pasal 17 ayat (1) dan (2) huruf b dan c serta Pasal 25 Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

b. Pertimbangan Majelis Komisi

PT POS, EMPU, dan perusahaan maskapai penerbangan tidak memiliki pilihan lain atau harus menggunakan jasa SSC *Warehousing* untuk pengiriman kargo melalui udara di Bandara Hasanuddin, Makassar Sulawesi Selatan. PT POS dan EMPU harus menanggung beban biaya tambahan sebab harus menggunakan jasa SSC *Warehousing* dan beban biaya tambahan itu telah mengakibatkan menurunnya tingkat keuntungan PT POS dan EMPU. Dari sisi keamanan atau *security*, SSC *Warehousing* terbukti masih kurang memberikan rasa keamanan bagi para pengguna jasanya sebagaimana kesaksian dari PT POS, PT Pandu Siwi Sentosa, Garuda Indonesia dan Merpati Nusantara. PT AP I tidak menggunakan teknologi yang benar untuk menjamin keamanan pelayanan kargo yang berdampak kepada keselamatan penerbangan, meskipun SSC

[161] Ekpedisi Muatan Pesawat Udara, Putusan No. 22/KPPU-L/2007, hlm. 3

Warehousing telah membukukan pendapatan yang tinggi selama tahun 2005 hingga tahun 2007.

Majelis menilai dengan penerapan tarif Rp 250/Kg (dua ratus lima puluh rupiah per kilogram) oleh SSC *Warehousing* dibandingkan dengan tarif yang menghasilkan keuntungan yang wajar yaitu Rp 150/Kg (seratus lima puluh rupiah per kilogram), SSC Warehousing telah menimbulkan kerugian kepada konsumen berturut-turut pada tahun 2005, 2006, dan 2007 adalah sebesar Rp. 2,890,110,859.20 (dua milyar dua ratus delapan ratus sembilan puluh juta seratus sepuluh ribu delapan ratus lima puluh sembilan rupiah dan dua puluh sen), Rp.2,899,062,913.20 (dua milyar delapan ratus sembilan puluh sembilan juta enam puluh dua ribu sembilan ratus tiga belas rupiah dan dua puluh sen) dan Rp.2,935,565,800,- (dua milyar sembilan ratus tiga puluh lima juta lima ratus enam puluh lima ribu delapan ratus rupiah) sehingga total kerugian konsumen mencapai Rp.8,724,739,552.40 (delapan milyar tujuh ratus dua puluh empat juta tujuh ratus tiga puluh sembilan ribu lima ratus lima puluh dua ribu rupiah dan empat puluh sen). Majelis menilai akibat monopoli oleh SSC *Warehousing* mempengaruhi kepentingan umum dan efisiensi ekonomi dalam hal pengiriman kargo melalui angkutan udara karena itu akibat monopoli SSC *Warehousing* masuk dalam lingkup Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Dengan demikian Majelis Komisi menolak pendapat PT AP I yang menyatakan bahwa penyelanggaraan SSC *Warehousing* masuk dalam pengecualian Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

PT AP I secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Menyatakan bahwa PT AP I secara sah dan meyakinkan tidak melanggar Pasal 19 huruf a dan Pasal 25 Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Majelis Komisi memerintahkan kepada PT AP I untuk meningkatkan pelayanan dan keamanan dalam jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin, Makassar selambat-lambatnya 1 (satu) bulan semenjak keputusan ini memiliki kekuatan hukum tetap dan memerintahkan kepada PT AP I untuk menghitung ulang tarif jasa pelayanan kargo sesuai dengan harga dan tingkat keuntungan yang wajar. Majelis Komisi kemudian menjatuhkan denda sebesar Rp.1.000.000.000,- (*satu milyar rupiah*) kepada PT AP I.

2. Putusan Perkara No. 65/KPPU-L/2008 Berkaitan dengan Pelayanan Jasa Counter Check-In di Bandar Udara Juanda Surabaya

a. Kasus Posisi

Pada tanggal 26 November 2001, PT Citra Candika melakukan presentasi mengenai otomatisasi penanganan PSC *(Passanger Services Charge)*. Selanjutnya guna menindaklanjuti hasil presentasi itu, PT Angkasa Pura I meminta agar PT Citra Candika melakukan *survey* di Bandar Udara Ngurah Rai Denpasar. Pada tanggal 10 Desember 2001 sampai dengan 13 Desember 2001, PT Citra Candika melakukan *survey* di Bandar Udara Ngurah Rai Denpasar. Pada bulan Januari 2002, PT Citra Candika melakukan presentasi hasil *survey* di Bandar Udara Ngurah Rai Denpasar. Pada tanggal 5 Maret 2003, PT Citra Candika mengajukan permohonan kepada PT Angkasa Pura I agar diberikan kesempatan untuk melakukan presentasi konsep dan system *Airport Integrated Management System (*AIMS). Pada tanggal 2 April 2002, PT Citra Candika mengajukan penawaran harga paket sistem PSC, *Non-Passenger, ID Recheck* untuk Bandara Ngurah Rai Denpasar dengan *Central Service* dan *Self Service.*

Pada tanggal 13 Juli 2003, PT Global Teknologi Informasi mengajukan proposal komputerisasi sistem PSC pada Bandara

Internasional Ngurah Rai Denpasar. Namun pada akhirnya tidak ada tindak lanjut terkait dengan proposal yang disampaikan itu.

Pada tanggal 30 Juni 2004, PT Citra Candika mengajukan penawaran harga untuk penyediaan sistem manajemen *counter check in* dan PJP2U untuk 6 (enam) bandara yang dikelola PT Angkasa Pura I yaitu: a. Bandara Juanda – Surabaya; b. Bandara Ngurah Rai – Denpasar; c. Bandara Sepinggan – Balikpapan; d. Bandara Selaparang – Lombok; e. Bandara Ahmad Yani – Semarang; f. Bandara Adisutjipto – Yogyakarta.

Pada tanggal 8 Juli 2004, PT Angkasa Pura I menyatakan minat terhadap penerapan sistem yang ditawarkan PT Citra Candika itu. Selanjutnya PT Citra Candika diminta untuk mengajukan proposal rinci penerapan sistem itu. Pada tanggal 22 Juli 2004 sampai dengan 24 Juli 2004, PT Angkasa Pura I melakukan pembahasan dengan PT Citra Candika mengenai penerapan sistem *Multi User Check in Counter* (MUCS)[162] dan sistem PSC untuk bandara-bandara yang dikelola PT Angkasa Pura I.

Pada tanggal 12 Agustus 2004, PT Angkasa Pura I melakukan sosialisasi MUCS dan PSC kepada para *airlines*. Pada saat sosialisasi itu diperoleh informasi bahwa pada dasarnya tidak ada keberatan dari para *airlines* terkait dengan MUCS namun bagi beberapa *airlines* yang telah memiliki sistem yang lengkap merasa MUCS tidak diperlukan. Selain itu, para *airlines* meminta agar harga MUCS tidak melebihi harga penerapan sistem yang telah dijalankan oleh para *airlines.*

Pada tanggal 9 September 2004, PT Angkasa Pura I bersama PT Citra Candika melakukan sosialisasi kepada *airlines.* Pada tanggal 24 – 29 September 2004, PT Angkasa Pura I bersama PT Citra Candika melakukan sosialisasi kepada personel IT beberapa *airlines* seperti Merpati, Mandala, Bouraq dan Garuda Indonesia.

Pada tanggal 22 Desember 2005, PT Angkasa Pura I mengajukan usulan penerapan MUCS kepada Departemen Perhubungan. Pada tanggal 12 Januari 2006, PT Angkasa Pura I melakukan presentasi MUCS di Departemen Perhubungan. tanggal 18 Januari 2006, Direktorat Pehubungan Udara Departemen Perhubungan menyatakan mendukung dan menyetujui implementasi MUCS.

Pada tanggal 26 – 27 Januari 2006 dan 2 Februari 2006, PT Angkasa Pura I melakukan konsultasi dengan INACA dengan salah satu hasilnya menyepakati bahwa tariff (harga jual) MUCS adalah sebesar Rp. 2.100,-/pax. Pada tanggal 2 Agustus 2006, PT Angkasa Pura I meminta kepada PT Citra Candika agar proses instalasi MUCS segera dilakukan mengingat peresmian Bandara Juanda baru tanggal 10 November 2006. Pada tanggal

[162] MUCS adalah sistem yang bertujuan untuk mengintegrasikan aplikasi *Departure Control System* yang digunakan oleh masing-masing *airlines* untuk penggunaan di *check-in counter, boarding gate* dan transit/transfer. MUCS ini merupakan sistem pengelolaan *check in counter* secara elektronik yang dapat dipakai secara bergantian oleh para perusahaan penerbangan (*airlines*) dengan menggunakan *departure control system* (DCS) masing-masing atau DCS lokal yang tersedia dan menggunakan *log in identity* masing-masing

4 September 2006, PT Angkasa Pura I memulai melakukan instalasi fasilitas MUCS. Pada tanggal 27 September 2006, PT Angkasa Pura I memberitahukan mengenai penerapan MUCS kepada para *airlines.* Pada tanggal 7 November 2006, PT Angkasa Pura I melakukan pertemuan dengan INACA dimana pada saat pertemuan itu INACA menyampaikan bahwa pada prinsipnya tidak keberatan dengan penerapan MUCS dan meminta agar diberikan kesempatan menggunakan sistem yang dimiliki oleh *airlines* sampai dengan peralatan MUCS berjalan secara memuaskan (*satisfactory* dan *acceptable*).

Pada tanggal 17 November 2006, PT Angkasa Pura I menyampaikan surat kepada para *airlines* perihal keharusan koneksi ke MUCS. Selain itu, dalam surat itu PT Angkasa Pura I juga menyampaikan bahwa kegiatan uji coba sistem yang telah terkoneksi itu akan dilakukan sampai dengan 31 November 2006 dan selama uji coba itu PT Angkasa Pura I membebaskan biaya/tarif MUCS.

Pada tanggal 31 Juli 2007, PT Angkasa Pura I dan PT Citra Candika menandatangani perjanjian Kerja Sama Operasional (KSO) MUCS dan PSC beserta peralatan Pendukungnya. Pada tanggal 2 Agustus 2007, PT Angkasa Pura I dan PT Citra Candika sepakat melakukan Kerja Sama Operasional MUCS dan PSC beserta peralatan pendukungnya.

Meskipun PT Angkasa Pura I telah melakukan upaya-upaya sosialisasi baik terkait dengan sistem MUCS maupun besaran tarif namun belum pernah dicapai suatu kesepakatan formal baik terkait sistem *check in counter* maupun terkait dengan besaran tariff. Akibat belum tercapainya kesepakatan itu maka para *airlines* sebenarnya masih keberatan terkait dengan penerapan MUCS di Bandara Juanda Surabaya karena secara sistem teknologi informasi, MUCS tidak mampu mengakomodasi kepentingan sistem *check in* yang dimiliki masing-masing *airlines.* Bahkan, apabila mempertimbangan sistem DCS yang dimiliki PT Garuda Indonesia yaitu ARGA maka implementasi MUCS mengakibatkan fitur-fitur yang terdapat dalam sistem ARGA tidak dapat dioptimalkan. Hal ini dapat dilhat dari fakta bahwa bahwa adanya penurunan dari sisi sistem yang dimiliki oleh Garuda, Lion yang mengkhawatirkan keamanan data, dan penambahan biaya bagi beberapa maskapai lainnya. Sistem MUCS tidak diberlakukan PT Angkasa Pura I di penerbangan luar negeri, dimana sistem operator *airlines* asing tidak dapat terintegrasi dengan sistem MUCS. Hal itu mengakibatkan untuk penerbangan internasional belum menggunakan MUCS untuk *check in*. Atas dasar hal itu maka para *airlines* berpendapat bahwa penerapan MUCS itu sebenarnya tidak sesuai dengan kebutuhan para operator *airlines* yang merupakan pengguna jasa sehingga pengenaan tarif jasa MUCS jelas menimbulkan tambahan biaya operasional dan menimbulkan *sunk cost* bagi para *airlines.*

Berdasarkan fakta-fakta itu dan dikaitkan dengan dugaanpelanggaran terhadap ketentuan Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (1) huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

b. Pertimbangan Majelis Komisi

Eksistensi PT Angkasa Pura I sebagaipengelola tunggal Bandar Udara Juanda Surabaya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku berikut tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Penerapan MUCS oleh PT Angkasa Pura I itu didasarkan pada ketentuan Undang-UndangNo. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Undang-UndangNo. 15 Tahun 1992 menetapkan bahwa penyelenggaraan bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan dilakukan oleh Pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara yang didirikan untuk maksud itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaan Undang-UndangNo. 15 Tahun 1992 itu, pemerintah selanjutnya melimpahkan penyelenggaraan beberapa Bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangannya kepada PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II. Dan khusus, untuk penyelenggaraan bandar udara Juanda dilimpahkan kepada PT Angkasa Pura I.

Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan pelayanan jasa kebandarudaraan di bandar udara umum antara lain dilakukan oleh Unit Pelaksana dari Badan Usaha Kebandarudaraan pada bandar udara umum yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Kebandarudaraan yang dalam hal ini adalah PT Angkasa Pura I selaku penyelenggara pelayanan jasa kebandarudaraan di bandar udara umum Juanda Surabaya.

Dasar hukum penetapan tarif MUCS ini mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. 28 tahun 1999 (”KM No. 28 Tahun 1999”) tentang Mekanisme Penetapan Tarif dan Formulasi Perhitungan Tarif Pelayanan Jasa Kebandarudaraan pada Bandar Udara yang Diselenggarakan oleh Badan Usaha Kebandarudaraan. PT Angkasa Pura I merupakan satu-satunya pelaku usaha yang melakukan kegiatan pengelolaan kebandarudaraan di Bandar Udara Juanda Surabaya. Oleh karena itu, PT Angkasa Pura I memiliki hak monopoli dalam pasar pengelolaan kegiatan kebandarudaraan.

Penerapan MUCS merupakan tugas dan kewenangan PT Angkasa Pura I dalam rangka peningkatan pelayanan terminal dan peningkatan fasilitas elektronik di Bandar Udara Juanda Surabaya. Meskipun demikian, dalam menjalankan tugas dan kewenangan itu tidak berarti dapat mengabaikan kepentingan *stakeholder* yang menjadi pengguna jasa kebandarudaraan yang diberikan PT Angkasa Pura I. Majelis Komisi menilai bahwa MUCS itu merupakan kebutuhan PT Angkasa Pura I terkait dengan akurasi data penumpang guna mendukung tugas dan kewajibannya sebagai penyelenggara jasa kebandarudaraan.

Namun demikian, seluruh pembiayaan berkaitan dengan penerapan MUCS itu secara nyata dibebankan kapada para *airlines* yang justru secara faktual kurang mendapatkan nilai tambah dari penerapan MUCS itu khususnya dalam jangka pendek mengingat sistem *check in* maupun sistem reservasi yang dimiliki para *airlines* tidak dapat diintegrasikan

secara optimal dengan MUCS. Fakta itu menunjukkan melalui kewenangannya, PT Angkasa Pura I bertindak untuk memenuhi kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan jasa kebandarudaraan dengan cara membebankan kepada pihak lain dalam hal ini para *airlines* meskipun kurang menerima manfaat secara seimbang dengan biaya yang dikeluarkan bahkan dalam penerapan MUCS itu PT Angkasa Pura I justru mengambil margin keuntungan.

Pasal 15 ayat (2) tidak terpenuhi karena penerapan MUCS sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan pelayanan *check in* penumpang di Bandar Udara Juanda Surabaya merupakan bagian dari tugas dan kewajiban PT Angkasa Pura I dalam rangka meningkatkan pelayanan jasa kebandarudaraan khususnya di Bandar Udara Juanda Surabaya. *Common use check-in counter system* merupakan sistem yang harus dan wajar diterapkan di bandar udara sebagai upaya peningkatan standar kualitas pelayanan jasa kebandarudaraan. apabila dilihat secara jangka pendek, penerapan sistem itu belum memberikan manfaat yang optimal karena masih memerlukan penyesuaian-penyesuaian dengan sistem *check in* yang dimiliki dan dioperasikan para *airlines.* Apabila dilihat secara jangka panjang, maka penerapan sistem itu memiliki manfaat dalam mengoptimalkan pelayanan di *check in counter* dan mendukung adanya transparansi dalam rangka pengawasan pemerintah khususnya terkait dengan keamanan dan keselamatan penerbangan. tugas, kewajiban dan kewenangan untuk melaksanakan sistem itu di Bandar

Udara Juanda Surabaya dibebankan kepada Pendapat PT Angkasa Pura I. Dengan demikian, Majelis Komisi menilai bahwa unsur membuat perjanjian dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok tidak terpenuhi.

Ketentuan Pasal 17 ayat (1) tidak terpenuhi karena fakta-fakta yang terjadi dalam penerapan MUCS di Bandar Udara Juanda Surabaya, Majelis Komisi tidak menemukan adanya bukti bahwa tindakan PT Angkasa Pura I dapat dikategorikan dalam tindakan praktek monopoli karena tidak memiliki dampak bagi persaingan usaha khususnya konsumen.

Ketentuan Pasal 25 ayat (1) tidak terpenuhi juga karena dalam perkara ini, PT Angkasa Pura I menguasai 100% (seratus persen) pasar jasa kebandarudaraan dan jasa fasilitas sistem *check in counter* di Bandar Udara Juanda Surabaya sehingga secara faktual PT Angkasa Pura I tidak memiliki pesaing.

Dengan demikian, dalam kasus ini tidak ada ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang dilanggar oleh PT Angkasa Pura I.

3. Putusan Perkara No. 02/KPPU-L/2008 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Reklame di Lokasi O*utdoor* Bandara Internasional Juanda

a. Kasus Posisi

Titik-titik reklame di lokasi *outdoor* Bandara Internasional Juanda terdiri dari 3 (tiga) lokasi, yaitu: Lokasi akses menuju Bandara Internasional Juanda (yang selanjutnya disebut jalan akses masuk) yang terdiri atas 31 (tiga puluh satu) titik reklame seluas 607 (enam ratus tujuh)

m2, Lokasi area parkir Bandara Internasional Juanda (yang selanjutnya disebut area parkir) yang terdiri atas 16 (enam belas) titik reklame seluas 352 (tiga ratus lima puluh dua) m2, dan Lokasi gerbang *tollgate* dan area *pedestrian* di titik-titik tertentu sekitar gerbang *tollgate* (yang selanjutnya disebut *tollgate* dan sekitarnya) yang terdiri atas 23 (dua puluh tiga) titik seluas 1.414,23 (seribu empat ratus empat belas koma dua tiga) m2.

Hak pengelolaan titik-titik reklame di lokasi jalan akses masuk dan di area parkir dikonsesikan melalui proses tender. Hak pengelolaan titik-titik reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 dikonsesikan melalui penunjukan langsung sebagai kompensasi atas pembangunan *tollgate* Bandara Internasional Juanda. General Manager PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda, melalui SK No. SKEP.21/PL.50/2005- GMC-B, GM tertanggal 17 Oktober 2005 membentuk kelompok kerja persiapan perpindahan terminal bandara baru (tim boyong) yang beranggotakan 59 (lima puluh sembilan) orang dengan tugas secara garis besar menyusun rencana kegiatan di bidang administrasi dan keuangan serta bidang operasi dan teknik terkait dengan perpindahan terminal. Dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) PT Angkasa Pura I (Persero) tahun 2006, tidak dialokasikan dana untuk pembangunan *Tollgate.*

Direktur Operasi dan Teknik PT Angkasa Pura I (Persero) berkonsultasi kepada Direktur Komersial dan Pengembangan Usaha PT Angkasa Pura I (Persero) tentang kemungkinan pembangunan *tollgate* dengan pola kompensasi dan disetujui. Direktur Komersial dan Pengembangan Usaha PT Angkasa Pura I (Persero) melalui faks No. 1924/AP.I/06 tertanggal 18 Juli 2006, mempersilahkan General Manager PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda untuk membangun *tollgate* melalui pola kompensasi. Rencana pembangunan *tollgate* itu tidak diumumkan secara umum kepada masyarakat umum. General Manager PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda mencari rekanan untuk pembangunan *tollgate.* Pencarian rekanan untuk pembangunan *tollgate* itu tidak dilakukan melalui pelelangan umum.

General Manager PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda meminta secara lisan kepada PT Duprinta Advertising untuk mengajukan proposal pembangunan *Tollgate.* General Manager PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda hanya meminta PT Duprinta Advertising karena mempunyai *track record* yang baik selama menjadi rekanan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda sebagai pengelola reklame di terminal lama. Di sisi lain, Sido Maju Industri Estat mengetahui rencana pembangunan *tollgate* dari Piter Gan, seorang arsitek yang sering disewa oleh PT Sido Maju Industri Estat dan yang membuat desain interior Bandara Internasional Juanda.

Setelah proposal dari PT Duprinta Advertising dan PT Sido Maju Industri Estat diajukan ke PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara

Internasional Juanda, kedua proposal itu dinilai oleh Divisi Operasional untuk segi spesifikasi, Divisi Teknik untuk segi estetika, dan Divisi Komersial untuk segi kompensasi. Setelah penilaian, kedua proposal itu disampaikan kepada General Manager PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda Direktur Komersial dan Pengembangan Usaha PT Angkasa Pura I (Persero), melalui suratnya No. AP.I.3314/TK.00/2006/DKP-B tertanggal 3 Oktober 2006, menunjuk PT Sidomaju Industri Estat untuk melaksanakan pembangunan *tollgate* dengan kompensasi sewa reklame terpasang selama 3 (tiga) tahun. apabila nilai investasi PT Sido Maju Industri Estat diperhitungkan dengan kompensasi yang diterima, maka didapatkan harga sewa tempat reklame yang menjadi kompensasi pembangunan *tollgate* itu adalah sebesar rata-rata Rp. 85.000,- (delapan puluh lima ribu rupiah) /m2/bulan.

Pada bulan Desember 2006, PT Angkasa Pura I (Persero) mengadakan pemilihan konsesioner (*beauty contest*) untuk pengelolaan reklame di lokasi Bandara Internasional Juanda yang dibagi menjadi beberapa paket. dalam penjelasan teknis usaha (*aanwijzing*) *beauty contest* di atas, tidak dijelaskan bahwa di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 terdapat *space* reklame yang hak pengelolaannya diberikan kepada PT Sido Maju Industri Estatselama 3 (tiga) tahun sebagai kompensasi atas pembangunan *tollgate* dalam penjelasan teknis usaha (*aanwijzing*) *beauty contest*. Panitia menjelaskan bahwa lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 merupakan (*white area*) yaitu lokasi itu tidak digunakan untuk *space* reklame dan tidak ditenderkan. Terdapat perbedaan batas bawah harga sewa tempat reklame di lokasi *outdoor* Bandara Internasional Juanda yang ditetapkan oleh panitia *beauty contest* dengan penerapan Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.69/KU.20/2006, kepada PT Sido Maju. Panitia *beauty contest* menetapkan estimate *floor price* (EFP) harga sewa tempat reklame di lokasi *outdoor* Bandara Internasional Juanda sebesar minimal Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah) /m2/bulan. Dalam pemberian kompensasi berupa pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 kepada PT Sido Maju Industri Estate atas pembangunan *tollgate*, PT Angkasa Pura I (Persero) menghitung batas bawah (*floor price*) harga sewa tempat reklame berdasarkan Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.69/KU.20/2006, yaitu sebesar Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) /m2/bulan.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut Komisi) yang memeriksa dugaan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf d Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

b. Pertimbangan Majelis Komisi

Tindakan PT Angkasa Pura I (Persero) yang mengkonsesikan hak pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 kepada PT Sido Maju Industri Estat tanpa melalui proses tender sedangkan lokasi *outdoor* lainnya melalui *beautycontest* bukan merupakan bentuk praktek diskriminasi karena PT Angkasa Pura I (Persero) mengkonsesikan hak pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya sebagai kompensasi atas pembangunan *tollgate* berdasarkan Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.305/KU.20/1992. Tindakan PT Angkasa Pura I (Persero) yang tidak memberikan informasi tentang adanya space reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 pada saat penjelasan teknis usaha *beauty contest* untuk pengelolaan reklame di Bandara Internasional Juanda bukan merupakan bentuk praktek diskriminasi. Tindakan PT Angkasa Pura I (Persero) yang menetapkan batas bawah harga sewa tempat reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya lebih rendah dari batas bawah harga sewa tempat reklame di lokasi *outdoor* lainnya merupakan bentuk praktek diskriminasi. Tindakan PT Angkasa Pura I (Persero) yang menetapkan harga batas bawah yang berbeda di lokasi *tollgate* dan sekitarnya lebih rendah dari harga batas bawah dalam sewa tempat reklame di lokasi *outdoor* lainnya serta tidak memberikan informasi tentang adanya *space* reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 pada saat penjelasan teknis usaha *beauty contest* untuk pengelolaan reklame di Bandara Internasional Juanda

mengakibatkan disparitas antara harga sewa tempat reklame di lokasi-lokasi *outdoor* Bandara Internasional Juanda.

Berdasarkan Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.305/KU.20/1992 tidak termasuk peraturan perundang-undangan. Hal-hal yang diatur dalam Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.305/KU.20/1992 secara tegas tidak diamanatkan langsung oleh suatu undang-undang atau diatur dalam peraturan perundangundangan yang merupakan peraturan pelaksana dari suatu undang-undang. Dengan demikian, Majelis Komisi menilai bahwa kegiatan Terlapor yang mengadakan kerjasama pembangunan *tollgate* melalui pola kompensasi berdasarkan Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.305/KU.20/1992 bukan merupakan perbuatan yang dikecualikan berdasarkan Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

Majelis Komisi menyatakan PT Angkasa Pura I (Persero) secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dan memerintahkan kepada PT Angkasa Pura I (Persero) untuk melakukan negosiasi ulang harga sewa tempat reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 dengan PT Sido Maju Industri Estat untuk sisa jangka waktu hak pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 terhitung sejak Putusan KPPU dibacakan

4. Putusan Perkara No. 16/KPPU-L/2009 tentang Lelang Tender/Pelelangan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal A dan B Bandara Soekarno-Hatta

a. Kasus Posisi

Terlapor dalam kasus ini ada tiga, yaitu PT Spectra Jasindo, Panitia Pelelangan Pekerjaan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal 1 A, 1 B dan 1 C Bandara Soekarno Hatta Tahun 2008, dan PT Angkasa Pura II (Persero). Objek dalam perkara ini adalah Tender/Pelelangan Jasa Kebersihan di Terminal A Bandara Soekarno-Hatta dan Tender/Pelelangan Jasa Kebersihan di Terminal B Bandara Soekarno-Hatta Tahun Anggaran 2008. Pelelangan/tender ini dibiayai dengan dana PT Angkasa Pura II (Persero) Tahun Anggaran 2008. Keputusan Direksi PT Angkasa Pura II No. Kep.390/PL.10/AP II-2001 tentang Pengadaan Barang/Jasa PT Angkasa Pura dan aturan perubahannya (SK Direksi No.390 Tahun 2001) merupakan pedoman dalam penyelenggaraan lelang pada perkara ini.

Pada tanggal 10 Oktober 2008, pengumuman Pelelangan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) untuk Terminal A, Terminal B, dan Terminal C Bandara Soekarno-Hatta diumumkan di Media Republika dan papan pengumuman Panitia Pelelangan Bandara Soekarno Hatta. Pada tanggal 13 Oktober 2008 sampai dengan 15 Oktober 2008, Panitia Lelang mengundang peserta untuk mengikuti penjelasan dokumen lelang (*aanwijzing*) pekerjaan, Terminal A sebanyak 18 Perusahaan dan Terminal B sebanyak 17 Perusahaan. Pada tanggal 17 Oktober 2008 merupakan tahap pengambilan dokumen pelelangan. Pada tanggal 20 Oktober 2008, Panitia Lelang melakukan *aanwijzing* untuk Terminal A dan Terminal B. Tercatat 15 (lima belas) perusahaan hadir pada *aanwijzing* lelang pekerjaan di Terminal A. Sebelum dilakukan penjelasan dokumen pelelangan/*aanwijzing*, terlebih dahulu dibuat kesepakatan yang telah ditanda tangani oleh para peserta lelang yang pada pokoknya menyatakan bahwa peserta lelang hanya dapat mengelola 2 (dua) terminal.

Pada tanggal 12 Desember 2008, melalui Nota Dinas dari Panitia Lelang kepada Kepala Cabang Utama No. PL.102/SRN-PBR/01/12/08 yang pada pokoknya mengusulkan PT Spectra Jasindo sebagai Pemenang Lelang Pekerjaan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal A Bandara Soekarno-Hatta. Tetapi sebelumnya Pada tanggal 27 November 2008, Nota Dinas Kabid Teknik Umum kepada Panitia Pelelangan Perihal Permohonan Klarifikasi yang pada pokoknya Kabid Teknik Umum memohon agar Panitia Pelelangan melakukan klarifikasi karena penawaran PT Spectra Jasindo di bawah 80% dari *owner estimate* untuk pekerjaan di Terminal A dan Terminal B. Pada tanggal 28 November 2008, Panitia mengundang PT Spectra Jasindo untuk dilakukan klarifikasi berkaitan dengan penawarannya di Terminal A dan Terminal B pada hari Senin

tanggal 1 Desember 2008. Pada tanggal 1 Desember 2008, Panitia Lelang dan PT Spectra Jasindo membuat Berita Acara Klarifikasi. Pada tanggal 2 Desember 2008, PT Spectra Jasindo menyatakan kesanggupan melaksanakan pekerjaan dimaksud dalam bentuk Surat Pernyataan Kesanggupan No.. 283/SJ-ADM/XII/2008 tanggal 2 Desember 2008 untuk Terminal A dan Surat Pernyataan Kesanggupan No. 283/SJ-ADM/XII/2008 tanggal 2 Desember 2008 untuk Terminal B. Pada tanggal 19 Desember 2008, Panitia Lelang mengumumkan PT Spectra Jasindo sebagai pemenang lelang Pekerjaan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal A dan Terminal B Bandara Soekarno-Hatta melalui Surat No. PL.14.10.04/PENGPBR/01/12/2008/102 dan Surat No. PL.14.10.04/PENG-PBR/01/12/2008/103.

PT Spectra Jasindo telah memasukkan dokumen penawaran yang salah satu diantaranya adalah dokumen Rencana Anggaran Biaya untuk Paket Pekerjaan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) Terminal A dan Terminal B Bandara Soekarno-Hatta. Pada dokumen Rencana Anggaran Biaya, PT Spectra Jasindo tidak merinci (*breakdown*) harga satuan pada bagian Pekerjaan Pemeliharaan Fasilitas Toilet tetapi hanya mencantumkan harga *lumpsum/*gelondongan yaitu sebesar Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah). Namun setelah proses klarifikasi dan sebelum pengumuman pemenang, atas inisiatifnya sendiri, PT Spectra Jasindo menyerahkan dokumen Rencana Anggaran. Biaya seperti yang telah di serahkan kepada Panitia Lelang dengan perbedaan pada bagian Pekerjaan Pemeliharaan Fasilitas Toilet telah di buatkan rincian (*breakdown*) pada kolom harga satuan dan kolom jumlah Harga tanpa sepengetahuan dan permintaan dari Panitia Lelang. Pada akhirnya dokumen Rencana Anggaran Biaya yang telah direvisi itu digunakan sebagai acuan dalam kontrak maupun dalam melaksanakan pekerjaan.

Tim Pemeriksa Lanjutan berpendapat tindakan PT Spectra Jasindo memasukan dokumen setelah tahap pemasukkan dokumen penawaran adalah sebagai bentuk pemberian keterangan tambahan, sehingga Tim Pemeriksa Lanjutan berpendapat, Panitia Lelang telah memfasilitasi PT Spectra Jasindo menjadi pemenang pada lelang dalam perkara ini. Dengan demikian, terdapat bukti yang cukup terjadinya persekongkolan tender Paket Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal 1A dan 1B Bandar Udara Soekarno-Hatta Tahun Anggaran 2008 yang dilakukan oleh PT Spectra Jasindo dengan cara memasukan dokumen tambahan (*post bidding*) dan difasilitas oleh Panitia Lelang dan PT Angkasa Pura II dengan menetapkan sebagai pemenang lelang dan intinya menetapkan keduanya diduga melanggar Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

b. Pertimbangan Majelis Komisi

Majelis Komisi menilai dan berpendapat, Panitia Lelang dalam menjalankan tugasnya hanya sebatas sebagai penyeleksi penawaran pada

suatu proses pengadaan barang dan tugas itu dan bukan merupakan bagian dari suatu proses produksi maupun distribusi atau pemasaran suatu produk barang dan atau jasa. dengan demikian Majelis Komisi menyatakan Panitia Pelelangan Pekerjaan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal 1 A, 1 B dan 1 C Bandara Soekarno Hatta Tahun 2008) bukan merupakan pelaku usaha yang menjalankan kegiatan ekonomi sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Majelis Komisi menilai meskipun merupakan suatu pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, namun dalam perkara ini posisi dari PT Angkasa Pura II adalah sebagai pemilik pekerjaan yang dilelang untuk didapatkan penawaran yang terbaik. Dengan demikian, Majelis Komisi berpendapat posisi PT Angkasa Pura II dalam perkara ini bukanlah sebagai pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

RKS mensyaratkan harga penawaran bersifat lumpsum, tetapi RKS juga mensyaratkan setiap peserta untuk merinci harga penawarannya diantaranya adalah dengan rencana anggaran biaya yang termasuk di dalamnya tentang Pekerjaan Pemeliharaan Fasilitas Toilet. Rincian rencana anggaran biaya dalam penawaran ini dalam pandangan Majelis Komisi diperlukan yang salah satunya untuk menilai kewajaran suatu harga penawaran sebagaimana dilakukan Panitia Lelang dalam tahap klarifikasi penawaran. Selain itu perlunya rincian rencana anggaran biaya untuk pekerjaan pemeliharaan fasilitas toilet karena pelaksana pekerjaan

hanya mendapatkan pembayaran sebatas pada pekerjaan pemeliharaan yang dilakukannya atau dengan kata lain untuk pekerjaan pemeliharaan fasilitas toilet digunakan sistem reimbursment.

Seluruh peserta lelang yang memasukan penawaran telah merinci rencana anggaran biaya termasuk didalamnya untuk pekerjaan pemeliharaan fasilitas toilet kecuali PT Spectra Jasindo. Tidak adanya rincian rencana anggaran biaya pemeliharaan fasilitas toilet akan menyebabkan tidak dapat dilaksanakannya pekerjaan pemeliharaan fasilitas toilet. Panitia Lelang yang mengetahui hal ini seharusnya menyadari bahwa penawaran PT Spectra Jasindo tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan dan sepantasnya penawaran itu digugurkan. Meskipun SK Direksi No.390 Tahun 2001 menyatakan tidak ada penguguran peserta pada pembukaan sampul 2 (penawaran harga) pada sistem 2 sampul tetapi pada kenyataannya secara wajar penawaran PT Spectra Jasindo tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya.

Dengan demikian adanya dokumen revisi yang diajukan oleh PT Spectra Jasindo menyebabkan penawarannya menjadi dapat dilaksanakan, sehingga tindakan menyerahkan dokumen rencana anggaran biaya yang telah direvisi termasuk suatu tindakan yang mengubah penawaran atau *post bidding.*[163] Tindakan Panitia Lelang maupun PT Angkasa Pura II

[163] Maksud dari *post bidding* terdapat pada butir 10 huruf a ayat (2) Petunjuk Teknis Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 yang menyatakan "Dalam mengevaluasi penawaran, panitia berpedoman pada kriteria dan tata cara evaluasi yang ditetapkan dalam dokumen pengadaan dan penjelasan sebelumnya. Bila terdapat hal-hal yang kurang jelas dalam suatu penawaran, panitia dapat melakukan klarifikasi dengan calon penyedia barang/jasa yang bersangkutan. Dalam klarifikasi, penawar hanya diminta untuk menjelaskan hal-hal yang menurut

menerima dokumen rencana anggaran biaya PT Spectra Jasindo yang telah direvisi dan menetapkan sebagai pemenang merupakan suatu tindakan memfasilitasi peserta lelang tertentu untuk dapat memenangkan lelang.

Majelis Komisi juga menemukan fakta dilapangan ternyata pekerjaan jasa kebersihan (*cleaning service)* tetap dilaksanakan oleh PT Spectra Jasindo hingga saat ini, meskipun kontrak/perjanjian pemborongan berdasarkan tender ini berlaku hingga 31 Desember 2009. Majelis Komisi tidak memperoleh informasi adanya pelaksanaan tender jasa kebersihan untuk tahun 2010. Majelis Komisi menyimpulkan telah terjadi penunjukkan ulang (perpanjangan) oleh PT Angkasa Pura II tanpa melalui tender terhadap PT Spectra Jasindo.

Majelis komisi berpendapat bahwa telah terjadi persekongkolan vertikal antara peserta tender dengan pihak lain, dalam bentuk PT Spectra Jasindo melakukan tindakan *Post Bidding* dan Panitia Pelelangan Pekerjaan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal 1 A, 1 B dan 1 C Bandara Soekarno Hatta Tahun 2008 dan PT Angkasa Pura II (Persero) Kantor Cabang Utama Soekarno Hatta telah memfasilitasi tindakan *Post Bidding* yang dilakukan PT Spectra.

PT Spectra Jasindo, Panitia Pelelangan Pekerjaan Jasa Kebersihan (*Cleaning Service*) di Terminal 1 A, 1 B dan 1 C Bandara Soekarno Hatta

---

panitia kurang jelas, namun tidak diperkenankan mengubah substansi penawaran. Demikian juga calon penyedia barang/jasa tidak diperbolehkan menambah atau mengurangi atau mengubah penawarannya setelah penawaran dibuka (*post bidding*).” Menurut Penjelasan Pasal 79 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, “tindakan *post bidding* yaitu tindakan mengubah, menambah, mengganti dan/atau mengurangi Dokumen Pengadaan dan/atau Dokumen Penawaran setelah batas akhir pemasukan penawaran.”

Tahun 2008 dan PT Angkasa Pura II (Persero) Kantor Cabang Utama Soekarno Hatta terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Menghukum PT Spectra Jasindo, tidak boleh mengikuti tender di PT Angkasa Pura II (Persero) selama 1 (satu) tahun. Memerintahkan kepada PT Angkasa Pura II (Persero) Kantor Cabang Utama Soekarno Hatta agar melaksanakan tender pekerjaan jasa kebersihan (*cleaning service*) di Terminal 1 A dan Terminal 1 B untuk pekerjaan Tahun 2010.

5. Putusan Perkara No. 18/KPPU-I/2009 terkait Jasa Pelayanan Taksi Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin

a. Kasus Posisi

Sejak tahun 1969, taksi liar telah beroperasi di sekitar BandaraInternasional Sultan Hasanuddin. Untuk menertibkan keberadaan taksi liar itu, pada tahun 1982, taksi-taksi itu dihimpun dalam suatu koperasi yang bernama Koperasi Angkutan Darat Maros (Kopadmas). Pada tahun 1995 hingga saat ini, Kopadmas berubah nama menjadi Koperasi Taksi Bandara (Kopsidara). Pembentukan Kopsidara bertujuan untuk menampung aspirasi pemilik taksi serta untuk mempermudah koordinasi dan penertiban taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Namun pada prakteknya, hanya taksi yang tergabung dalam Kopsidara yang diperbolehkan beroperasi dan mengambil penumpang di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Sebagai konsekuensinya, taksi Kopsidara dilarang untuk mengambil penumpang di luar Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Keberadaan taksi Kopsidara diatur dengan Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 194 Tahun 2003 tentang Izin Operasi Angkutan Taksi Kopsidara. Terhadap praktek pengoperasian taksi bandara ini, KPPU sejak berdirinya Kantor Perwakilan Daerah di Makassar terus melakukan advokasi. Akhirnya pada tanggal 12 Februari 2008, PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin mengeluarkan Surat No. AP1.499/OP.90.2.5/2008/DU-B, Perihal: Pembebasan Taksi Masuk

Bandara, yang pada pokoknya menyatakan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin menyetujui pelaksanaan pelayanan taksi di bandara harus sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Sebagai realisasinya, PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin membuka kesempatan berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin kepada 7 (tujuh) operator angkutan darat (taksi, sewa, dan bus) yang sebelumnya pernah mengajukan permohonan kepada PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin untuk berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, yaitu: Perusda Maros, CV. Anugerah Karya, PT Bandar Avia Mandiri, Primkopau Lanud Hasanuddin, PT Bosowa Utama, PT Putra Transport Nusantara, dan Perum Damri.

Berdasarkan data Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2008 mengenai data operator taksi yang sudah memiliki izin operasi di Provinsi Sulawesi Selatan, diketahui terdapat 5 (lima) operator taksi yang tidak mendapat kesempatan untuk berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, yaitu: PT Lima Muda Nusantara, Puskud Hasanuddin, PT Lima Muda Mitra, Gowata Taksi, dan Gowa Makassar Taksi. PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin selanjutnya menetapkan pembatasan kuota masing-masing 10 (sepuluh) unit untuk operator angkutan taksi dan sewa, kecuali taksi Kopsidara dan juga menetapkan biaya operasional yang harus dibayarkan operator angkutan darat (taksi dan sewa) yang berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin dengan total biaya (sewa tempat loket, stiker, dan parkir berlangganan) per tahunnya sebesar kurang lebih Rp. 5.500.000,- (lima juta lima ratus ribu rupiah) ditambah biaya sekali buka pintu angkutan taksi/sewa sebesar Rp. 6.000,- (enam ribu rupiah) atau satu kali rit bus Damri sebesar Rp.50.000,- (lima puluh ribu rupiah).

Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Administrasi Bandara Hasanuddin No. SK 33 Tahun 2008 tanggal 24 Desember 2008 tentang Susunan Keanggotaan Tim Pengkajian Teknis Angkutan Darat di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin dibentuklah Tim Pengkajian Teknis Angkutan Darat yang terdiri dari Administrator Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, dan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Di antara tugas-tugasnya yaitu menyusun prosedur pemberian perizinan, pentarifan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai bagian dari tim, PT Angkasa Pura I memiliki kapasitas sebagai narasumber dan memberikan *supply* data-data terkait dengan pelaksanaan kegiatan operasional bandara. Dalam pelaksanaan tugas Tim, secara teknis, anggota Tim memiliki fungsi dan tugas masing-masing yang saling mendukung.

Dari 7 (tujuh) operator angkutan yang diberikan kesempatan beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, hanya PT Putra Transport Nusantara, PT Bosowa Utama, dan Perum Damri yang sebelumnya sudah memiliki izin operasi sebagai angkutan taksi dan bus

umum dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, sedangkan 4 (empat) operator lainnya belum memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan. Primkopau Lanud Hasanuddin dan PT Putra Transport Nusantara belum beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, sedangkan Perusda Maros belum mendapatkan Izin Operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan. Primkopau Lanud Hasanuddin menyatakan belum dapat beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin karena Primkopau Lanud Hasanuddin mengalami masalah pembiayaan pengadaan unit taksi dan kendala perizinan (izin operasi) dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan. Primkopau Lanud Hasanuddin tidak pernah mengajukan permohonan kepada PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Internasional Sultan Hasanuddin untuk dapat berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. PT Putra Transport Nusantara menyatakan belum dapat beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin karena mengalami kendala pendanaan untuk membayar biaya operasional yang ditetapkan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Internasional Sultan Hasanuddin.

Terhadap kedua operator yang tidak kunjung beroperasi itu, PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin telah menyampaikan surat pembatalan usaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, sebagaimana dinyatakan dalam Surat PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin No. AP.I.2274/OB.01.03/2009/GMD-B tanggal 3 November 2009 kepada Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan. Perusda Maros menyatakan pernah mengajukan permohonan ke PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Internasional Sultan Hasanuddin untuk dapat beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Terhadap permohonan itu, PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Internasional Sultan Hasanuddin menerbitkan Persetujuan Izin Operasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin bagi Perusda Maros, namun sampai saat Pemeriksaan Lanjutan dilakukan, Izin Operasi angkutan sewa bagi Perusda Maros dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan belum Terbit. Terhadap Perusda Maros yang belum mendapatkan Izin Operasi itu, PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin telah menindaklanjuti untuk penghentian usaha sementara di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, sebagaimana dinyatakan dalam Surat PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin No. AP.I.2274/OB.01.03/2009/GMD-B tanggal 3 November 2009 kepada Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan.

Atas tindakannya itu, PT Angkasa Pura I diduga melakukan pelanggaran Pasal 17 dan Pasal 19 huruf (a), (c), dan (d) Undang-Undang No.5 Tahun 1999.

b. Pertimbangan Majelis Komisi

1) Tentang Penyelenggaraan Taksi Bandara

Majelis Komisi sependapat dengan kesimpulan Tim Pemeriksa **KPPU** yang menyatakan PT Angkasa Pura I telah menghambat operator taksi lainnya untuk dapat menyediakan layanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, sebab berdasarkan data Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2008 dinyatakan terdapat 8 (delapan) operator taksi yang mendapat Izin Operasi di Provinsi Sulawesi Selatan (PT Bosowa Utama, PT Lima Muda Nusantara, Puskud Hasanuddin, PT Lima Muda Mitra, Gowata Taksi, Kopsidara, Gowa Makassar Taksi, dan PT Putra Transport Nusantara), Namun dari 8 (delapan) operator taksi itu, hanya 3 (tiga) operator taksi yang dapat menyediakan layanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, yaitu: Kopsidara, PT Bosowa Utama, dan PT Putra Transport Nusantara, sedangkan 5 (lima) operator taksi lainnya tidak dapat beroperasi karena tidak mendapat Persetujuan Izin Operasi/Izin Berusaha dari PT Angkasa Pura I.

2) Tentang Tarif Taksi Bandara

Majelis Komisi sependapat dengan kesimpulan Tim Pemeriksa dalam LHPL yang menyatakan pemberlakuan dua mekanisme penentuan tarif ini menimbulkan kondisi persaingan usaha yang timpang diantara operator taksi. Tarif taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin wajib menggunakan tarif zona berdasarkan Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan No. 62 Tahun 2008 tentang Penyesuaian (Penurunan) Tarif Angkutan Taksi dan Angkutan Sewa

dalam Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan serta Mobil Penumpang Umum (Mikrolet) dan Mobil Bus Umum Trayek Makassar-Sungguminasa. Dilihat dari 5 (lima) operator taksi bandara, 1 (satu) operator menggunakan tarif zona, yaitu: Kopsidara, sedangkan 4 (empat) operator lainnya (PT Bosowa Utama, PT Putra Transport Nusantara, Primkopau Lanud Hasanuddin, dan CV. Anugerah Karya) menggunakan argometer.

3) Tentang Pembagian Kuota Taksi

PT Angkasa Pura I dengan mengacu kepada Rekomendasi Tim Pengkajian Teknis No. UM.002/33/KAD-HND/09, menetapkan kuota taksi bagi masing-masing operator taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, yaitu: PT Bosowa Utama, PT Putra Transport Nusantara, Primkopau Lanud Hasanuddin, dan CV. Anugerah Karya sebanyak 10 (sepuluh) unit, sedangkan terhadap Kopsidara tidak ada pembatasan kuota taksi. Berkaitan dengan tindakan pembatasan itu, Majelis Komisi memiliki pendapat latar belakang tindakan pembatasan itu adalah terkait dengan rekomendasi hasil kajian Tim Teknis dengan mempertimbangkan *load factor* Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar. Majelis Komisi memahami tindakan pembatasan itu sebagai upaya pengaturan secara bertahap guna menyeimbangkan antara kebutuhan konsumen, keberadaan taksi umum serta kemampuan dan kapasitas Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar. Majelis Komisi menilai tindakan pembatasan itu sebagai tindakan

dalam kerangka pengaturan pengelolaan jasa taksi guna menjaga keseimbangan antara *supply* dan *demand*. Dengan demikian, Majelis Komisi menilai tindakan pembatasan itu masih dapat dibenarkan untuk saat ini. Sehingga PT Angkasa Pura I tidak melanggar Pasal 19 huruf (c) yaitu melakukan pembatasan peredaran dan/atau penjualan barang dan jasa pada pasar yang bersangkutan.

Meskipun demikian, Majelis Komisi menilai PT Angkasa Pura I sebagai pengelola jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar telah memberikan perlakuan diskriminatif kepada operator angkutan taksi bandara yang baru, sebab memberlakukan kebijakan pembagian kuota hanya kepada penyedia angkutan taksi bandara yang baru, sedangkan terhadap penyedia angkutan taksi bandara yang lama, yakni Kopsidara, tidak ada pembatasan kuota. Majelis Komisi menilai kebijakan PT Angkasa Pura I itu menimbulkan hambatan bagi operator angkutan taksi yang baru untuk dapat bersaing dengan operator taksi Kopsidara dalam menyediakan jasa layanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Dengan demikian, Majelis Komisi menyimpulkan kebijakan Terlapor yang membagi kuota taksi sebagai bentuk perlakuan diskriminatif PT Angkasa Pura I terhadap penyedia jasa layanan angkutan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin.

4) Tentang Praktek Diskriminasi terhadap Pelaku Usaha Tertentu

Majelis Komisi menilai perlakuan diskriminatif PT Angkasa Pura I terjadi saat PT Angkasa Pura I memberikan kesempatan berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin hanya kepada 3 (tiga) dari 8 (delapan) operator angkutan taksi yang sudah memiliki Izin Operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu: Kopsidara, PT Bosowa Utama, dan PT Putra Transport Nusantara, sedangkan terhadap 5 (lima) operator lainnya, yakni: PT Lima Muda Nusantara, Puskud Hasanuddin, PT Lima Muda Mitra, Gowata Taksi, dan Gowa Makassar, tidak diberikan. Dengan demikian, Majelis Komisi menyimpulkan kebijakan PT Angkasa Pura I yang memberikan kesempatan berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin hanya kepada 3 (tiga) dari 8 (delapan) operator angkutan taksi yang sudah mendapatkan Izin Operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan adalah sebagai bentuk perlakuan diskriminatif terhadap penyedia jasa layanan angkutan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin.

5) Tentang Penetapan Biaya Operasional Taksi di Bandara

Majelis Komisi menilai kebijakan PT Angkasa Pura I yang menetapkan biayaoperasional taksi bandara telah sesuai dengan Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.49/KU.20.2.4/2002 *jo*. Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.51/KU.20.2.6/2005 *jo.* Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No. KEP.53/KU.07.02/2009 sebagai aturan pentarifan yang

berlaku di lingkungan PT Angkasa Pura I (Persero). Majelis Komisi menyimpulkan tidak terdapat praktek monopoli yang dilakukan PT Angkasa Pura I dengan cara menetapkan biaya operasional angkutan darat (taksi, sewa, dan bus) di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin secara berlebihan (*excessive price*).

Dengan demikian, salah satu unsur Pasal 17 yang yaitu unsur Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak terpenuhi sebabPT Angkasa Pura I dalam menetapkan biaya operasional itu mengacu kepada aturan pentarifan yang berlaku di lingkungan PT Angkasa Pura I (Persero), yaitu Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I dengan menggunakan tarif dasar (*floor price*) serta memberlakukan biaya operasional taksi secara seragam kepada pengguna jasa bandara lainnya. PT Angkasa Pura I sebagai pengelola jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar menetapkan biaya operasional taksi bandara, seperti: biaya sewa loket tiket, biaya retribusi, biaya stiker bandara, dan biaya parkir berlangganan selama 1 (satu) tahun periode. Dengan demikian dapat disimpulkan tidak terdapat praktek monopoli yang dilakukan PT Angkasa Pura I dengan cara menetapkan biaya operasional taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin secara berlebihan (*excessive price*).

Dalam pertimbangannya, Majelis Komisi mempertimbangkan posisi PT Angkasa Pura I sebagai perusahaan yang memiliki hak eksklusif untuk mengelola jasa pelayanan kebandarudaraan di Bandara Internasional

Sultan Hasanuddin Makassar. Meskipun demikian, Majelis Komisi juga berpendapat bahwa perkara ini tidak dalam ruang lingkup kegiatan dan/atau perbuatan dan/atau perjanjian yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itu, Majelis Komisis menyatakan PT Angkasa Pura I tidak terbukti melanggar Pasal 17 dan 19 huruf c, tetapi terbukti melanggar Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Majelis Komisi memerintahkan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar membuka kesempatan bagi operator taksi yang telah memiliki Izin Operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan untuk mendapatkan Izin Berusaha sebagai penyedia layanan jasa taksi di lingkungan Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar serta Menghukum PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar membayar denda sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

6. Putusan Perkara No. 20/KPPU-I/2009 terkait Jasa Pelayanan Taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya

a. Kasus Posisi

Kasus ini melibatkan dua terlapor yaitu PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya dan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya.

Pada tahun 1984, pengelolaan Bandara Juanda Surabaya diserahkan dari TNI-AL kepada PT Angkasa Pura I (Persero). Ketika kasus ini terjadi,

terdapat beberapa operator penyedia jasa pengangkutan darat yang dapat beroperasi di lingkungan Bandara Juanda Surabaya adalah sebagai berikut:

1) Terlapor II (Taksi Prima) yang mendapat Izin Operasi Angkutan Taksi Bandara berdasarkan SK Kepala Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Propinsi Jawa Timur;
2) PT Prima Bahari Juanda (Taksi Wing) yang memiliki armada sebanyak 100 (seratus) kendaraan dan mendapatkan Izin Operasi Angkutan Taksi Antar Kota berdasarkan SK Kepala Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Propinsi Jawa Timur;
3) Angkutan Pemadu Moda (Bus Damri Bandara) sebanyak 15 (lima belas) kendaraan;
4) Angkutan Sewa `KAHA` sebanyak 30 (tiga puluh) kendaraan;
5) Golden Bird sebanyak 10 (sepuluh) Kendaraan; dan
6) PT Rahayu Wira Abadi.

Setiap usaha yang ada di areal bandara diberlakukan aturan konsesi (pembagian keuntungan). Oleh karena itu aturan itu diterapkan pada semua pelaku usaha baik pengelola angkutan umum ataupun penyewa tempat di areal bandara. Aturan konsesi itu tertuang dalam Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero), No. KEP.105/KU.20.2.4/2003 tentang usaha Kegiatan Penunjang Bandar Udara di Lingkungan Bandara Udara yang dikelola PT Angkasa Pura I (Persero). PT Angkasa Pura I menyatakan untuk saat ini belum ada operator yang mengajukan ijin. Saat ini terdapat angkutan umum selain taksi bandara, seperti Damri, Kaha, dan Golden Bird. Semua armada itu memberlakukan tarif zona, hal ini bertujuan untuk memudahkan kontrol oleh pihak PT Angkasa Pura I terhadap Perjanjian Konsesi. Akan menjadi sulit dilakukan kontrol terhadap pendapatan taksi apabila menggunakan tarif argo.

Saat ini terdapat 27 (dua puluh tujuh) operator taksi argo yang beroperasi di Kota Surabaya. Di Surabaya, Organda membentuk Kelompok Kerja Usaha Taksi Surabaya (selanjutnya disebut "KKUTS") yang bukan organisasi kelembagaan, melainkan terkait dengan koordinasi jasa pelayanan taksi. Taksi Prima dan Taksi Wing yang dikelola oleh Primkopal tidak termasuk dalam keanggotaan KKUTS karena perusahaan-perusahaan taksi yang beroperasi di kota menganggap kedua taksi itu tidak termasuk dalam kategori Taksi yang diatur menurut ketentuan yang berlaku. Besaran tarif taksi argo di Kota Surabaya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah (PERDA) Kota Surabaya, berbeda halnya dengan tarif taksi Bandara Juanda Surabaya yang ditentukan dengan sistem zona.

Primkopal memperoleh izin operasi yang dikeluarkan oleh DLLAJ Propinsi Jawa Timur terakhir dengan No. 551.21/2555/105/2008 yang ditetapkan sebagai Izin Operasi Angkutan Taksi Bandara, berlaku mulai 3 Januari 2009 sampai dengan 2 Januari 2014.

Primkopal membuat Perjanjian Kerjasama dengan PT Angkasa Pura I yang terakhir dibuat melalui Perjanjian Kerjasama No. KTR/02/X2/2006

tanggal 6 Oktober 2006 yang secara jelas memberikan ijin kepada Primkopal sebagai operator taksi Bandara.

Pada tahun 2005, PT Para Bathara Surya (Taksi Silver) mendapat tawaran bekerja sama dengan Primkopal untuk mengangkut penumpang di Bandara Juanda Surabaya apabila terjadi kekurangan armada Taksi Prima, yang diikat melalui Surat Perjanjian Kerjasama Penyediaan Taksi. Sampai saat ini kerjasama antara Taksi Silver dengan Primkopal masih berlangsung. Surat Perjanjian Kerjasama dibuat selama 1 (satu) tahun dan diperpanjang untuk tahun berikutnya. Terkait dengan kerjasama itu, Taksi Silver tetap menggunakan argo, hanya saja konsumen tetap diwajibkan membeli karcis atau tiket dari loket Taksi Prima dan diserahkan kepada pengemudi taksi. Sehingga dapat terjadi selisih antara tarif argo dengan tarif karcis yang dibayarkan oleh penumpang. PT Para Bathara Surya tidak pernah mengajukan izin kepada PT Angkasa Pura I, dan Surat Perjanjian Kerjasama Penyediaan Taksi tidak melibatkan pihak PT Angkasa Pura I.

PT Uni Ratna Gading Mandala (Taxi Gold) menggunakan mobil plat hitam untuk mengangkut penumpang dari Bandara Juanda Surabaya yang ingin tetap menggunakan taksi milik perusahaan dan dibawa ke pool perusahaan yang berjarak 5 (lima) km dari Bandara Juanda Surabaya, kemudian penumpang diangkut menggunakan taksi perusahaan. Perusahaan belum pernah mengajukan izin/kerjasama untuk beroperasi di Bandara Juanda Surabaya dan belum pernah mendapat penawaran untuk bekerjasama dengan Primkopal.

Pada tahun 2005, PT Express Kartika Perdana Taksi pernah diajak bekerja sama dengan Primkopal (tertulis), dengan catatan apabila Taksi Prima kekurangan armada dalam pelayanan jasa taksi bandara Juanda, maka pihak PT Zebra Nusantara Tbk. akan dipanggil dan jam beroperasi di malam hari. Dalam pelaksanaannya, kerjasama berjalan hanya selama 2 (dua) bulan. Selama kerjasama berlangsung, sistem tarif tetap menggunakan zona dan perusahaan menggunakan karcis untuk penggantian biaya ke Primkopal.

Pada tanggal 11 Nopember 2006, DPC Organda Surabaya melalui Surat No. : 038/OGD-KS/IX/2006 mengajukan permohonan fasilitas lokasi untuk pangkalan taksi argometer Surabaya. Tanggal 27 Desember 2006, PT Angkasa Pura I melalui surat No. AP.I.1192/KU.20.2/1/03-GM-B menyatakan permohonan DPC Organda Surabaya belum dapat dipenuhi mengingat sarana transportasi yang tersedia masih dapat mengakomodasi kebutuhan pengguna jasa Bandara. Dewan Pimpinan Cabang Organda Surabaya, melalui surat No. 001/OGD-KS/I/2007 tanggal 3 Januari 200 mengajukan surat kepada DLLAJ Propinsi Jawa Timur untuk mendapatkan dispensasi/dukungan beroperasi dan mendapatkan fasilitas pangkalan taksi argometer di Bandara Juanda Surabaya.

Tim Pemeriksa telah mengirimkan kuesioner kepada 20 (dua puluh) operator taksi yang terdaftar di Dinas LLAJ Propinsi Jatim (termasuk kepada Primkopal dan PT Prima Bahari Juanda). Dari kuesioner itu diperoleh informasi dari 7 (tujuh) operator taksi antar kota yang belum

dapat beroperasi di Bandara Juanda Surabaya, hanya 1 (satu) (PT Para Bathara Surya) yang pernah mengajukan permohonan secara tertulis untuk menjadi operator taksi Bandara Juanda Surabaya yaitu pada tahun 2003. Terdapat 2 (dua) perusahaan (PT Merpati Wahana Taksi dan PT Ekspress Kartika Perdana) hanya mengajukan permohonan lisan untuk operator taksi Bandara Juanda Surabaya. Terdapat 4 (empat) perusahaan (PT Glatik Golden Taksi Group, PT Uni Ratna Gading Mandala, PT Surabaya Artautama Bersama, PT Zebra Nusantara Tbk.) tidak pernah mengajukan permohonan untuk menjadi operator taksi Bandara Juanda Surabaya. Terdapat 5 (lima) perusahaan tidak pernah melakukan kerjasama dengan Primkopal untuk pengelolaan taksi di Bandara Juanda Surabaya. PT Para Bathara Surya melakukan kerjasama dengan Primkopal untuk pengelolaan taksi di Bandara Juanda Surabaya sejak tahun 2003 sampai sekarang.

Dengan demikian, saat ini beberapa operator penyedia jasa pengangkutan darat yang dapat beroperasi di lingkungan Bandara Juanda adalah sebagai berikut: 1) Primkopal (Taksi Prima) yang memiliki armada sebanyak 416 kendaraan dan mendapat *Izin Operasi Angkutan Taksi Bandara* berdasarkan SK Kepala Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Propinsi Jawa Timur; 2) Taksi Prima Bahari Juanda (Taksi Wing) yang memiliki armada sebanyak 100 (seratus) kendaraan dan mendapatkan Izin Operasi Angkutan Taksi Antar Kota berdasarkan SK Kepala Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Propinsi Jawa Timur; 3) Angkutan Pemadu Moda (Bus Damri Bandara) sebanyak 15 (lima belas) Kendaraan; 4) Angkutan Sewa `KAHA` sebanyak 30 (tiga puluh) kendaraan; 5) Golden Bird sebanyak 10 (sepuluh) kendaraan; 6) PT Rahayu Wira Abadi.

Meskipun terdapat beberapa moda angkutan transportasi yang mengangkut penumpang di Bandara Juanda Surabaya, tetapi hanya Taksi Prima dan Taksi Wing yang memiliki izin operasi angkutan taksi yang dikeluarkan oleh Dinas LLAJ Propinsi Jawa Timur. Moda angkutan transportasi Damri, Kaha, dan PT Rahayu Wira Abadi tidak melakukan kegiatan pengangkutan orang dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi terbatas, sehingga tidak dapat dinyatakan sebagai angkutan taksi sebagaimana dijelaskan dalam peraturan yang berlaku. Akibat hal itu, masyarakat atau konsumen yang tiba di Bandara Juanda Surabaya, hanya dapat menggunakan jasa transportasi angkutan umum yang sudah disediakan oleh PT Angkasa Pura I dan tidak dapat menggunakan transportasi angkutan umum yang berada di luar wilayah bandara Juanda Surabaya.

Tindakan PT Angkasa Pura I yang melakukan penyalahgunaan posisi dominannya dimana PT Angkasa Pura I hanya memberikan ijin kepada Primkopal sebagai operator penyedia jasa pengangkutan taksi di Bandara Juanda Surabaya mengakibatkan: Konsumen tidak memiliki pilihan taksi lain selain taksi milik Primkopal di Bandara Juanda Surabaya, konsumen dikenakan harga yang lebih mahal dibandingkan dengan tarif taksi argo lainnya, dan Primkopal tidak memiliki pesaing di pasar bersangkutan karena Primkopal merupakan satu-satunya operator jasa pengangkutan

taksi di Bandara Juanda Surabaya sehingga bias menerapkan aturan yang bertentangan dengan ketentuan yang berlaku

Dengan demikian, PT Angkasa Pura I dan Primkopal Surabaya diduga melanggar Pasal 17, Pasal 19 huruf a dan Pasal 19 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 2009.

b. Pertimbangan Majelis Komisi

Majelis Komisi menyimpulkan Primkopal termasuk sebagai pelaku usaha karena memperoleh Izin Operasi Taksi dari Dinas LLAJ Propinsi Jawa Timur dan melakukan perjanjian Kerjasama dengan PT Angkasa Pura I dalam pengelolaan taksi bandara. Sesuai dengan akta pendiriannya, Primkopal sebagai pengelola taksi yang dimiliki oleh para anggotanya.

Majelis Komisi berpendapat Primkopal memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan operasional taksi Bandara Juanda Surabaya karena Primkopal mempunyai wewenang untuk menentukan dengan siapakerjasama operasional taksi bandara dilakukan, tanpa harus mendapat persetujuan dari PT Angkasa Pura I. hal ini berdasarkan Perjanjian Kerjasama No. KTR/02/X2/2006 tanggal 6 Oktober 2006 dan Perjanjian Kerjasama yang berlaku untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang untuk tahun berikutnya yang memberikan kewenangan kepada Primkopal untuk mengelola operasional jasa taksi Bandara Juanda.

Majelis Komisi menyatakan PT Angkas pura I telah memberikan perlakukan yang berbeda kepada Primkopal dalam mengoperasikan taksi Bandara Juanda Surabaya dengan memberikan kesempatan kepada Primkopal untuk menambah armadanya yang melakukan kerjasama dengan PT Prima Bahari Juanda, sedangkan permohonan DPC Organda

Surabaya disampaikan setelah adanya penambahan armada oleh PT Prima Bahari Juanda ditolak. Penolakan permohonan itu merupakan suatu kondisi yang bertolak belakang dengan adanya penambahan armada Taksi Wing karena pada saat terjadi lonjakan penumpang, PT Angkasa Pura I tidak pernah menawarkan kepada DPC Organda dan anggotanya untuk mengisi kelebihan jumlah penumpang di Bandara Juanda Surabaya.

Majelis Komisi juga berpendapat bahwa Konsumen pengguna jasa taksi bandara telah dirugikan karena hanya terdapat Taksi yang menyediakan tarif dengan sistem zona sehingga dan tidak ada pilihan untuk menggunakan sistem argometer sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Di sisi lain, tidak ada peraturan yang membedakan antara operasional taksi yang beroperasi di Bandara dengan Non Bandara, dan semua taksi yang beroperasi di luar bandara menggunakan argometer, sehingga ketentuan pemberlakuan sistem tariff zona menjadi tidak berdasar. Atas tindakannya itu, PT Angkasa Pura I dan Primkopal terbukti melanggar Pasal 17 dan 19 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Di sisi lain, Majelis Komisi mempertimbangkan unsur Pasal 19 huruf a tidak terpenuhi, yaitu unsur Untuk Melakukan Kegiatan Usaha Yang Sama Pada Pasar Bersangkutan karena PT Angkasa Pura I yang diberikan kewenangan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan untuk melakukan Pelayanan Jasa Penunjang kegiatan penerbangan yang salah satunya meliputi penyediaan jasa angkutan transportasi sebagai jasa penunjang lainnya yang secara langsung

menunjang kegiatan penerbangan, dalam hal ini jasa taksi, telah bekerjasama dengan Primkopal untuk mengelola operasional jasa angkutan taksi bandara dan PT Angkasa Pura I tidak memiliki usaha unit taksi. Selain itu, unsur menolak atau menghalangi pelaku usaha tertentu tidak terpenuhi sebab Primkopal dalam melaksanakan usahanya didasarkan pada kontrak dengan PT Angkasa Pura I sama sekali dalam kontrak maupun ijin opersional taksi itu tidak ada satu klausula pun yang mengarah pada pembatasan, menolak maupun menghalang-halangi pelaku usaha lainnya. Dengan demikian, PT Angkasa Pura dan Primkopal terlepas dari dugaan Pasal 19 huruf a.

Majelis Komisi menghukum kedua terlapor (PT Angkasa Pura I dan Primkopal) untuk menerapkan tarif argometer dalam operasional taksi di BandaraJuanda Surabaya selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah puusannya memiliki kekuatan hukum tetap dan membuka kesempatan kepada operatortaksi yang telah memiliki Izin Operasi dari Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Provinsi Jawa Timur untuk mendapatkan Izin Berusaha sebagai penyedia layanan jasa taksi di lingkungan Bandara Internasional Juanda Surabaya dengan tetap mempertimbangkan *load factor* penumpang dengan ketersediaan armada taksi selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap. Jika kedua pihak itu tidak melaksanakannya, maka akan dikenakan denda sejumlah Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

7. Putusan Perkara No. 07/KPPU- I/2013 terkait Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e*-POS di Bandar Udara Soekarno Hatta

a. Kasus Posisi

Terlapor dalam kasus ini adalah PT Angkasa Pura II dan PT Telekomunikasi Indonesia (TELKOM). Secara historis eksistensi jaringan telekomunikasi TELKOM (khususnya jaringan telekomunikasi berbasis kabel) telah dibangun seiring dengan pembangunan dan pemoperasian Bandara Udara Soekarno-Hatta yaitu sekitar tahun 1985. Fakta itu berdampak pada struktur pasar penyedia jaringan telekomunikasi berbasis kabel di Bandar Udara Soekarno-Hatta hingga saat ini dimana secara faktual, perusahaan penyedia jaringan telekomunikasi berbasis kabel yang menguasai pasar di Bandar Udara Soekarno-Hatta hanya TELKOM saja. Berdasarkan informasi dari operator telekomunikasi memang terdapat jaringan telekomunikasi selain berbasis kabel yang digunakan oleh operator telekomunikasi dalam memberikan layanan kepada pelanggannya. Akan tetapi karena jaringan itu berbasis nirkabel tentu memiliki keterbatasan dalam hal kapasitas maupun kualitas sehingga berkeinginan juga untuk membuat jaringan telekomunikasi berbasis kabel (dalam hal ini "*fiber optic*") mengingat kebutuhan pelanggan yang meningkat. Bahkan berkaitan dengan keinginan untuk membangun jaringan telekomunikasi berbasis kabel serat optik itu maka PT Aplikanusa Lintasarta mengajukan permohonan kepada PT Angkasa Pura II untuk melakukan penarikan serat optik di wilayah Bandara Soekarno-Hatta (lokasi BUSH). Akan tetapi permohonan itu tidak pernah direspon atau ditindaklajuti oleh PT Angkasa Pura II sehingga guna memenuhi kebutuhan pelanggannya, PT Aplikanusa Lintasarta terpaksa harus menyewa serat optik ke TELKOM. Selain itu, hambatan penyediaan jaringan telekomunikasi berbasis kabel di Bandara Soekarno-Hatta juga dialamati oleh PT First Media dan/atau PT Link Net dimana permohonan penarikan jaringan telekomunikasi berbasis kabel yang diajukan ke PT Angkasa Pura II tidak disetujui bahkan untuk jaringan layanan TV Berbayar dan Internet di Perumahan Dinas PT Angkasa Pura II dihentikan atau diputus secara sepihak oleh PT Angkasa Pura II.

Pada tanggal 30 Maret 2011, PT Angkasa Pura II dan TELKOM II menandatangani perjanjian kerjasama "Penyediaan Layanan *Electronic Point of Sales* (*e*-POS)[164] di Bandara Soekarno-Hatta. Pada tanggal 18 Juli

[164] Istilah *Point of Sale* (POS) digunakan untuk mendeskripsikan teknologi yang digunakan oleh seorang nasabah/pelanggan untuk memberikan informasi pembayaran mereka atas suatu barang atau jasa. Pada awalnya sistem POS ini berbentuk teknologi mekanik, kemudian pada akhir tahun 70-an, sistem POS dikonversi ke sistem elektronik, yang disebut e-POS. Wes Whitteker, Point of Sale (System and Security), Sans Institute, 2014, http://www.sans.org/reading-

2011, PT Angkasa Pura II mengeluarkan Edaran Tentang Kewajiban Penggunaan dan Biaya Fasilitas *Electronic Point of Sales* (*e*-POS), dimana para Mitra Usaha diwajibkan untuk menggunakan fasilitas *Electronic Point of Sales* (*e*-POS) sebagai alat monitoring realisasi pendapatan usaha di tiap lokasi di Bandara Soekarno-Hatta dengan dikenakan biaya sebesar Rp. 1.350.000,- per-unit per-bulan (belum termasuk PPN) yang akan ditagihkan kepada para Mitra Usaha oleh TELKOM.

Cara pembayaran *e*-POS ialah sebagai berikut. TELKOM melakukan penagihan kepada mitra usaha atas layanan *e*-POS yang diberikan kepada mitra usaha. Atas pembayaran itu, TELKOM wajib melaporkan jumlah mitra usaha yang telah melakukan pembayaran atas layanan *e*-POS, Berdasarkan laporan itu, PT Angkasa Pura II mengeluarkan invoice sebagai dasar penagihan kepada TELKOM, kemudian TELKOM wajib membayarkan bagian yang menjadi hak PT Angkasa Pura I. Dengan demikian, berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak itu, TELKOM mendapat kewenangan untuk menagih biaya e-pos kepada mitra usaa PT Angkasa Pura II di bandara Soekarno-Hatta.

Oleh karena itu, tindakan PT Angkasa Pura II yang mewajibkan para *tenant* atau pelaku usaha yang menyewa ruangan di wilayah Bandara Soekarno-Hatta untuk juga menggunakan dan atau membayar layanan *e*-POS, dapat dikategorikan sebagai tindakan *tying* atau dapat dikatakan bahwa PT Angkasa Pura II telah menetapkan dan/atau membuat perjanjian yang bersifat mengikat (*tying agreement*). Bila dicermati, kewajiban penggunaan layanan *e*-POS sebenarnya lebih banyak memberikan manfaat bagi PT Angkasa Pura II secara sepihak karena memberikan kemudahan bagi PT Angkasa Pura II dalam memonitor transaksi yang dilakukan para *tenant* dengan para pengguna jasa Bandara Soekarno-Hatta (konsumen). Terlebih lagi secara faktual, para *tenant* telah memiliki sistem pencatatan transaksi sendiri yang belum tentu dapat terintegrasi dengan sistem layanan *e*-POS itu.

Kedua terlapor berdalih bahwa penerapan klausula perjanjian sebagaimana yang diduga melanggar Undang-UndangNo. 5 Tahun 1999 seharusnya dikecualikan karena hal itu dilakukan dalam rangka menjalankan perintah Sinergi BUMN sesuai dengan Peraturan Menteri BUMN No. 5 Tahun 2008 yang diperbaharui dengan peraturan No. 15 Tahun 2012 tentang pengadaan barang/jasa di BUMN. Dalam peraturan ini diatur mengenai penunjukan langsung apabila hanya ada satu-satunya BUMN sebagai penyedia barang/jasa. PT Angkasa Pura II memilih TELKOM untuk melaksanakan Peraturan Menteri BUMN No. 5/MBU/2008 tanggal 3 September 2008 tentang Pedoman Umum pelaksanaan pengadaan barang/jasa BUMN.

Meskipun demikian, tindakan PT Angkasa Pura II yang hanya tetap memberikan kesempatan kepada TELKOM untuk menyediakaan jaringan telekomunikasi di Bandara serta tidak memberikan kesempatan kepada

---

room/whitepapers/bestprac/point-sale-pos-systems-security-35357 , diakses pada tanggal 5 Agustus 2015, pukul 21.00WIB

pelaku usaha lain atau penyelenggara jaringan telekomunikasi lain, dapat dikategorikan sebagai tindakan menghambat atau pembatasan pasar, diskriminasi dan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu, kedua pelaku usaha itu diduga melanggar Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 19 huruf c dan d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

b. Pertimbangan Majelis Komisi

Dalam perkara ini, yang dimaksud dengan perjanjian adalah perjanjian konsesi usaha dan sewa menyewa ruangan di Bandar Udara Soekarno Hatta yang juga mempersyaratkan bagi penyewanya untuk membeli produk layanan *e*-POS. Perjanjian semacam ini secara jelas dapat dikategorikan perjanjian *tying*,dimana pihak yang menyewa wajib membeli juga produk lain yaitu layanan *e*-POS yang sebenarnya merupakan kebutuhan PT Angkasa Pura II dalam rangka meningkatkan pendapatan perusahaan melalui pengawasan/monitoring transaksi yang dilakukan oleh para penyewa secara online/*real time*.

Majelis memandang perjanjian sewa ruang usahadan konsesi usaha merupakan perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh TELKOM sebagai pihak pertama (penyedia jasa) dan penyewa sebagai pihak kedua (penerima jasa), namun perjanjian ini tidak dapat dipisahkan dengan perjanjian antara PT Angkas Pura II dengan TELKOM tentang penyediaan dan pengembangan layanan sistem informasi dan telekomunikasi. PT Angkasa Pura II menempatkan TELKOM sebagai penyedia jasa komunikasi, pengembangan program layanan *e*-POS dan menerima tagihan atas jasa layanan *e*-POS kepada penyewa.

Dalam hubungannya dengan Penyewa ruang usaha, TELKOM sebagai penyedia e-POS secara jelas aktif ikut memfasilitasi terjadinya perilaku/pelaksanaan perjanjian konsesi usaha dan sewa menyewa ruangan di Bandar Udara Soekarno Hatta antara PT Angkasa Pura II dan Penyewa ruang usaha yang mempersyaratkan para penyewa itu untuk membeli produk layanan *e*-POS dimana secara faktual TELKOM turut serta menagih dan menerima pembayaran atas layanan *e*-POS yang dioperasikan/dikembangkannya bahkan secara nyata ikut serta dalam menyepakati pembagian margin keuntungan dengan PT Angkasa Pura II.

Perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) jo. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 meliputi "suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis". Hal ini berarti bahwa definisi perjanjian tidak terbatas pada hal-hal yang disepakati dalam bentuk tertulis namun juga meliputi rangkaian perbuatan yang sistematis dan bersifat mengikat kepada para pihak.

Tindakan sistematis TELKOM sebagaimana terjadi dalam fakta perkara *a quo* menunjukkan bahwa TELKOM turut mengikatkan diri dengan perjanjian antara PT Angkasa Pura II dengan penyewa sebagai pihak yang bersama-sama Terlapor I melaksanakan pengikatan dengan pelaku usaha *in casu* penyewa. Hal yang memenuhi rumusan perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7.

Majelis melihat argumen Terlapor yang menyatakan bahwa perjanjian *e*-POS ini hanya mengikat PT Angkasa Pura II dan penyewa sebagai para pihak yang tunduk pada perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1340 KUHPerdata tidak benar, karena perjanjian dalam perkara *a quo* harus dilihat sebagai rangkaian perilaku usaha yang secara khusus (*Lex Specialis*) diatur dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dengan demikian berdasarkan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* perjanjian haruslah diartikan tidak sekedar pada apa yangtertulis namun juga meliputi hal-hal yang tidak tertulis seperti perilaku sistematis yang menunjukkan pengikatan diri para pihak. Dalam hal ini TELKOM telah melakukan tindakan yang secara sistematis melakukan perbuatan yang mengikatkan diri dengan terlaksananya klausula perjanjian dengan pelaku usaha yang dalam perkara *a quo* adalah penyewa. Sehingga dapat disimpulkan TELKOM sebagai pelaku usaha dalam perjanjian yang bersama-sama PT Angkasa Pura II membuat perjanjian dengan penyewa yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Fakta persidangan menyebutkan ruang usaha yang disewakan oleh PT Angkasa Pura II kepada penyewa mewajibkan kepada penyewa untuk menggunakan layanan *e*-POS dan perangkat pendukungnya dan membebankan biaya layanan *e*-POS dan perangkat pendukungnya kepada

para penyewa. Penyewa tidak dapat menggunakan provider lain dalam penyediaan layanan *e*-POS. Sebenarnya layanan *e*-POS tidak dibutuhkan oleh penyewa melainkan kebutuhan dari PT Angkasa Pura II sendiri untuk mengawasi hasil konsesi dari penyewa ruang usaha. Hal yang tidak berhubungan dengan penggunaan ruang usaha yang diperjanjikan sebagai objek sewa. Dengan demikian Majelis Komisi menyimpulkan bahwa jasa ruang usaha merupakan *tying product* sedangkan sistem *e*-pos itu merupakan *tied product.*

Majelis Komisi berpendapat ruang usaha yang disewakan oleh PT Angkasa Pura II kepada penyewa dapat digunakan tanpa harus menggunakan layanan *e*-POS. Dengan demikian *e*-POS adalah jasa yang berbeda fungsi dan peruntukannya dengan jasa sewa ruang usaha yang ditawarkan oleh PT Angkasa Pura II dan ketiadaan *e*- POS tidak mengakibatkan tidak dapat digunakannya jasa ruang usaha sebagai jasa yang menjadi pokok perjanjian.

Meskipun demikian, kedua terlapor terbebas dari jerat Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 19 huruf c karena tidak terpenuhinya unsur penguasaan barang dan jasa tertentu sebagaimana diatur dalam dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c oleh PT Angkasa Pura II yang tidak terbukti menjalankan usaha pengadaan jaringan *fiber Optic* (FO) dalam pasar bersangkutan pengadaan jaringan *fiber optic* (FO) di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta.

PT Angkasa Pura II juga tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf d karena tidak terpenuinya unsur praktek diskriminasi. Hal ini dibktikan

degan adanya beberapa Provider jaringan komunikasi lainnya di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta, seperti PT Indosat, Tbk, dan PT Aplikanusa Lintas Artha. Untuk jaringan *nir cable* Terlapor I juga mengadakan kerjasama konsesi usaha dengan PT XL Axiata, Bakrie Telecom dan juga PT Aplikanusa Lintasartha. Terdapat perjanjian sewa menyewa dan konsesi usaha terhadap penempatan antena untuk PT Bakrie Telecom di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta. Terdapat perjanjian sewa menyewa dan konsesi usaha terhadap penempatan antena untuk PT Hutcison 3 di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta pelaku usaha penyedia jaringan komunikasi lainnya selain Terlapor II, yakni PT Indosat, Tbk, dimana PT Indosat, Tbk, juga telah melakukan penanaman jaringan *fiberoptic* (FO) di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta.

Atas pengecualian yang diklaim oleh PT Angkasa Pura II dan TELKOM, Majelis Komisi menjelaskan bahwa sinergi BUMN hanya menuntut suatu kondisi dimana dalam berusahaa mempunyai *equal position* sama dengan swasta, sinergi BUMN dilakukan dalam hal pengadaan barang/jasa dimana dalam pengadaan barang dan jasa sinergi antar BUMN dapat dilakukan dengan tunjuk langsung tetapi juga harus memperhatikan sektor formal. Sinergi BUMN bukanlah merupakan suatu kewajiban, melainkan bertujuan untuk efisiensi pengeluaran masing-masing BUMN seperti yang tercantum dalam Berita Acara Pemeriksaan Saksi staf ahli Kementerian BUMN pada tanggal 19 Maret 2014. Sinergi BUMN dilakukan apabila terdapat pengadaan barang/jasa namun hanya

ada satu BUMN yang lolos sebagai penyedia barang/jasa dalam pengadaan itu maka dipilihlah BUMN itu sebagai pemenang. Majelis Komisi berpendapat Sinergi BUMN tidak dapat dijadikan sebagai dasar untuk menghambat pelaku usaha lain untuk masuk ke dalam satu pasar karena Peraturan Menteri BUMN No. 5 Tahun 2008 yang diperbaharui dengan peraturan No. 15 Tahun 2012 tentang pengadaan barang/jasa di BUMN adalah peraturan menteri yang berdasarkan tata urutan perundangundangan berada di bawah Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan. dengan demikian ketentuan peraturan menteri ini tidak mengecualikan berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Atas pertimbangannya itu, Majelis Komisi menjatuhkan putusan terhadap PT Angkasa Pura II dan TELKOM melanggar Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan tidak terbukti melanggar Pasal 17 ayat (1), Pasal 19 huruf c dan d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Majelis Komisi menghukum PT Angkasa Pura II untuk membayar denda sebesar Rp 3.402.000.000 (Tiga Milyar Empat Ratus Dua Juta Rupiah) dan Terlapor II untuk membayar denda sebesar Rp 2.109.240.000 (Dua Milyar Seratus Sembilan Juta Dua Ratus Empat Puluh Ribu Rupiah).

B. Analisis Bentuk-Bentuk dan Penyebab Praktek Monopoli Usaha Kebandaraudaraan

Telah diatur dalam Pasal 233 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan bahwa hanya perusahaan tertentu yang diberikan kewenangan untuk mengelola dan melakukan kegiatan usaha di Bandar udara. Dalam pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 itu, pemerintah selanjutnya melimpahkan penyelenggaraan beberapa Bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangannya kepada PT Angkasa Pura I (Persero) dan PT Angkasa Pura II (Persero). Kewenangan ini dikenal dengan *monopoly by law* yaitu monopoli yang diperbolehkan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi negara. *Monopoly by law* biasanya sangat menguntungkan negara/pemerintah karena pelaksanaannya didukung dengan peraturan perundang-undangan. *Monopoly by law* ini lebih banyak digunakan untuk mengatur kepentingan rakyat, seperti infrastruktur yang dikelola oleh BUMN. Bentuk monopoli ini mendapat pengecualian dari rezim hukum persaingan usaha.[165] Dengan adanya pendelegasian kewenangan itu artinya PT Angkasa Pura I dan II memiliki hak eksklusif untuk mengelola dan mengusahakan berbagai sektor usaha (jasa) yang terdapat di Bandar udara, baik jasa kebandarudaraan (*aeronautika*) dan jasa terkait Bandar udara (*non aeronautika*).

[165] Andi Fahmi Lubis et.al, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit,* hlm. 129

Meskipun demikian, pengecualian yang diberikan kepada PT Angkasa Pura I dan II bukanlah pengecualian yang bersifat mutlak (*absolute*), melainkan terdapat batasan-batasan atau rambu-rambu yang harus dipatuhi seperti yang terangkum dalam ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, KPPU mengeluarkan Peraturan Komisi sebagai pedoman pelaksanaan pengecualian itu.[166]

Batasan dan rambu-rambu itulah yang jika dilanggar, maka perusahaan tertentu yang mendapat delegasi oleh peraturan perundang-undangan atau yang mendapat pengecualian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak dapat menggunakan keistimewaan ketentuan *monopoly by law*. Hal ini juga yang harus diperhatikan oleh PT Angkasa Pura I dan II sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah sebagai *regulator* di satu sisi, sekaligus *operator* di sisi lain di bidang kebandarudaraan.[167] Terbukti, dalam perjalanan pengelolaan kebandarudaraan di Indonesia, PT Angkasa Pura I dan II telah beberapa kali menjadi Terlapor di hadapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha karena diduga melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

---

[166] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi No. No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

[167] Menurut Susanti Adi Nugroho,pengecualian bagi BUMN seyogianya dilakukan secara bersyarat, dengan kriteria-kriteria yang harus dipenuhi BUMN sebelum memegang hak monopoli, seperti harus professional dan transparan. Dua kriteria yuridis yang harus dipenuhi BUMN dan lembaga lainnya untuk mendapatkan hak monopoli itu, antara lain: 1) barang dan/atau jasa yang dihasilkan harus menguasai hajat hidup orang banyak dan masuk dalam cabang-cabang produksi yang penting bagi negara; dan 2) keharusan diaturnya hal itu dalam bentuk undang-undang. Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha… op.cit,* hlm. 818-819

Seperti yang telah dijabarkan dalam sub bab sebelumnya, KPPU beberapa kali menjadikan PT Angkasa Pura I dan II sebagai terlapor dan memberikan sanksi administratif serta rekomendasi untuk pihak terkait dalam berbagai kasus pelanggaran hukum persaingan usaha di sektor kebandarudaraan. Berikut ini analisis latar belakang dan bentuk pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berdasarkan posisi kasus dan pertimbangan Majelis Komisi dalam putusan-putusan KPPUitu.

1. Pada tahun 2007, KPPU pertamakali mengeluarkan putusan atas pelanggararan di sektor kebandarudaraan setelah Sekretariat Komisi mendapatkan laporan dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 di Bandara Hasanuddin, Makassar pada tanggal 2 April 2007.[168]Objek perkara ini adalah Jasa Pelayanan Kargo di Bandara Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan. Bentuk pelanggaran yang terjadi adalah ketika *Strategic Business Unit* (SBU) yaitu SSC *Warehousing* yang dibentuk oleh PT Angkasa Pura I yang bertugas sebagai pengelola tunggal terminal kargo di Bandara Hassanudin, Makassar, tidak mampu memberikan pelayanan secara maksimal dan tidak memberikan jaminan keamanan yang maksimal sebagaimana yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, para pengguna jasa berkurang tingkat kesejahteraannya baik dari sisi pendapatan maupun dari sisi pelayanan yang didapatkan. Majelis Komisi berpendapat bahwa akibat monopoli oleh SSC

[168]Putusan No. 22/KPPU-L/2007.

Warehousing mempengaruhi kepentingan umum dan efisiensi ekonomi dalam hal pengiriman kargo melalui angkutan udara.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan (LHPL), awalnya PT AP I diduga melanggar Pasal 17 ayat (1) dan (2) huruf b dan c, Pasal 19 huruf a serta Pasal 25 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, namun Majelis Komisi hanya mengukum PT AP I telah melanggar Pasal 17 ayat (1). Majelis Komisi menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam memberikan putusan kasus ini dengan mempertimbangkan dampak yang dihasilkan atas dibentuknya SSC Warehousing.[169]

Dibentuknya SSC Warehousing pada dasarnya telah mendapat persetujuan oleh pemerintah.[170] Berdasarkan peraturan perundang-undangan, PT AP I diberikan kewenangan untuk mengelola jasa kargo di Bandar udara sesuai dengan dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, Keputusan Menteri Perhubungan No 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum bahwa salah satu jenis pelayanan jasa kebandarudaraan adalah jasa kegiatan penunjang bandar udara termasuk di dalamnya adalah kegiatan jasa pelayanan kargo dan Keputusan Menteri Perhubungan No. 29 Tahun 1997 tentang Struktur dan Golongan Tarif Pelayanan Jasa Kebandarudaraan pada Bandar Udara Umum bahwa PT AP I memiliki kewenangan untuk menetapkan tarif jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin Makassar. Tetapi, PT AP I tidak diberikan pengecualian

[169]Putusan No. 22/KPPU-L/2007,hlm. 31
[170]Putusan No. 22/KPPU-L/2007,hlm. 9 dan 10

sebagaimana diatur dalam Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999, sebab ketika SSC Warehousing melaksanakan kegiatan di bidang Jasa Kargo justru menyebabkan praktek monopoli yang berakibat pada inefisiensi sektor jasa kargo di Bandara Hasanuddin.

Dengan demikian, meskipun dibentuknya SSC Warehousing tidak melanggar ketentuan hukum persaingan usaha, tetapi dibentuknya SSC Warehousing tidak diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat dikecualikan dalam kerangka Pasal 50 huruf a. Dengan terpenuhinya unsur-unsur Pasal 17 ayat (1) berdasarkan pertimbangan Majelis Komisi atas dampak dari terbentuknya SSC Warehousing yang mengakibatkan inefisiensi dan mengganggu kepentingan umum (*rule of reason*), Majelis Komisi memutuskan PT AP I melanggar Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

2. Putusan No. 65/KPPU-L/2008 tentang Pelayaan Jasa Counter *Check in* di Bandara Juanda, Surabaya. PT AP I yang menjadi pengelola Bandara Juanda diduga melanggar Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (1) huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Bentuk pelanggaran yang terjadi adalah PT AP I mewajibkan semua *airlines* yang menggunakan jasa kebandarudaraan Juanda untuk menggunakan MUCS dalam mendukung operasional *check in* penumpang pesawat terbang di Bandar Udara Juanda Surabaya. Perilaku ini yang dinilai secara faktual merupakan penyalahgunaan kekuatan monopoli (*abuse of monopoly power*) oleh PT Angkasa Pura I.

Meskipun demikian, Majelis Komisi menilai perilaku itu tidak dapat dikategorikan sebagai praktek monopoli karena tidak mengakibatkan dampak yang dapat dikategorikan sebagai persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan kepentingan umum. Penerapan MUCS merupakan tugas dan kewenangan PT Angkasa Pura I dalam rangka peningkatan pelayanan terminal dan peningkatan fasilitas elektronik di Bandar Udara Juanda Surabaya. Terlebih lagi, untuk penerapan MUCS beserta besaran tarifnya, PT Angkasa Pura I (Persero) telah mendapat persetujuan dari Menteri Perhubungan RI No. A 38/PR 303/MPHB tanggal 13 Maret 2006 tentang Persetujuan Tarif *Multi Users Check-In System* (MUCS),[171] sehingga tindakan PT AP I termasuk dalam perbuatan yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Majelis Komisi memutuskan dalam kasus ini PT AP I tidak melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berdasarkan pertimbangan bahwa adanya MUCS justru memberikan dampak positif dalam penyelenggaraan jasa *counter check in* di bandara. Bagi *airlines* dapat memaksimalkan pelayanan bagi konsumen dengan *cost* yang dibebankan kepada konsumen sebagai *end-user*. Bagi konsumen, penambahan biaya atas adanya MUCS sebanding dengan peningkatan kecepatan proses *check in* hingga *boarding* (efisien waktu dan tenaga) dan tidak ditemukan adanya kerugian nyata yang dialami oleh calon penumpang pesawat udara akibat penerapan MUCS. Bagi pemerintah, penerapan MUCS juga dapat mendukung penyediaan data

[171] Putusan No. 65/KPPU-L/2008, hlm. 28

penumpang secara lebih efektif dan transparan dalam pengawasan pemerintah terhadap kegiatan penerbangan. Namun demikian, penerapan MUCS di kemudian hari sangat mungkin dapat menimbulkan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.Oleh karena itu Majelis Komisi memberikan rekomendasi bagi Pemerintah (dalam hal ini Menteri Perhubungan RI) untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap implementasi MUCS ini.[172]

3. Putusan No. 02/KPPU-L/2008 tentang pemberian hak pengelolaan reklame di lokasi *outdoor* Bandara Internasional Juanda oleh PT AP I. Bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PT AP I adalah praktek diskriminasi pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* Bandara Juanda, dimana PT AP I memberikan hak pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* Bandara Juanda kepada suatu prusahaan (PT Sido Maju Industri Estate) dengan harga bawah yang jauh lebih rendah daripada perusahaan lain yang mengelola reklame di wilayah Bandara lainnya. Majelis Komisi menyatakan bahwa praktek diskriminasi bukan karena adanya pemberian *space* reklame tanpa *beauty contest* kepada PT Sido Maju Industri Estate sebagai konsesi atas pengerjaan proyek Bandara Juanda, melainkan praktek diskriminasi terjadi dengan cara PT Angkasa Pura I (Persero) menghitung batas bawah harga sewa tempat reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya lebih rendah dibandingkan batas bawah harga sewa tempat reklame di lokasi *outdoor* lainnya sehingga menguntungkan pelaku usaha tertentu yaitu PT Sido Maju Industri Estate dan

[172]Putusan No. 65/KPPU-L/2008, hlm. 40

menyebabkan pelaku usaha lain tidak dapat bersaing dengan sehat di dalam pengelolaan reklame.

Pada kasus ini, PT AP I menggunakan Pasal 50 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk mengecualikan tindakannya bahwa kompensasi hak pengelolaan titik reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya tanpa melalui mekanisme lelang atau *beauty contest* merupakan suatu bentuk pelaksanaan tugas, dan perintah yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga tindakan Terlapor merupakan perbuatan yang dikecualikan yang disahkan dengan Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No.: KEP.305/KU.20/1992 tentang pola kompensasi kerjasama pembangunan *tollgate*. Tetapi Majelis Komisi berpendapat bahwa Keputusan Direksi PT AP I tidak termasuk peraturan perundang-undangan dan hal-hal yang diatur dalam Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I itu secara tegas tidak diamanatkan langsung oleh suatu undang-undang atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksana dari suatu undang-undang.[173] Pada akhirnya, Majelis Komisi menyatakan PT AP I melanggar Pasal 19 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebab praktek diskriminasi yang dilakukan PT AP I bukan merupakan perbuatan yang dikecualikan berdasarkan Keputusan Komisi No.: 253/KPPU/Kep/VII/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf (a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Majelis Komisi tidak memungut denda, melainkan memerintahkan PT AP I untuk melakukan negosiasi ulang harga sewa tempat

[173]Putusan No. 02/KPPU-L/2008,hlm. 20.

reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya dengan PT Sido Maju Industri Estat untuk sisa jangka waktu hak pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya.

4. Putusan No. 16/KPPU-L/2009 terkait dugaan pelanggaran Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam pelaksanaan tender Jasa Cleaning Service di Bandara Soekarno Hatta di bawah wewenang PT AP II. Objek dalam perkara ini adalahTender/Pelelangan Jasa Kebersihan di Terminal A Bandara Soekarno-Hatta dan Tender/Pelelangan Jasa Kebersihan di Terminal B Bandara Soekarno-Hatta Tahun Anggaran 2008.[174] Bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PT AP II adalah menerima dokumen rencana anggaran biaya PT Spectra Jasindo yang telah direvisi dan menetapkan perusahaan itu sebagai pemenang. Hal itu merupakan suatu tindakan memfasilitasi peserta lelang tertentu untuk dapat memenangkan lelang dan tindakan menyerahkan dokumen rencana anggaran biaya yang telah direvisi termasuk suatu tindakan yang mengubah penawaran atau *post bidding.*

   PT AP II dalam kasus ini bertindak sebagai pihak lain bersama dengan panitia tender jasa *cleaning service* di bandara Soekarno Hatta, sedangkan PT Spectra Jasindo bertindak sebagai pelaku usaha. Di dalam putusan ini juga tidak disinggung mengenai Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk mengecualikan perbuatan PT AP II sebagai pemilik hak monopoli di bidang jasa kebandarudaraan. Majelis Komisi memutus PT Spectra Jasindo dan PT AP II melanggar ketentuan Pasal 22 Undang-Undang

[174]Putusan No. 16/KPPU-L/2009,hlm. 5.

No. 5 Tahun 1999 dan menghukum PT Spectra Jasindo untuk tidak mengikuti tender yang diadakan PT AP II selama setahun serta memerintahkan PT AP II untuk kembali membuka tender *cleaning service* di Bandara Soekarno Hatta untuk periode baru.

5. Putusan No.18/KPPU-I/2009 terkait Jasa Pelayanan Taksi di Bandara Hasanuddin. PT AP I diduga melanggar Pasal 17 dan Pasal 19 huruf a, c, dan d Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Objek dari kasus ini adalah penyelenggaraan taksi bandara oleh PT AP I sebagai salah satu sektor jasa terkait kebandarudaraan di bidang angkutan darat. Bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PT AP I adalah praktek monopoli dan praktek diskriminasi. Praktek monopoli dilakukan oleh PT AP I dengan menetapkan biaya operasional taksi bandara secara berlebihan (*excessive price*). Praktek diskriminasi dilakukan oleh PT AP I dengan tidak memberikan izin operasi kepada beberapa perusahaan taksi yang telah mendapat izin prinsip dan izin operasi dari Dinas Perhubungan Sulawesi Selatan sebagaimana yang telah diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. 35 Tahun 2003, membatasi jumlah taksi yang dapat beroperasi di Bandara Hasanudin, dan membedakan perlakuan antara Kopsidara dengan perusahaan taksi lainnya dalam pemberian kuota taksi yang dapat beroperasi di Bandara Hasanudin.

   Berdasarkan kajian Majelis Komisi, PT AP I tidak terbukti melakukan praktek monopoli dalam penentuan biaya operasional taksi bandara agar memperoleh izin operasi di bandara yang dikeluarkan oleh PT AP I, sebab dalam menetapkan biaya operasional itu PT AP I mengacu kepada aturan

pentarifan yang berlaku di lingkungan PT Angkasa Pura I (Persero), yaitu Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I dengan menggunakan tarif dasar (*floor price*) serta memberlakukan biaya operasional taksi secara seragam kepada pengguna jasa bandara lainnya.[175] Oleh karena itu, penetapan biaya operasional taksi bandara, seperti: biaya sewa loket tiket, biaya retribusi, biaya stiker bandara, dan biaya parker tidak mengandung *excessive price* sehingga salah satu unsur Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak terpenuhi.

Di samping itu, Majelis Komisi memutuskan PT AP I tidak memenuhi unsur Pasal 19 huruf c. Salah satu unsur Pasal 19 huruf c adalah membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan. Tindakan PT AP I yang membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan yang sama dilakukan dengan cara membatasi peredaran unit taksi operator taksi bandara, yaitu: PT Bosowa Utama, PT Putra Transport Nusantara, Primkopau Lanud Hasanuddin, dan CV. Anugerah Karya masing-masing sebanyak 10 (sepuluh) unit, tetapi Majelis Komisi berpendapat bahwa tindakan itu masih diperbolehkan karena tindakan pembatasan itu sebagai upaya pengaturan secara bertahap guna menyeimbangkan antara kebutuhan konsumen, keberadaan taksi umum serta kemampuan dan kapasitas Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar.[176]

[175]Putusan No. 18/KPPU-I/2009, hlm. 51.
[176]Putusan No. 18/KPPU-I/2009,hlm. 54

Dalam kasus ini, PT AP I terbukti melanggar Pasal 19 huruf a karena memberikan izin operasi bandara hanya kepada 3 taksi dari 8 taksi yang telah mendapatkan izin prinsip dan izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, di sisi lain PT AP I memberikan izin operasi kepada 2 taksi yang belum mendapatkan izin dari prinsip dan izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan. Hal ini menyalahi ketentuan alur penerbitan izin operasi menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum. Tidak diberikannya izin operasi oleh PT AP I mengakibatkan operator taksi lain yang seharusnya dapat beroperasi di Bandara Hasanudin tidak dapat beroperasi di Bandara Hasanudin, dan sebaliknya, operator taksi yang seharusnya tidak boleh beroperasi di Bandara Hasanudin justru memperoleh izin dari PT AP I.

Selain itu, PT AP I juga terbukti melanggar Pasal 19 huruf d dengan memberikan perlakuan diskriminatif kepada operator angkutan taksi bandara yang baru, sebab memberlakukan kebijakan pembagian kuota hanya kepada penyedia angkutan taksi bandara yang baru, sedangkan terhadap penyedia angkutan taksi bandara yang lama, yakni Kopsidara, tidak ada pembatasan kuota. Praktek diskriminasi ini menimbulkan hambatan bagi operator angkutan taksi yang baru untuk dapat bersaing dengan operator taksi lama (Kopsidara) dalam menyediakan jasa layanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar.[177]

[177]Putusan No. 18/KPPU-I/2009,hlm 56.

Berdasarkan pertimbangan Majelis Komisi, perbuatan PT AP I tidak dalam ruang lingkup kegiatan dan/atau perjanjian yang dikecualikan dalam Pasal 50 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Atas pelanggaran itu, Majelis Komisi menghukum PT AP I untuk membayar denda sejumlah Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) dan memerintahkan PT AP I untuk membuka kesempatan bagi operator taksi yang telah memiliki Izin Operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan untuk mendapatkan Izin Berusaha sebagai penyedia layanan jasa taksi di lingkungan Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar.

6. Putusan No.20/KPPU-I/2009 tentang Jasa Pelayanan Taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya memiliki kesamaan objek dengan putusan yang sebelumnya dikaji yaitu jasa pelayanan taksi bandara. Namun PT AP I bukan merupakan satu-satunya Terlapor dalam kasus ini, melainkan bersama-sama dengan Primer Koperasi Angkatan Laut (Primkopal) Surabaya, sedangkan perkara jasa pelayanan taksi bandara Hasanudin Makassar hanya PT AP I sebagai terlapor tanpa melibatkan Kopsidara.

   Bentuk pelanggaran yang terjadi dalam kasus ini adalah praktek monopoli yang diatur dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dengan bentuk tarif taksi berdasarkan sistem zona, padahal menurut peraturan berlaku seluruh taksi harusnya menggunakan sistem argometer. Menurut Majelis Komisi, tindakan ini merugikan konsumen karena tidak memiliki pilihan untuk menggunakan taksi bandara dengan sistem argometer.

Bentuk pelanggaran yang lain ialah tidak ada operator taksi lain selain PT Prima dan PT Prima Bahari Juanda yang notabene di bawah kepemilikan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang memiliki izin operasional untuk menjadi taksi bandara, sedangkan permohonan DPC Organda Surabaya untuk mendapatkan izin yang sama ditolak oleh PT AP I dengan alasan *load factor* bandara Juanda sudah cukup. Menurut Tim Pemeriksa, tindakan ini masuk ke dalam dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf a yaitu menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama di pasar bersangkutan.

Bentuk pelanggaran lainnya adalah ketika terjadi lonjakan penumpang di Bandara Juanda terjadi penambahan unit taksi Taksi Wing (PT Prima Bahari Juanda), tetapi PT AP I tidak pernah menawarkan kepada DPC Organda Surabaya dan anggotanya untuk mengisi kelebihan jumlah penumpang di Bandara Juanda Surabaya.Padahal DPC Organda Surabaya pernah mengajukan permohonan untuk mendapatkan kesempatan menjadi taksi bandara. Atas prilakunya itu, PT AP I diduga melanggar Pasal 19 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Majelis Komisi melepaskan PT AP I dan Primkopal Surabaya dari jerat Pasal 19 huruf a karena tidak terbukti dalam Perjanjian Kerjasama antara PT AP I dan Primkopal Surabaya adanya klausul yang menolak dan/atau menghalangi operator taksi lain untuk mendapat izin operasional di Bandara Juanda. Di sisi lain, PT AP I sebagai pengelola Bandara Juanda tidak memiliki usaha taksi sehingga tidak dalam keadaan bersaing dengan pelaku

usaha taksi lainnya, sehingga unsur “kegiatan usaha yang sama”tidak terpenuhi.

Meskipun demikian, Majelis Komisi menyatakan PT AP I terbukti melanggar Pasal 19 huruf d dengan tidak memberikan kesempatan DPC Organda Surabaya untuk menjadi operator taksi bandara bersama Primkopal. Selain itu Majelis Komisi menyatakan Primkopal melanggar Pasal 17 karena menggunakan tarif berdasarkan sistem zona, dimana hal itu menyalahi aturan tentang sistem tarif taksi dan mengakibatkan kerugian pada konsumen. Majelis Komisi juga menyatakan bahwa perkara ini tidak dalam ruang lingkup kegiatan dan atau perbuatan dan atau perjanjian yang dikecualikan sebagaimana dimaksud Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999 sehingga kedua terlapor dihukum dengan kewajiban untuk memberlakukan sistem argometer bagi seluruh taksi yang beroperasi di Bandara Juanda serta membuka kesempatan bagi operator taksi lain untuk menjadi operator taksi bandara Juanda. Jika kewajiban itu tidak dipatuhi, maka keduanya akan dijatuhi hukuman denda masing-masing sejumlah Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

7. Putusan No.07/KPPU- I/2013 tentang Penyediaan JaringanTelekomunikasi dan Implementasi *e*-pos di Bandar Udara Soekarno Hatta. Dalam perkara ini, Majelis Komisi menilai terdapat 2 (dua) sisi pasar yang berbeda (*two-sided market*), akibatnya terdapat 2 (dua) pasar bersangkutan yang berbeda. Pasar Bersangkutan yang pertama dalam konteks hubungan antara penyedia jaringan telekomunikasi dengan PT Angkasa Pura II cabang Bandar Udara

Soekarno Hatta, dimana PT Telekomunikasi Indonesia (PT TELKOM) sebagai penyedia jaringan mengikatkan diri dengan PT AP II untuk menyediakan jaringan telekomunikasi di lingkungan Bandar Udara Soekarno Hatta. Pasar Bersangkutan yang kedua dalam konteks hubungan antara PT AP II dengan dengan 400 (empat ratus) Mitra Usaha di lingkungan Bandar Udara Soekarno Hatta, dimana PT AP II melaksanakan perjanjian sewa menyewa ruang usaha dan Konsesi usaha dengan mitra usaha yang menyewa ruang usaha (penyewa) di wilayah Bandar Udara Soekarno Hatta. Selain sebagai penyewa ruang usaha, penyewa diwajibkan juga untuk membeli dan/atau membayar layanan *e*-pos.[178]

Bentuk pelanggaran yang terjadi dalam kasus ini adalah perilaku *tying* antara PT AP II dengan para penyewa ruang usaha/*counter* di bandara Soekarno Hatta yang mewajibkan para penyewa untuk membeli dan menggunakan layanan e-POS yang hanya disediakan oleh TELKOM untuk memantau secara online kegiatan transaski para penyewa. Untuk layanan itu, para penyewa harus membayar biaya tambahan yang dibayarkan langsung kepada TELKOM, sementara itu hasil dari pembayaran itu akan dibagi dua antara TELKOM dan PT AP II sesuai perjanjian yang telah disepakati keduanya. Oleh karena itu, Majelis Komisi memutuskan PT AP II dan TELKOM melanggar Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang *tying agreement.*

[178] Putusan No. 07/KPPU-L/2013, hlm. 82

Selain itu, PT AP II diduga melakukan praktek monopoli dan praktek diskriminasi dengan hanya memberikan kesempatan bagi TELKOM untuk menjadi *supplier* tunggal di pasar layanan telekomunikasi Bandara Soekarno Hatta. Tetapi dugaan itu tidak terbukti sebab terdapat pelaku usaha lain yang memiliki kesempatan yang sama dengan TELKOM untuk menjadi *supplier* di bidang telekomunikasi bandara Soekarno Hatta.[179] Dengan demikian, PT AP II tidak terbukti melanggar Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 19 huruf c dan d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Di dalam putusan ini, hak monopoli PT AP II diakui oleh Majelis Komisi, namun tidak mengecualikannya terhadap perbuatan yang melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Demikian pula Peraturan Menteri BUMN No. 5 Tahun 2008 yang diperbaharui dengan Peraturan No. 15 Tahun 2012 tentang pengadaan barang/jasa di BUMN yang mengatur mengenai Sinergi BUMN tidak memberika keleluasaan bagi PT AP II untuk langsung menunjuk TELKOM sebagai satu-satunya penyedia layanan tertentu di bandara yang dikelolanya. Peraturan Menteri BUMN tidak dapat dijadikan sebagai dasar untuk menghambat pelaku usaha lain untuk masuk ke dalam satu pasar karena Peraturan Menteri BUMN No. 5 Tahun 2008 yang diperbaharui dengan Peraturan No. 15 Tahun 2012 tentang pengadaan barang/jasa di BUMN adalah peraturan menteri yang berdasarkan tata urutan perundang-undangan berada di bawah Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Jenis, Hierarki, dan

[179]Putusan No. 07/KPPU-L/2013,hlm. 87-88

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan. Atas pertimbangannya itu, PT AP II dan TELKOM dinyatakan melanggar Pasal 15 ayat (2) saja tentang *tying agreement* dalam Pasar Bersangkutan yang pertama, dan dihukum untuk membayar denda.

Berdasarkan analisis di atas, dalam beberapa kasus PT Angkasa Pura I dan II (persero) tidak menjadi terlapor sendiri, tetapi berdampingan dengan pelaku usaha (badan usaha) lainnya, misalnya PT Spectra Jasindo,[180] Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya,[181] dan PT Telekomunikasi Indonesia.[182] Uraian pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 itu menunjukkan bahwa pelanggaran yang terjadi di sektor kebandarudaraan sesungguhnya mengandung tiga dimensi hubungan hukum, yaitu:

1. Antara pemerintah sebagai regulator yang memberikan kewenangan kepada PT Angkasa Pura (persero) sebagai operator tunggal di sektor kebandarudaraan;
2. Antara PT Angkasa Pura (persero) sebagai pengelola Bandar udara dengan mitra usahanya yaitu badan hukum Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengelola sektor tertentu di Bandar udara; da
3. Antara mitra usaha yang ditunjuk dengan mitra usaha lainnya dalam melaksanakan pengelolaan dan pengusahaan di Bandar udara.

Perbedaan dimensi hubungan di dalam pengelolaan dan pengusahaan sektor kebandarudaraan mengakibatkan penyebab terjadinya praktek

[180] Kasus Tender Jasa *Cleaning Service* di Bandara Soekarno Hatta Putusan No. 16/KPPU-L/2009
[181] Kasus Pelayanan Taksi Bandara Juanda Putusan No. 20/KPPU-I/2009
[182] Kasus Implementasi Layanan e-POS Putusan No. 07/KPPU-L/2013

monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di sektor kebandarudaraan dapat berasal dari kebijakan pemerintah (*government policy*), perilaku menyimpang PT Angkasa Pura I dan II sebagai Perusahaan Milik Negara (perusahaan monopolis), dan kewenangan yang diberikan kepada perusahaan mitra Perusahaan Milik Negara yang terlalu luas sehingga menyebabkan terjadinya praktek monopoli yang menghambat terwujudnya kompetisi yang sehat.

Berdasarkan uraian putusan di atas, penulis membuat tabel analisis berikut ini.

Tabel 1. Tabel Analisis Putusan KPPU terhadap Pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam Penyelenggaraan Usaha Kebandarudaraan

No.	**Putusan**	**Terlapor**	**Hubungan Hukum**	**Pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999**			**Pertimbangan Pengecualian terhadap Pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999**
				Bentuk Pelanggaran	Dugaan Pasal	Putusan dan sanksi	
1.	22/KPPU-L/2007 Jasa Kargo Bandara Hasanuddin	PT AP I	Tindakan PT AP I yang berdasarkan kebijakan/persetujuan pemerintah yang mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha lain (dimensi satu dan dua)	Dibentuknya SSC Warehousing yang mengakibatkan inefisiensi pelayanan jasa kargo di Bandara Hasanudin, Makssar	Pasal 17 ayat (1) dan (2) huruf b dan c, Pasal 19 huruf a, dan Pasal 25	Pasal 17 ayat (1) Sanksi: 1) Memerintahkan kepada PT AP I untuk meningkatkan pelayanan dan keamanan	Pertimbangan terhadap Pasal 50 huru a tidak berlaku sebab keberadaan SSC Warehousing bukanlah amanat dari undang-undang dan pada kenyataannya menghambat persaingan usaha yang sehat di Bandara

						dalam jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin; 2)Memerintahkan kepada PT AP I untuk menghitung ulang tarif jasa pelayanan kargo sesuai dengan harga dan tingkat keuntungan yang wajar; 3) Membayar denda sebesar Rp.1.000.000.000,- (*satu milyar rupiah*)	Hasanudin
2.	65/KPPU-L/2008 pelayaan jasa counter	PT AP II	Tindakan AP II yang berdasarkan kebijakan/persetujuan	Kewajiban penggunaan MUCS bagi para pelaku usaha di	Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 ayat	Bebas	Bebasnya PT AP II dari dugaan pelanggaran secara implisit

	check in di bandara Juanda, Surabaya		pemerintah yang mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha lain (dimensi satu dan dua)	Bandara Juanda	(1) dan Pasal 25 ayat (1) huruf a		karena adanya pengecualian yaitu karena tujuan akhir dari MUCS demi kepentingan public, sehingga unsur-unsur Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 ayat (1), dan Pasal 25 ayat (1) tidak terpenuhi.
3.	02/KPPU-L/2008 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Reklame di Lokasi O*utdoor* Bandara Internasional Juanda	PT AP I	PT AP I dengan mitra usahanya (dimensi dua)	praktek diskriminasi pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* Bandara Juanda, dimana PT AP I memberikan hak pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* Bandara Juanda kepada suatu prusahaan (PT Sido Maju Industri Estate)	Pasal 19 huruf d	Pasal 19 huruf d. Memerintahkan kepada PT Angkasa Pura I (Persero) untuk melakukan negosiasi ulang harga sewa tempat reklame di lokasi *tollgate* Estat untuk sisa jangka waktu	Hal-hal yang diatur dalam Keputusan Direksi PT Angkasa Pura I (Persero) No.: KEP.305/KU.20/1992 secara tegas tidak diamanatkan langsung oleh suatu undang-undang atau diatur dalam peraturan perundangundangan yang merupakan peraturan pelaksana dari suatu undang-undang -

				dengan harga bawah yang jauh lebih rendah daripada perusahaan lain yang mengelola reklame di wilayah Bandara lainnya		hak pengelolaan reklame di lokasi *tollgate* dan sekitarnya seluas 1.414,23 m2 terhitung sejak Putusan KPPU dibacakan	
4.	16/KPPU-L/2009 Tender Jasa Cleaning Service	PT AP II dan Spectra Jasindo, Panitia Lelang	PT AP I dengan mitra usahanya (dimensi dua)	*Post bidding* dengan cara menerima dokumen rencana anggaran biaya PT Spectra Jasindo yang telah direvisi dan menetapkan perusahaan itu sebagai pemenang	Pasal 22	Pasal 22 1) menghukum PT Spectra Jasindo untuk tidak mengikuti tender yang diadakan PT AP II selama setahun; dan 2)memerintahkan PT AP II untuk kembali membuk	Sama sekali tidak menyinggung pengcualian Pasal 50 huruf a dan Pasal 51

						a tender *cleaning service* di Bandara Soekarno Hatta untuk periode baru.	
5.	18/KPPU-I/2009 Pelayanan Jasa Taksi Bandara Hasanudin	PT AP I	Tindakan PT AP I yang berdasarkan kebijakan/persetujuan pemerintah yang mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha lain (dimensi satu dan dua)	1) Praktek monopoli dilakukan oleh PT AP I dengan menetapkan biaya operasional taksi bandara secara berlebihan (*excessive price*). 2) Praktek diskriminasi dilakukan oleh PT AP I dengan tidak memberikan izin operasi kepada beberapa perusahaan taksi yang telah	Pasal 17 dan Pasal 19 huruf (a), (c), dan (d)	Pasal 19 huruf (a) dan (d) 1) membayar denda sejumlah Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) 2) memerintahkan PT AP I untuk membuka kesempatan bagi operator taksi yang telah memiliki Izin Operasi dari	Perbuatan PT AP I tidak dalam ruang lingkup kegiatan dan/atau perjanjian yang dikecualikan dalam Pasal 50 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

				mendapat izin prinsip dan izin operasi dari Dinas Perhubungan Sulawesi Selatan		Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan untuk mendapatkan Izin Berusaha sebagai penyedia layanan jasa taksi di lingkungan Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar.	
6.	20/KPPU-I/2009 Pelayanan Jasa Taksi Bandara Juanda	PT AP I dan PRIMKOPAL	PT AP II mengadakan perjanjian dengan mitra usahanya (pelaku usaha lain) berdasarkan kebijakan pemerintah yang memberikan hak istimewa	1) Praktek monopoli dengan penetapan tariff taksi berdasarkan sistem zona, bukan argometer. 2) Praktek diskriminas	Pasal 17, Pasal 19 huruf a dan Pasal 19 huruf d	Pasal 17 dan Pasal 19 huruf d 1) Diwajibkan memberlakukan sistem argometer bagi	perkara ini tidak dalam ruang lingkup kegiatan dan atau perbuatan dan atau perjanjian yang dikecualikan sebagaimana dimaksud Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun

			bagi pelaku usaha itu sehingga mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat (dimensi satu, dua, dan tiga)	i dengan mengadakan Kerjasama pengelolaan operasional taksi bandara hanya dengan Primkopal		seluruh taksi yang beroperasi di Bandara Juanda serta membuka kesempatan bagi operator taksi lain untuk menjadi operator taksi bandara Juanda. 2) Jika kewajiban itu tidak dipatuhi, maka keduanya akan dijatuhi hukuman denda masing-masing sejumlah Rp1.000.000.000,00 (satu milyar	1999

						rupiah).	
7.	07/KPPU-L/2013 Implementasi Layanan e-Pos	PT AP II dan TELKOM	Tindakan PT AP I yang berdasarkan kebijakan/persetujuan pemerintah yang mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha lain (dimensi satu dan dua)	perilaku *tying* antara PT AP II dengan para penyewa ruang usaha/*counter* di bandara Soekarno Hatta yang mewajibkan para penyewa untuk membeli dan menggunakan layanan e-POS yang hanya disediakan oleh TELKOM untuk memantau secara online kegiatan transaksi para penyewa	Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 19 huruf c dan d	Pasal 15 ayat (2) PT AP II dihukum membayar denda sebesar Rp3.402.000.000,00 (Tiga Milyar Empat Ratus Dua Juta Rupiah) dan TELKOM sebesar Rp 2.109.240.000 (Dua Milyar Seratus Sembilan Juta Dua Ratus Empat Puluh Ribu Rupiah)	hak monopoli PT AP II diakui oleh Majelis Komisi, namun tidak mengecualikannya terhadap perbuatan yang melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

Tabel di atas menunjukkan bahwa kasus-kasus pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebagian besar diawali dari kebijakan pemerintah

(*government policy*) baik yang bersifat pendelegasian kewenangan yang kabur maupun perbuatan tertentu dalam bentuk perjanjian kerjasama hingga himbauan untuk memajukan perusahaan milik negara lainnya yang telah dan berpotensi dapat menghambat persaingan usaha di pasar jasa kebandarudaraan.

Hak monopoli yang diberikan kepada PT Angkasa Pura I dan II telah diatur sejak lama, khususnya ketika Indonesia masih mengelola Bandar udara baru. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1962 tentang Pendirian Perusahaan Negara Angkasa Pura Kemayoran, menyatakan "perusahaan mengusahakan pelabuhan udara Kemayoran di Jakarta dalam arti kata seluas-luasnya." Kemudian Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1984 tentang Perusahaan Umum Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng, menyatakan "perusahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah badan usaha yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan pengusahaan pelabuhan udara Jakarta Cengkareng." Kedua peraturan tersebut tidak hanya menginisiasi berdirinya PT. Angkasa Pura I (Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1962)[183] dan PT. Angkasa

[183] Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1962 tentang Pendirian Perusahaan Negara Angkasa Pura Kemayoran diamandemen dengan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1965 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1962 yang mengubah nama PN Angkasa Pura Kemayoran menjadi PN Angkasa Pura. Pada masa ini PT Angkasa Pura mengelola Bandar udara selain Kemayoran, antara lain Ngurah Rai – Bali, Polonia – Medan, Halim Perdanakusumah – Jakarta, Juanda – Surabaya, Sepinggan – Balikpapan, dan Sultan Hasanudin – Ujungpandang. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1974, status badan hukum perusahaan diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum). Dalam rangka pembagian wilayah pengelolaan bandar udara, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1987 tanggal 19 Mei 1987, nama Perum Angkasa Pura diubah menjadi Perusahaan Umum Angkasa Pura I. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1992, bentuk Perum diubah menjadi Perseroan Terbatas (PT) yang sahamnya dimiliki sepenuhnya oleh Negara Republik Indonesia sehingga namanya menjadi PT Angkasa Pura I (Persero) dengan Akta Notaris Muhani Salim, SH tanggal 3 Januari 1993 dan Keputusan Menteri Kehakiman No. C2-470.HT.01.01 Tahun 1993 tanggal 24 April 1993 serta diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia No. 52 tanggal 29 Juni 1993 dengan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia No.2914/1993.

Pura II (Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1984)[184], tetapi juga memberikan kewenangan penuh kepada kedua perusahaan tersebut untuk mengelola jasa kebandarudaraan di beberapa bandara di Indonesia.[185] Sampai saat ini, peraturan tersebut masih dijadikan dasar hukum hak monopoli atas penguasaan sektor kebandarudaraan oleh PT Angkasa Pura I dan II.

Sebagaimana telah dibahas dalam Bab II mengenai sifat monopoli yang diberikan kepada PT Angkasa Pura I dan II oleh Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, kedua perusahaan itu sewajarnya dikecualikan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Berdasarkan Tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa hanya satu putusan KPPU yang membebaskan terlapor dari dugaan pelanggaran Undang-Undang No.5 Tahun 1999, yaitu Putusan No. 65/KPPU-L/2008 tentang pelayaan jasa

---

[184] Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1984 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng mengatur kewenangan serta kedudukan Perum Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng untuk mengelola usaha Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng. Kemudian Peraturan Pemerintah tersebut diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1986 tentang Perubahan Nama Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Angkasa Pura II. Selanjutnya nama PERUM Angkasa Pura II berganti menjadi PT Angkasa Pura II (persero) melalui Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1992 yang menggantikan peraturan pemerintah sebelumnya. Meskipun demikian, peraturan pemerintah yang muncul belakangan ini tidak merinci wewenang dan kedudukan PT Angkasa Pura II sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1984

[185] Wilayah barat diusahakan oleh PT Angkasa Pura II. Terdapat 13 (tigabelas) bandar udara yang dikelola PT Angkasa Pura II antara lain Bandara Soekarno-Hatta – Jakarta, Halim Perdanakusuma – Jakarta, Kualanamu – Medan, Supadio – Pontianak, Minangkabau – Padang, Sultan Mahmud Badaruddin II – Palembang, Sultan Syarif Kasim II – Pekanbaru, Husein Sastranegara – Bandung, Sultan Iskandarmuda - Banda Aceh, Raja Haji Fisabilillah - Tanjung Pinang, Sultan Thaha – Jambi, Depati Amir – Pangkalpinang dan Silangit - Tapanuli Utara.

Wilayah tengah dan timur diusahakan oleh PT Angkasa Pura I, antara lain Bandara Ngurah Rai – Denpasar, Bandara Juanda – Surabaya, Bandara Hasanuddin – Makassar, Bandara Sepinggan – Balikpapan, Bandara Frans Kaisiepo – Biak, Bandara Sam Ratulangi – Manado, Bandara Syamsudin Noor – Banjarmasin, Bandara Ahmad Yani – Semarang, Bandara Adisutjipto – Yogyakarta, Bandara Adisumarmo – Surakarta, Bandara Internasional Lombok - Lombok Tengah, Bandara Pattimura – Ambon, Bandara El Tari – Kupang

counter *check in* di bandara Juanda karena terdapat kepentingan public yang hendak dilindungi dari tindakan yang diambil oleh PT Angkasa Pura II.

Di sisi lain, tabel di atas menunjukkan bahwa dari ketujuh putusan, lima di antaranya memasukkan Pasal 17 sebagai dugaan pelanggaran, antara lain Putusan No. 22/KPPU-L/2007 tentang Jasa Kargo Bandara Hasanuddin, Putusan No. 65/KPPU-L/2008 tentang pelayaan jasa counter *check in* di bandara Juanda, Putusan No. 18/KPPU-I/2009 tentang Pelayanan Jasa Taksi Bandara Hasanudin, Putusan No. 20/KPPU-I/2009 tentang Pelayanan Jasa Taksi Bandara Juanda, dan Putusan No. 07/KPPU-L/2013 tentang Implementasi Layanan e-Pos.

Menarik untuk dipertimbangkan mengenai Pasal 17 yang mengatur tentang monopoli yang dilarang seringkali dijadikan dugaan awal KPPU terkait penyelenggaraan jasa kebandarudaraan dan jasa terkait lainnya. Pada kenyataannya, dari ketujuh putusan itu hanya pada Putusan KPPU No. 22/KPPU-L/2007 tentang Jasa Kargo Bandara Sultan Hasanudin dan Putusan KPPU No. 20/KPPU-L/2007 tentang Jasa Taksi Surabaya, Pasal 17 dijadikan dasar pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.[186] Hal ini menunjukkan bahwa bisnis jasa kebandarudaraan yang memiliki *monopoly power in nature* tidak selamanya berujung pada praktek monopoli itu sendiri, melainkan banyak bentuk-bentuk persaingan usaha tidak sehat lainnya yang dapat dilakukan oleh perusahaan yang mendapatkan hak monopoli di industri jasa kebandarudaraan itu.

Berkaitan dengan hal itu, pemberian hak monopoli berdasarkan regulasi (*monopoli by law)* dalam Pasal 50 huruf a, dan Pasal 51 memiliki kecenderungan

[186] http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

berujung pada pelanggaran Pasal 17 yang sangat mungkin terjadi dikarenakan norma yang memberikan hak monopoli itu terlalu longgar. Dari peraturan setingkat Undang-undang Penerbangan tidak memberi batasan sejauh mana PT Angkasa Pura I dan II dapat memonopoli suatu bidang usaha tertentu. Pelaku usaha yang diberikan hak monopoli kemudian menginterpretasi kewenangan yang diberikan seluas mungkin sehingga justru berpotensi menyebabkan praktek monopoli, seperti yang terjadi dalam kasus pelayanan jasa taksi bandara Hasanudin dan Bandara Juanda.

Di samping itu, kegiatan yang dikecualikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebagai monopoli pemerintah memiliki hubungan yang erat terhadap pelanggaran Pasal 17 karena sifat atau karakteristik dari bidang usaha yang dijalankan memiliki lingkup (*scope*) yang sangat luas. Dengan kata lain, kegiatan usaha itu bukan lagi cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sehingga perusahaan non pemerintah juga dapat berperan dalam kegiatan ini. Limitasi wilayah kerja hanya kepada BUMN sebagai perusahaan pemerintah justru berpotens mengakibatkan terjadinya praktek monopoli sebagaimana dimaksud Pasal 17, seperti yang terjadi dalam kasus jasa kargo SSC Warehousing Bandara Hasanudin dan Layanan e-Pos yang dikuasakan kepada PT TELKOM.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pada akhirnya konsistensi perilaku pelaku usaha yang diberikan hak monopoli juga sangat menentukan masuknya unsur pelanggaran pasal 17. Terdapat oknum-oknum di bidang jasa kebandarudaraan yang menyalahgunakan hak monopoli yang diberikan sehingga perbuatannya

itumasuk ke dalam pelanggaran Pasal 17. Rata-rata putusan di atas terjadi karena faktor inkonsistensi perilaku pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usaha kebandarudaraan.

Di lain pihak, Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 yang seyogianya menjadi justifikasi PT AP I dan II untuk menentukan kebijakan perusahaan di masing-masing Bandar udara yang dikelolanya, justru tidak selalu memberikan pengecualian terhadap monopoli yang berlangsung. Dalam beberapa putusannya, KPPU menolak justifikasi PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II yang menjadi terlapor dengan menggunakan Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 atas dasar tindakan dari masing-masing perusahaan dalam kasus itu tidak masuk dalam kriteria perbuatan dan perjanjian yang mendapat pengecualian dan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar tindakan tidak masuk ke dalam kriteria kedua pasal itu.[187] Sedangkan dalam putusan lainnya, Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 samasekali tidak dimasukkan ke dalam pertimbangan.[188]

Namun demikian, dalam Putusan No. 65/KPPU-L/2008, KPPU melepaskan PT Angkasa Pura II dari jeratan Pasal 15 ayat (2), Pasal 17 ayat (1), Pasal 25 ayat (1) huruf a atas dasar Pasal 51. PT Angkasa Pura I mewajibkan semua *airlines* menyediakan fasilitas MUCS (*Multi User Check in System*) di bandara Juanda sebagai ganti fasilitas *counter check in* yang bersifat manual disertai dengan peningkatan harga yang dibebankan pada *airlines*. Majelis, dalam kasus ini,

[187] Lihat Pertimbangan KPPU dalam Putusan No.02/KPPU-L/2008, No. 20/KPPU-I/2009, No. 18/KPPU-I/2009, dan No. 22/KPPU-L/2007

[188]Putusan KPPU No.16/KPPU-L/2009 tidak mempertimbangkan Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 karena PT Angkasa Pura dalam hal ini bukan berkedudukan sebagai pelaku usaha, melainkan sebagai pemberi fasilitas dan pengguna jasa yang mengadakan tender jasa *cleaning service*. Sedangkan Putusan KPPU No.07/KPPU- I/2013 sama sekali tidak menyinggung kedua Pasal itu baik dalam pertimbangan KPPU maupun pembelaan Terlapor.

menyatakan bahwa Angkasa Pura dapat melakukan monopoli dalam menyediakan pelayanan jasa fasilitas *counter check in* di Bandara Juanda sebab penerapan MUCS merupakan bagian dari tugas dan kewajiban Angkasa Pura dalam meningkatkan jasa kebandarudaraan.[189]

Adanya pengecualian penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 pada dasarnya dapat dan perlu dilakukan oleh negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagai wujud dukungan terhadap politik ekonomi di Indonesia sebagaimana dinyatakan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.[190] Pengecualian ini juga merupakan cerminan Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yakni tujuan diundangkannya persaingan usaha di Indonesia tidak semata-mata untuk melindungi persaingan usaha melainkan adanya penekanan terhadap kepentingan umum, kesejahteraan rakyat serta efisiensi.[191]

Namun, ketentuan pengecualian itu memiliki potensi menimbulkan permasalahan karena tidak menutup kemungkinan menimbulkan kontradiksi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu dalam implementasinya, harus mempertimbangkan berbagai aspek, diantaranya mengenai pembatasan perilaku yang telah ditentukan (*threshold*) dalamhukum

---

[189] http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol22486/angkasa-pura-tidak-monopoli-sistem-icheck-ini-bandaraakses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

[190] KPPU, *Pedoman Pasal tentang Ketentuan Pengecualian Pasal 50 huruf a dalam Persaingan Usaha*, Jakarta: KPPU, 2009, hlm. 15. Lihat juga KPPU, *Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta: KPPU, 2009, hlm. 1

[191] Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mencantumkan tujuan dibentuknya Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia yaitu untuk: a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil; c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha

dan kebijakan persaingan usaha yang harus diprioritaskan, alasan dan parameter pemberian kebijakan pengecualian, dan dalam hal apa pengecualian itu dapat dilaksanakan meskipun tidak sejalan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Dengan demikian, dapat disimpulkan indikator bergesernya *monopoly by law* yang diizinkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menjadi monopoli yang dilarang tidak hanya karena perilaku pelaku usaha tidak sesuai dengan perbuatan yang dikecualikan dalam pedoman Pasal 50 huruf a dan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, melainkan KPPU juga mempertimbangkan dampak dari tindakan pelaku usaha berdasarkan *rule of reason* sebagaimana tercermin dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Di samping itu, terkait dengan pemberian sanksi kepada PT Angkasa Pura I dan II, KPPU tampaknya tidak konsisten memberikan sanksi yang seharusnya berbentuk tindakan adminstratif. Sebagai lembaga pengawas persaingan usaha yang memiliki fungsi penegakan hukum persaingan usaha, KPPU diberikan kewenangan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk menjatuhkan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang itu.[192] Ruang lingkup sanksi yang dapat dijatuhkan oleh KPPU terbatas sesuai dengan Peraturan Komisi No. 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif Sesuai Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.[193] Bentuk tindakan

[192]Pasal 36 huruf l dan Pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

[193]Keputusan KPPU No. : 252 /KPPU/Kep/VII/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

administratif itu dapat bersifat penghentian pelanggaran,[194] pembayaran ganti rugi, dan pengenaan denda.[195]

Tindakan administratif yang berupa penetapan atau perintah pembatalan perjanjian, penghentian integrasi vertical, penghentian kegiatan, penghentian penyalahgunaan posisi dominan, dan pembatalan merger dan akusisi merupakan *negative action* atau perintah yang bersifat menghentikan atau meniadakan perjanjian dan/atau perbuatan yang berisi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini merupakan lawan dari *affirmative action*¸ yaitu perintah untuk melakukan sesuatu (*to do something*), seperti perintah membuat perjanjian baru atau mengadakan kegiatan tertentu. Beberapa putusan KPPU dalam kasus ini justru menerapkan *affirmative action*, misalnya dengan adanya perintah menghitung ulang tariff jasa pelayanan kargo dalam Putusan No. 22/KPPU-L/2007 tentang Jasa Kargo Bandara Hasanudin, perintah melakukan negosiasi ulang dalam Putusan No 02/KPPU-L/2008 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Reklame di Bandara Juanda, perintah membuka tender ulang dalam Putusan No. 16/KPPU-L/2009 tentang Jasa Tender *Cleaning Service* Bandara Soekaro-Hatta, perintah yang mewajibkan penggunaan sistem argometer untuk seluruh taksi

[194]Tindakan administratif yang bersifat penghentian pelanggaran, antara lain:
a. penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16;
b. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertical sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14;
c. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat;
d. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28.

[195]pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Bandara Juanda dalam Putusan No. 20/KPPU-I/2009 tentang Pelayanan Jasa Taksi Bandara Juanda.

Bentuk perintah itu seringkali mendapat tentangan atau penolakan dari para terlapor yang keberatan melaksanakannya karena bukan merupakan jenis sanksi yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sehingga KPPU dianggap melampaui kewenangannya. Meskipun demikian, sifat *affirmative action* sanksi administratif KPPU yang bertolak belakang dengan ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang bersifat *negative action* dapat dipahami sebagai cara untuk menghentikan praktek monopoli yang dilarang. KPPU memperluas maksud dan tujuan untuk menghentikan perjanjian dan/atau perbuatan yang dilarang dan penyalahgunaan posisi dominan melalui perintah-perintah itu.[196]

Demikian halnya dengan rekomendasi yang diberikan KPPU kepada instansi pemerintah merupakan sebatas tugas KPPU untuk memberikan saran dan pertimbangan atas kebijakan pemerintah yang melanggar ketentuan hukum persaingan usaha,[197] bukan merupakan sanksi administratif yang berkekuatan hukum tetap. Dengan begitu, implementasi rekomendasi KPPU kepada pemerintah pada akhirnya sangat bergantung kepada *political will* dari pemerintah untuk melaksanakan rekomendasi yang diberikan KPPU. Dalam konteks tesis ini, selama pemerintah masih belum berkomitmen melaksanakan kegiatan usaha kebandarudaraan sesuai dengan asas dan tujuan Undang-Undang No. 5 Tahun

[196]Putusan Mahkamah Agung No. 157K/Pdt.Sus/2009 yang berisi keberatan pihak pemohon kasasi (PT Angkasa Pura I) terhadap Putusan KPPU No. 02/KPPU-L/2008 untuk melakukan negosiasi ulang harga sewa reklame. Mahkamah Agung menguatkan putusan KPPU dan menolak permohonan pemohon kasasi.

[197]Pasal 35 huruf e Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

1999, maka industri jasa kebandarudaraan tidak akan pernah lepas dari praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berkaca pada hal di atas, perlu adanya suatu rekonstruksi pemikiran tentang bagaimana campurtangan pemerintah bermain di dalam pasar kebandarudaraan. Diperlukan adanya gagasan untuk mengatur kegiatan usaha kebandarudaraan yang berorientasi pada prinsip-prinsip hukum persaingan usaha. Hal ini sangat penting sebab pada kenyataannya pasar Bandar udara saat ini sangat terbuka pada persaingan tetapi pemerintah seolah-olah belum rela unuk melepaskan kepemilikannya dengan tetap menunjuk perusahaan milik negara sebagai operator bandara-bandara baru atau bandara yang sebelumnya masih dikelola oleh badan-badan pemerintah.

BAB IV

REGULASI PENYELENGGARAAN KEGIATAN USAHA KEBANDARUDARAAN SESUAI PRINSIP HUKUM PERSAINGAN USAHA

A. Prinsip Hukum Persaingan Usaha

1. Prinsip Hukum

Menurut *Black's Law Dictionary* "*principle*" mengandung pengertian sebagai: "*a fundamental truth or doctrine, as of law*" atau dapat pula mengandung pengertian: "*a basic rule, law or doctrine*."[198] "*Prinsip*" dalam Bahasa Belanda disebut "*beginsel*" atau dalam Bahasa Inggris "*principle*" atau dalam Bahasa Latin disebut "*principium*" ("*primus*") yang artinya pertama dan "*capere*" yang artinya mengambil atau menangkap. Secara leksikal berarti sesuatu yang menjadi dasar tumpuan berpikir, bertindak, dan sebagainya.[199]

"Prinsip" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti asas atau dasar atau kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak, dan sebagainya.[200] Demikian pula ketika mencari pengertian "asas" di dalam KBBI berarti dasar atau sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat.[201] Dalam bahasa Indonesia, *legal principles* dikenal

[198] Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary*, Tenth Edition, Thomson Reuters, 2014, hlm. 1386

[199] I Made Sarjana, *Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*, Cetakan Pertama, Sidoarjo: Zifatama Publisher, 2014, hlm. 15

[200] Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta, Balai Pustaka, 2002, hlm. 896

[201] *Ibid*, hlm 70

sebagai asas hukum. Asas hukum adalah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum.[202]

Berbeda dengan penjelasan sebelumnya, Eddy O.S. Hiariej menjelaskan bahwa kata "prinsip" dalam Bahasa Indonesia disadur dari Bahasa Belanda yaitu "*principe*". Dalam kamus *Nederlands-Engles*, kata "*principe*" diterjemahkan dalam Bahasa Inggris menjadi "*essential*" atau "esensi" dalam bahasa Indonesia. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, "esensi" berarti hakikat, inti, atau hal yang pokok. Sedangkan kata "asas" adalah terjemahan dari kata "*beginsel*" dalam Bahasa Belanda atau "*principle*" dalam Bahasa Inggris yang menurut Bahasa Indonesia berarti dasar hukum. Eddy O.S. Hiariej menyimpulkan bahwa kata "prinsip" lebih luas dari kata "asas" yang langsung menunjuk pada pengertian dasar hukum. Tegasnya, kata "asas" merupakan terminologi hukum, sedangkan kata "prinsip" yang berarti hakikat, lebih luas dan lebih mendalam daripada kata asas itu sendiri.[203]

Untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan diperlukan asas hukum, karena asas hukum memberikan pengarahan terhadap perilaku manusia di dalam masyarakat. Asas hukum merupakan pokok pikiran yang bersifat umum yang menjadi latar belakang dari peraturan hukum yang konkret (hukum positif). Dalam setiap asas hukum melihat suatu cita-cita yang hendak dicapai, oleh karena itu asas hukum

[202] Ishaq, *Dasar-Dasar Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 75
[203] Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014, hlm

merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.[204]

Menurut Theo Huijbers, asas hukum adalah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum dan merupakan pengertian-pengertian yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum, termasuk titik tolak bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi terhadap undang-undang itu sendiri.[205] Huijbers mengklasifikasikan asas hukum menjadi tiga macam, yakniasas hukum objektif yang bersifat moral, asas hukum objektif yang bersifat rasional, dan asas subjektif hukum yang bersifat moral dan rasional.

Asas hukum objektif yang bersifat moral (*asas moral hukum*) lebih dipandang sebagai sesuatu yang idiil, yang belum tentu dapat diwujudkan dalam tata hukum yang direncanakan. Asas hukum objektif yang bersifat rasional (*asas rasional hukum*) merupakan prinsip-prinsip yang termasuk pengertian hukum dan aturan hidup bersama yang rasional. Asas subjektif hukum yang bersifat moral dan rasional pada hakikatnya merupakan hak-hak yang ada pada manusia dan menjadi titik tolak bagi pembentukan hukum.[206]

J.J.H. Bruggink menyatakan bahwa asas hukum adalah kaidah yang berpengaruh terhadap kadah perilaku, karena asas hukum memainkan peranan pada interpretasi terhadap aturan hukum dan dengan itu

---

[204] Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006, hlm 82-83

[205] Theo Hujibers, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1990, hlm. 79

[206] Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012, hlm. 110-112

menentukan wilayah penerapan kaidah hukum.[207] Menurut Van Apeldoorn asas hukum adalah asas yang melandasi pranata-pranata hukum tertentu, atau melandasi suatu bidang hukum tertentu. Sedangkan menurut Utrecht, asas hukum (*rechtsbeginsel*) adalah dasar daripada peraturan-peraturan hukum, yang mengkualifikasikan beberapa peraturan hukum, sehingga peraturan-peraturan hukum itu bersama-sama merupakan satu lembaga hukum.[208]

Asas hukum menurut Sudikno Mertokusumo[209] dibagi menjadi dua yaitu:

a. Asas hukum umum ialah asas hukum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum, seperti asas *restitution in integrum*,[210]dan asas *lex posteriori derogate legi priori*.[211]
b. Asas hukum khusus berfungsi dalam bidang yang lebih sempit seperti dalam bidang hukum perdata, hukum pidana yang sering merupakan penjabaran dari asas hukum umum, seperti asas *pacta*

---

[207] J.J.H Bruggink pada dasarnya membagi asas hukum atas dua golongan, yaitu: 1) asas formal yang terdiri dari tri-asas (asas konsistensi logikal, asas kepastian, dan asas persamaan) dan 2) asas materil (asas respek terhadap kehidupan manusia, asas respek terhadap aspek-aspek kerohanian dan kejasmanian dari keberadaan sebagai pribadi, dan asas kepercayaan (*vertrouwensbeginsel*) yang menuntut timbal balik dan memunculkan, dan asas pertanggungjawaban). Lihat J.J.H. Bruggink, *Rechtreflecties*, terjemahan Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 136

[208] Titik Triwulan Tutik, *loc. cit*

[209] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogakarta: Liberty, 1999, hlm. 36

[210]Artinya pengembalian kepada keadaan semula.

[211] Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang terdahulu, sejauh undang-undang itu mengatur objek yang sama

sun servanda,[212] asas konsensualisme,[213] asas *presumption of innocence*.[214]

Beberapakali para ahli hukum berusaha mengkontruksi asas hukum nasional dalam berbagai seminar, simposium, diskusi. Secara umum, asas hukum nasional di Indonesa telah dirumuskan dalam Seminar Hukum ke-IV tahun 1979 yaitu:

a. asas manfaat,
b. asas usaha bersama dan kekeluargaan,
c. asas demokrasi,
d. asas adil dan merata,
e. asas perikehidupan dalam keseimbangan,
f. asas kesadaran hukum, dan
g. asas kepercayaan pada diri sendiri.[215]

Asas manfaat ialah segala usaha dan kegiatan pembangunan harus dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan bagi pengembangan pribadi warga negara. Asas usaha bersama dan kekeluargaan adalah bahwa usaha mencapai cita-cita dan aspirasi-aspirasi bangsa harus merupakan usaha bersama dari bangsa dan seluruh rakyat dilakukan secara gotong royong

---

[212] Perjanjian yang sudah disepakati berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang bersangkutan.

[213] Perjanjian dikatakan telah lahir jika ada kata sepakat atau persesuaian kehendak di antara para pihak yang membuat perjanjian itu.

[214] Asas praduga tak bersalah, seseorang dianggap tidak bersalah sebelum ada keputusan hukum yang menyatakan bahwa ia bersalah dan keputusan itu telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

[215] Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum,* Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 166 dalam Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum…op.cit*, hlm. 85.

dan dijiwai oleh semangat kekeluargaan. Asas demokrasi ialah demokrasi berdasarkan Pancasila yang meliputi bidang-bidang politik, sosial dan ekonomi serta yang dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Asas adil dan merata ialah bahwa hasil-hasil materil dan spiritual yang dicapai dalam pembangunan harus dapat dinikmati merata oleh seluruh bangsa dan bahwa tiap-tiap warga negara berhak menikmati hasil-hasil pembangunan yang layak diperlukan bagi kemanusiaan dan sesuai dengan nilai darma bhaktinya yang diberikannya kepada bangsa dan negara. Asas perikehidupan dalam keseimbangan ialah keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yaitu antara kepentngan duniawi dan akhirat, antara kepentingan materiil dan spiritual, antara kepentingan jiwa dan raga, antara kepentingan individu dan masyarakat, antara kepentingan nasional dan internasional. Asas kesadaran hukum ialah bahwa setiap warga negara Indonesia selalu sadar dan taat kepada hukum dan mewajibkan negara menegakkan dan menjamin kepastian hukum. Asas kepercayaan pada diri sendiri yaitu perwuudan kepulauan nusantara sebagai satu kesatuan politik, satu kesatuan sosial budaya, satu kesatuan ekonomi dan satu kesatuan pertahanan dan keamanan. Dalam pengertian kesatuan politik tercakup pengertian bahwa seluruh kepulauan nusantara merupakan satu kesatuan

hukum, hanya ada satu hukum nasional yang mengabdi pada kepentingan nasional.[216]

Dalam implementasinya, prinsip hukum tidak terlepas dari tujuan untuk membentuk suatu norma yang ditujukan untuk mewujudkan cita-cita dari suatu kelompok masyarakat (dalam hal ini negara). Indonesia telah merumuskan cita-cita di dalam Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-empat yaitu salah satunya memajukan kesejahteraan umum. Berdasarkan cita-cita itu, maka prinsip hukum bangsa Indonesia juga mencakup dasar-dasar pembangunan ekonomi dalam rangka memberikan kesejahteraan bagi rakyat melalui peran negara.

Menurut Leonard J. Theberge dalam tulisannya "*Law and Economic Development*" bahwa faktor utama untuk dapat berperannya hukum dalam pembangunan ekonomi adalah apakah hukum mampu menciptakan *stability, predictability* dan *fairness*. Fungsi *stability* adalah potensi hukum untuk menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. Fungsi *predictability* merupakan fungsi penting untuk meramalkan langkah-langkah yang diambil khususnya bagi negeri yang sebagian besar rakyatnya pertama kali memasuki hubungan-hubungan ekonomi melampaui lingkungan sosial tradisional. Fungsi *fairness* adalah untuk menjaga mekanisme pasar dan mencegah brokrasi yang berlebihan.[217]

---

[216] *Ibid*, hlm. 86-87.
[217] Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum…op.cit,* hlm. 5

Dengan demikian, hukum dalam pembangunan ekonomi adalah untuk melindungi, mengatur, dan merencanakan kehidupan ekonomi sehingga dinamika kegiatan ekonomi itu dapat diarakan kepada kemajuan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

2. Prinsip Persaingan Usaha

Bahasan mengenai teori persaingan usaha pada dasarnya merupakan suatu refleksi dari teori-teori ekonomi, demikian pula prinsip-prinsip dalam persaingan usaha tidak lepas dari prinsip-prinsip yang dianut dalam ilmu ekonomi.

Christopher L. Sagers dalam bukunya berjudul *Antitrust* mengatakan bahwa

> "*Antitrust as it now exists is essentially an application of economic theory.*"[218]

> Selanjutnya ia menjelaskan bahwa "*...the economics with which we are concerned is not so much about dollars and cents. It is a model that attempts to explain how individual human beings make decisions, and from that model it attempts to explain how larger institutions in society operate. In other words, at its core, economics is actually a theory of human behavior (with italic).*"[219]

Pada dasarnya setiap manusia cenderung akan membuat pilihan-pilihan dalam hidup yang dapat meningkatkan kesejahteraan (*welfare*) mereka, yaitu jika diberikan dua pilihan yang keduanya setara, seseorang

[218] Christopher L. Sagers, *Antitrust*, Second Edition, USA, Wolters Kluwer Law&Business, 2014, hlm. 21

[219] *Ibid*, hlm. 24

cenderung akan memilih pilihan yang memenuhi keinginan/kepuasan terbesarnya.[220]

Penjelasan secara gamblang diberikan oleh E. Thomas Sullivan dan Jeffrey L. Harrison dalam bukunya berjudul *Understanding Antitrust and Its Economic Implications* yang menjabarkan bahwa "*the premise of antitrust is that some industries contribute best to overall social welfare if they are competitive*." Ukuran dari *competitive* ditentukan dari

> "*consumers attempt to maximize their satisfaction by allocating expenditures among various goods and services while producers, on the other hand, must direct resources into goods and services at consumers value the most (allocative efficiency) and produce these products at the lowest per unit cost (productive efficiency*).[221]

Berdasarkan pemaparan itu, persaingan usaha dapat dipahami sebagai refleksi dari ilmu ekonomi yakni bagaimana manusia (baik posisinya sebagai konsumen maupun produsen) berusaha memenuhi kebutuhan yang tidak terbatas (*unlimited needs*) dengan sumber daya yang terbatas (*limited resources*).[222] Pada prakteknya, ketidakseimbangan antara *needs* dan *resources* memunculkan *economic problems*. Untuk menyelesaikannya pada hakekatnya adalah dengan melakukan alokasi sumber daya yang tepat. Berkaitan dengan hal itu, persaingan hadir untuk mengatasi *economic problems* itu yang ditandai dengan adanya pasar persaingan sempurna.[223] Dalam struktur pasar persaingan sempurna

---

[220] *Ibid*

[221] E. Thomas Sullivan dan Jeffrey L. Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*, Second Edition, United States: Matthew Bender & Co., 1994, hlm. 9

[222] Andi Fahmi Lubis et.al, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit,* hlm. 21

[223] Secara sederhana, struktur pasar dapat diartikan sebagai kondisi lingkungan dimana perusahaan melakukan aktivitasnya sebagai produsen. Terdapat empat bentuk struktur pasar dalam

kinerja pasar akan optimal. Optimal dalam hal ini adalah efisiensi yang dihasilkan oleh pasar itu, yaitu efisiensi alokatif[224] dan efisiensi produktif.[225] Struktur pasar persaingan sempurna merupakan satu-satunya pasar dimana kedua efisiensi tercapai sekaligus.[226]

Menurut Prof. Chatamarrasjid Ais, konsep efisiensi dalam ilmu ekonomi berkaitan dengan *cost and benefit* dari suatu kegiatan, aturan, lembaga atau masyarakat secara keseluruhan bukan terhadap individu yang spesifik. Konsep efisiensi ini mendasarkan analisisnya pada masyarakat sebagai penjumlahan individu yang menyusun masyarakat itu. Selanjunya, *cost and benefit* dari suatu masyarakat secara keseluruhan adalah fungsi dari *cost and benefits* dari masing-masing individu. Persoalannya adalah bagaimana *cost and benefits* dari individu

---

teori ekonomi dasar, yaitu: a) pasar persaingan sempurna (*perfect competition*); b) pasar persaingan monopolistis (*monopolistic competition*); c) pasar oligopoli (*oligopoly*); dan d) pasar monopoli (*monopoly*). Perbedaan keempat struktur pasar itu disebabkan adanya perbedaan *degree of market power* yaitu kemampuan satu perusahaan dalam mempengaruhi harga keseimbangan (harga pasar). Perbedaan itu diakibatkan perbedaan karakteristik yang terdapat di masing-masing struktur pasar. Secara teoritis ada dua kondisi ekstrim posisi perusahaan dalam pasar. Ekstrim pertama, perusahaan berada dalam pasar persaingan sempurna (*perfect competition*), di mana jumlah perusahaan begitu banyak dan kemampuan setiap perusahaan sangat kecil untuk mempengaruhi harga pasar. Yang dapat perusahaan lakukan adalah menyesuaikan jumlah output agar mencapai laba maksimum. Ekstrim kedua adalah perusahaan hanya satu-satunya produsen (monopoli). Dalam posisi ini perusahaan mampu memepengaruhi harga dan jumlah output dalam pasar. Namun, kedua kondisi ekstrim itu jarang sekali terjadi. Yang ada umumnya adalah dua kondisi peralihan antara ekstrim persaingan sempurna dan monopoli. Kondisi pertama adalah perusahaan bersaing, tetapi masing-masing mempunyai daya monopoli (terbatas). Kondisi ini disebut persaingan monopolistic (*monopolistic competition*). Kondisi kedua adalah dalam pasar hanya ada beberapa produsen yang jika bekerja sama mampu menghasilkan gaya monopoli. Kondisi itu dikenal sebagai oligopoli (*oligopoly*). Lihat *Ibid,* hlm. 29-30

[224] Efisiensi alokatif adalah kondisi dimana pengalokasian sumber daya telah sesuai dengan peruntukkannya yang diindikasikan oleh kondisi dimana tingkat harga sama dengan biaya marjinal secara ekonomi (*marginal cost*).

[225] Efisiensi produktif adalah suatu kondisi dimana perusahaan memproduksi barang dan jasa dengan biaya yang paling rendah atau tingkat produksi yang paling efisien, yang diindikasikan oleh kondisi dimana tingkat produksi berada pada tingkat biaya rata-rata per unit (*Average Cost*) yang paling rendah

[226] Andi Fahmi Lubis et.al, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit,* hlm. 36

yang berbeda dibandingkan dan diukur satu sama lain. Pemikir-pemikir ekonomi menjawab persoalan di atas dengan menggunakan pendekatan *utilitarian* dan memformulasikan beberapa alternatif. Dalam formulasi klasik pendekatan *utilitarian* menyatakan bahwa efisiensi dihitung dari selisih antara kenikmatan yang ditimbukan oleh suatu aturan dan penderitaan yang ditimbulkan oleh aturan itu. Selisih ini diperoleh dengan cara menjumlahkan kenikmatan dari masing-masing individu, kemudian dikurangi dengan jumlah penderitaan yang diderita masing-masing individu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa suatu aturan yang efisien akan memaksimalkan kenikmatan atau mengurangi penderitaan terhadap semua individu terhadap mana aturan atau undang-undang itu berlaku.[227]

Persaingan pada umumnya akan menjamin bahwa proses-proses produksi akan beradaptasi sendiri terhadap kebutuhan permintaan para individu. Sistem ekonomi berlandaskan persaingan bukan hanya mewujudkan efisensi alokasi[228] yang tinggi tetapi juga secara dinamis sebagai pendorong pembangunan ekonomi. Persaingan merupakan suatu proses penemuan karena merangsang perusahaan-perusahaan unuk mencari produk-produk, proses-proses, pasar-pasar penjualan, dan solusi-solusi efektif yang baru. Hal ini terjadi kearena setelah kurun waktu tertentu akan ada sekelompok orang yang meniru penemuan atau kinerja terseut sehingga terjadilah dinamika interaksi antara invensi (penemuan)

[227] Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum…op.cit,* hlm. 8-9

[228] Efesiensi alokasi maksudnya efisiensi yang berkaitan dengan kombinasi paling efektif dari factor-faktor produksi tenaga kerja, modal dasar dan modal nyata pada suatu saat tertentu

dan imitasi (peniruan) yang kemudian menghasilkan percepatan pertumbuhan ekonomi sehingga menghasilkan pembangunan ekonomi negara-negara berkembang yang bersifat stabil.[229]

Berdasarkan pemaparan itu, penulis menyimpulkan bahwa prinsip persaingan usaha adalah efisiensi itu sendiri. Dengan adanya efisiensi diturunkan berbagai macam tujuan yang tujuan utamanya (*ultimate goal*) adalah memenuhi kepuasan manusia dengan tingkat tertinggi, baik dalam kedudukannya sebagai produsen maupun konsumen, untuk mengatasi ketimpangan (*gap*) antara *unlimited needs* dengan *limited resources*. Dengan demikian, tujuan akhir dari persaingan usaha adalah pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

3. Prinsip Hukum Persaingan Usaha

Persaingan dalam dunia usaha merupakan *conditio sine qua non* atau prasyarat mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya bahwa efek dari persaingan yang sehat (dimana terjadi dalam pasar persaingan sempurna) memiliki dampak positif terhadap pemenuhan kebutuhan manusia. Suasana yang kompetitif pada akhirnya adalah syarat mutlak bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang efisien termasuk proses industrialisasinya.[230]

---

[229] Knud Hansen et.al.,*Undang-Undang…op.cit,* hlm. 6-7
[230] Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit*, hlm. 3

Meskipun demikian, ekonomi persaingan bukan hanya menawarkan peluang meraih keuntungan, tetapi juga resiko kerugian bagi pengusaha yang dikenal dengan *free-market liability principle*.[231]Persaingan ada yang dilakukan secara positif dan negative (*unfair business competition*) sehingga dibutuhkan suatu hukum atau kebijakan persaingan usaha yang bermaksud menciptakan persaingan usaha yang bersifat positif demi tujuan-tujuan ideal seperti yang dijabarkan di atas.

Di negara Amerika Serikat, hukum persaingan usaha hadir dengan *premise* untuk *preserve competition on the merits* (menjaga persaingan pada hal yang semestinya).[232] Berdasarkan kasus Brown Shoe Co. v. United States, Kongres menyatakan bahwa "*Congress's concern [was] with the protection of competition, not competitors, and its desire [was] to restrain [conduct] only to the extent that [it] may tend to lessen competition."*[233] Dengan kata lain, bahwa *antitrust* yang berkembang di Amerika Serikat pada dasarnya berupaya untuk melindungi persaingan itu sendiri dan bukan para pelaku usaha yang bersaing, melainkan hanya

[231] Knud Hansen et.al., *Undang-Undang…op.cit,* hlm. 8

[232] Sagers, *Antitrust…op.cit,* hlm. 58. Istilah yang digunakan di Amerika Serikat adalah *Antitrust*. Menurut *Federal Antitrust Law, Antitrust* diartikan sebagai "*the policy of the United States that private may not take actions to interfere improperly in the functioning of competitive markets." Antitrust* sebagian besar merupakan hukum yang muncul berdasarkan tiga peraturan singkat dari dua undang-undang negara bagian (*federal statutes*), yaitu *Sections 1 and 2 of the Sherman Antitrust Act, 15 U.S.C. §§1-2*, dan *§7 of the Clayton Act, 15 U.S.C. §18.* Sherman Act §1 melarang "*contract[s], combination[s] . . . or conspiracy[ies]*" dimana pelaku usaha dapat mencari celah untuk "*restrain . . . trade*." Sherman Act §2 melarang "*monopolization*" yaitu pengusaha besar dilarang mencoba untuk mengecualikan semua atau sebagian besar pesaingnya dari pasar. Clayton Act §7 melarang "*acquisitions*" oleh satu perusahaan pemilik aset atau pemilik perusahaan lain dimana akuisisi itu dapat "*substantially . . . lessen competition, or . . . tend to create a monopoly*." Singkatnya, *Antitrust* di Amerika Serikat mengatur tiga bentuk perbuatan yang berbentuk persekongkolan (*conspiracies*) berdasarkan §1, monopolisasi (*monopolization*) berdasarkan §2, dan akuisisi yang menghambat perdagangan berdasarkan §7. Lihat Sagers, *Antitrust…op.cit,* hlm. 3-4

[233] Brown Shoe Co. v. United States, 370 U.S. 292 (1962) hlm. 320

terfokus pada tindakan yang dapat menghambat atau mengurangi persaingan usaha.[234]

Berbeda dengan *premise* hukum persaingan usaha yang berkembang di Amerika Serikat, hukum persaingan usaha yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak bertujuan melindungi persaingan usaha demi kepentingan persaingan itu sendiri. Hukum persaingan usaha Indonesia bermaksud untuk mewujudkan struktur ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945[235] yang menjadi asas dasar[236] bagi perekonomian nasional.[237]

Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, bahwa perekonomian disusun dalam suatu kerangka kerjasama yang harmonis antara berbagai usaha yang hidup dalam perekonomian, berdasarkan *common interest* bukan *self-interest*. Di dalam perekonomian tidak ada persaingan bebas (*free fights*) yang tidak seimbang, tetapi yang ada adalah persaingan sehat berupa perlombaan mencari yang terbaik dan bermanfaat bagi semua pihak.[238] Sektor-sektor kehidupan ekonomi dalam sistem kita (Indonesia)

---

[234] Tindakan yang menghambat persaingan dapat berbentuk *conspiracies, monopolization* dan *acquisitions*, namun *Antitrust* tidak melarang semua tindakan itu, melainkan yang dilarang hanyalah yang bersifat *unreasonable*. Tetapi pengertian *reasonableness* dalam hal ini rupanya masih menjadi perdebatan panas di Negara AS sendiri, Sagers, *Antitrust…, op.cit,* hlm. 4

[235] Knud Hansen. Et.al, *Undang-Undang…op.cit,* hlm. 119

[236] Tidak jelas apa yang dimaksud dengan asas dasar yang Penulis kutip dari buku Elli Ruslina berjudul *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945* ini, apakah kemudian dapat dianggap sebagai pengertian dari prinsip yang dijunjung tinggi dari Pasal 33 UUD 1945? Karena pengertian asas itu sendiri ialah dasar seperti yang telah dikemukakan pada pembahasan makna "prinsip hukum", sehingga menurut Penulis, penggunaan frasa "asas dasar" adalah sesuatu yang *redundant* atau *mubazir*.

[237] Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945,* Yogyakarta: Total Media, 2013, hlm. 265

[238] *Ibid*, hlm. 325

merupakan bagian-bagian interdependen, sebenarnya tidaklah memberi tempat bagi kompetisi atau persaingan dalam arti pergulatan mati hidup, melainkan persaingan hanya boleh dan dianjurkan dalam hal melatih diri untuk memperbesar kecakapan dan kemampuan.[239]

Dengan demikian, prinsip dari Hukum Persaingan Usaha Indonesia tidak lepas dari prinsip-prinsip yang tertanam dalam pengertian Pasal 33 UUD 1945 yang memuat unsur-unsur demokrasi ekonomi.[240] Hal ini tercermin dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi "pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum."Meskipun Undang-Undang ini tidak secara eksplisit mencantumkan Pasal 2 sebagai asas yang menjiwai atau mendasari berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, namun Pasal 2 harus digunakan dalam interpretasi dan penerapan setiap ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.[241] Dilihat dari sebuah kalimat itu, dijabarkan tujuan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu:

---

[239] Persaingan semacam ini diartikan bahwa setiap bentuk persaingan dalam sistem Indonesia berdasar atas asas kekeluargaan tidak boleh keluar dari rangka solidaritas dan tanggung jawab sosial. Persaingan dalam pengertian demikianlah, di antara sektor-sektor ekonomi dan antara perusahaan-perusahaan yang mampu mengubah tenaga destruktif menjadi konstruktif dengan efek memperbesar kecakapan dan kemampuan. Lihat Tom Gunadi, *Ekonomi dan Sistem Ekonomi Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Edisi Revisi, Bandung: Angkasa, 1995, hlm. 248-249

[240] Demokrasi ekonomi ciri khasnya diwujudkan oleh semua anggota masyarakat untuk kepentingan seluruh masyarakat, dan harus mengabdi kepada kesejahteraan seluruh rakyat. Pikiran pokok itu termuat dalam Pasal 2, yang dikaitkan dengan huruf a dan huruf b dari pembukaannya, yang berbicara tentang pembangunan ekonomi menuju kesejahteraan rakyat sesuai dengan UUD 1945 dan demokrasi ekonomi. Knud Hansen, et.al, *Undang-Undang…op.cit*, hlm. 119

[241] *Ibid*, hlm. 119

a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kemakmuran rakyat;
b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
c. mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Bersama dengan prinsip demokrasi ekonomi, keempat tujuan ini merupakan turunan langsung dari Pasal 33 UUD 1945 yang dijadikan pedoman untuk menjalankan perekonomian nasional dalam kerangka persaingan usaha.

Perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi menentukan bahwa masyarakat harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan. Demokrasi ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa dalam iklim yang sehat, efektif, dan efisien sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi pasar yang wajar.

Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 sebagai produk hukum, menjadi dasar demokrasi ekonomi Indonesia. Makna demokrasi ekonomi sebagaimana Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 bertumpu pada

kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum ini akan tercapai melalui demokrasi ekonomi yang menurut Mohammad Hatta, bercirikan:

a. Kemampuan masyarakat dan bangsa untuk mandiri;
b. Pertumbuhan pendapatan nasional dengan memperbesar kemakmuran rakyat secara adil dan merata;
c. Ketiadaan dominasi atau adikuasa dalam ekonomi;
d. Pembangunan daya beli rakyat terutama pada barang-barang terpenting bagi keperluan hidup; dan
e. Peranan negara dalam menegakkan kedaulatan ekonomi rakyat dengan membela kepetingan rakyat banyak.

Dilihat dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa demokrasi Indonesia menganut paham kebersamaan dan asas kekeluargaan. Hal ini terbukti dalam bunyi Pasal 33 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan: "…bahwa Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan…"Usaha bersama adalah usaha yang berdasar pada rasa bersama. Usaha bersama itu tidak sendiri-sendiri, menyisihkan semangat usaha individu-individu sebagai dasar demokrasi ekonomi Indonesia yang menganut paham kebersamaan (*mutualism*) dan asas kekeluargaan (*brotherhood*).[242]

Implikasi dari paham kebersamaan dan asas kekeluargaan yang dipandang sebagai asas predominan di dalam UUD 1945 adalah bergesernya makna efisiensi dalam perekonomian sebagai prinsip

[242] Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia…op.cit*, hlm. 261-263

persaingan usaha menjadi efisiensi berkeadilan. Efisiensi dalam perekonomian berorientasi pada *maximum gain* (dalam badan usaha ekonomi) dan *maximum satisfaction* (dalam transaksi ekonomi orang-seorang), namun efisiensi berkeadilan menunjukkan makna bahwa kepentingan orang-seorang yang diwakilinya berubah menjadi kepentingan masyarakat. Dengan kata lain *individual preference* dirubah menjadi *social preference*. Hal ini ini merupakan suatu transformasi ekonomi dari sistem ekonomi berdasarkan asas perorangan menjadi sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan asas kekeluargaan.[243]

Oleh karena itu di dalam sistem berdasarkan demokrasi ekonomi ini, usaha swasta memegang peranan yang penting sebagai wahana partisipasi masyarakat di dalam pembangunan, selain badan usaha milik negara dan koperasi. Namun di sisi lain, partisipasi dari pihak swasta atau individu tidak pernah lepas dari persaingan dengan BUMN atau koperasi dalam melakukan kegiatan usaha. Dalam demokrasi ekonomi, iklim persaingan yang sehat mutlak perlu diciptakan dan terpelihara sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu.[244] Selain itu, pemerintah berkewajiban mendorong autoaktivitas di kalangan rakyat, membantu daya upaya berdasarkan kepercayaan terhadap diri sendiri, mengawasi dan melindungi, serta membantu memberikan batas-batas antara Sektor Negara dan Sektor Bebas (Sektor Swasta dan Sektor Koperasi). Ambang Batas Sektor

[243] *Ibid,* hlm. 58
[244] Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum…op.cit,* hlm. 66-67

Negara adalah *public utilities* atau negara menguasasi kemanfaatan umum yang ditetapkan Pasal 2 dan 3 UUD 1945. Di luar itu campur tangan dan usaha Pemerintah mulai pada batas tempat jangkauan warga negara dalam rangka usaha dan peran sertanya dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum itu terhenti. Jika ambang itu diperhatikan, maka sengketa perbatasan antara Sektor Negara dan Sektor Bebas (Sektor Swasta dan Koperasi) yang sering atau bahkan selalu timbul selama perkembangan ekonomi nasional dapat diminimalisir.[245]

Dengan demikian, penulis menyimpulkan bahwa prinsip hukum persaingan usaha yang ditegakkan di Indonesia bertumpu pada demokrasi ekonomi yang mendasarkan pada asas kebersamaan dan kekeluargaan. Konsekuensinya, persaingan bukan sebagai alat untuk saling menjatuhkan, melainkan untuk saling mendukung/menyokong antara para pelaku-pelaku ekonomi.

Adapun secara praktis peraturan-peraturan hukum untuk perlindungan persaingan perlu menyertakan standar-standar yang bertujuan menghindarkan terganggunya atau terhambatnya persaingan (misalnya dominasi pasar atau penyalahgunaan dominasi pasar yang telah terwujud). Prinsip-prinsip kebijakan perlindungan persaingan secara normatif dapat ditarik melalui empat standar, antara lain:

[245] Tom Gunadi, *Ekonomi dan Sistem …op.cit*, hlm. 253.

a. Standar-standar yang menghindarkan perjanjian kartel yang menghambat persaingan, termasuk prilaku yang disesuaikan (*concerted action*);
b. Standar-standar yang mengatur perjanjian vertikal;
c. Standar-standar yang menghindarkan penggabungan yang bersifat anti persaingan; dan
d. Standar-standar yang menghindarkan penyalahgunaan kekuatan pasar oleh perusahaan-perusahaan yang mendominasi pasar dan perusahaan-perusahaan yang kuat.[246]

Melalui prinsip dan standar-standar itu dapat dijadikan pedoman bagaimana suatu industri atau sektor seharusnya mengakomodir peran antar para pelaku usaha di dalamnya demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

B. *Nature* Bisnis Kebandarudaraan dan Keberadaan Persaingan Usaha di Sektor Kebandarudaraan

Hampir seluruh kegiatan penerbangan terdapat di Bandar udara. Berbagai peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan tidak terlepas dari pengelolaan Bandar udara seperti bidang operasi, teknik, ekonomi, kelancaran lalu lintas penumpang, keselamatan penerbangan, keamanan penerbangan, lingkungan hidup, tanggung jawab penyelenggara Bandar udara, asuransi, fasilitasi, koordinasi, konsesioner, perbengkelan, termasuk pengusahaan

[246] Knud Hansen, et. al, *Undang-Undang…op.cit*, hlm. 12.

Bandar udara. kegiatan-kegiatan itu tidak terlepas dari masalah-masalah hukum yang harus ditangani oleh pengelola Bandar udara.[247]

Di Bandar udara maupun sekitarnya harus bebas dari segala bentuk penghalang unuk menjamin keselamatan penerbangan. Oleh karena itu, sesuai Pasal 28 Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan mengatur bahwa siapapun juga dilarang berada di Bandar udara, mendirikan bangunan, memiliki bangunan atau melakukan kegiatan-kegiatan lain dalam maupun di sekitar Bandar udaraa yang membahayakan keselamatan penerbangan.[248] Setiap penggunaan air, tanah maupun udara di kawasan tertentu Bandar udara tidak boleh menimbulkan gangguan terhadap isyarat-isyarat navigasi penerbangan atau hubungan komunikasi antara petugas Bandar udara dengan pesawat udara, menyulitkan penerbang yang membedakan antara lampu-lampu Bandar udara dengan lampu lainnya, menyebabkan silau pada mata penerbang yang akan mempergunakan Bandar udara, mengurangi jarak pandang di sekitar Bandar udara, mengundang datangnya burung atau serangga atau dengan cara lain yang dapat membahayakan atau mengganggu pendaratan pesawat udara atau lepas landas atau gerakan pesawat udara yang akan mempergunakan Bandar udara.[249]

Menyadari kerawanan di Bandar udara maka siapapun dilarang berada dibandar udara tanpa memperoleh izin dari pejabat yang berwenang (*airport authority*). Oleh karena itu untuk pemberian izin itu setiap daerah di dalam

---

[247] K. Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa, Hukum Laut Internasional*, Buku Kedua, Bandung: Mandar Maju, 1995, hlm. 113-114.

[248] *Ibid*, hlm. 120.

[249] *Ibid*, hlm. 122.

Bandar udara dibedakan daerah untuk umum (*public area*), daerah terbatas (*restricted area*) dan daerah larangan (*prohibited area*). Daerah untuk umum terbuka untuk siapapun juga, sedangkan daerah terbaas hanya terbuka untuk para penumpang atau pengirim barang atau petugas-petugas tertentu misalnya *check in counter* atau daerah pergudangan untuk mengirim barang. Daerah larangan (*prohibited area*) hanya diizinkan para pegawai yang memang tugasya di daerah itu.[250]

Dengan demikian, pada prinsipmya apapun yang berada di dalam Bandar udara merupakan penghalang baik yang secara fisik dapat dilihat maupun tidak dapar dilihat dengan mata telanjang. Berbagai benda termasuk penggunaan frekuensi radio di Bandar udara juga merupakan penghalang. Selain itu perlu diperhatikan pula bahwa tidak setiap orang dapat bebas berada di Bandar udara. Oleh karena itu dapat dipahami mengapa dalam pengelolaannya, kebandarudaraan merupakan salah satu sektor yang secara ketat diatur oleh pemerintah (*regulated industry*) dan memiliki karakteristik *natural monopoly* di samping terdapatnya unsur menguasai "hajat hidup orang banyak" dalam sektor kebandarudaraan.

Namun perlu digarisbawahi bukan berarti sektor kebandarudaraan lepas begitu saja dari aspek-aspek persaingan usaha, karena bagaimanapun juga bandar udara berfungsi tidak hanya sebagai tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, melainkan mencakup kegiatan pengusahaan juga.[251]

---

[250] *Ibid*, hlm. 123-124.
[251] Pasal 195 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Pemerintah Australia dalam laporannya berjudul *Price Regulation of Airport Services* menyatakan bahwa:

> *"However, it is important to note that the essence of an airport's monopoly is spatial or locational in nature. A direct competitor may not emerge in the same city, but an airport in another city may provide some competition. The degree to which this type of competition could emerge can only be assessed by examining the demand characteristics of particular locations and airports."*[252]

Secara eksplisit, pernyataan itu menunjukkan bahwa meskipun Bandar udara mengandung unsur monopoli, namun esensi monopoli itu bersifat terbatas pada ruang dan lokasi. Kompetisi antar Bandar udara dapat saja terjadi meskipun dalam suatu wilayah hanya terdapat satu Bandar udara (misalnya di Indonesia, dalam satu provinsi umumnya hanya satu Bandar udara), tetapi sesungguhnya bandar udara di wilayah yang berbeda juga dapat menjadi kompetitor. Adapun model persaingan apa yang muncul tergantung dari posisi Bandar udara dan jenis dari Bandar udara itu sendiri.

Secara umum, semakin besar tantangan kompetisi kebandarudaraan yang muncul dari persaaingan antar Bandar udara, dari ketersediaan alat transportasi alternative atau dari daya beli maskapai, maka semakin besar kemungkinan Bandar udara lebih memperhatikan kebutuhan konsumennya, baik konsumen maskapai atau penumpang. Secara teoretis di industri apapun, termasuk juga dalam kasus Bandar udara, hambatan kompetitif (*competitive constraints*) dapat jadi muncul dari tiga sumber utama:

[252]European Commission, *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules,* Final Report, Volume 1, 2002, United Kingdom,hlm. 43

1. Persaingan nyata *(actual competition)* yaitu Bandar udara lain atau pemain lain yang bersaing menarik penumpang, maskapai atau pengguna Bandar udara lainnya;
2. Persaingan potensial (p*otential competition)* yaitu ancaman dari pemain baru atau pelaku usaha lama yang memperluas kamampuannya atau macam produknya; dan
3. Kekuatan pembeli *(buyer power*) yaitu pengguna Bandar udara dengan kekuatan negosiasi yang kuat yang dapat membuat mereka bergonta ganti airport.[253]

Selanjutnya, terdapat beberapa ciri tertentu Bandar udara yang mempengaruhi dan memperbesar dampak persaingan usaha yakni *fixed cost business, two-sided business,*dan *geographically fixed.*

1. *Fixed cost businesses*

Bandar udara memiliki *fixed cost* yang tinggi. Bandar udara adalah bisnis padat modal (*capital-intensive businesses*) yang mensyaratkan banyak investasi modal untuk membiayai infrastruktur baru dan memperbarui fasilitas yang sudah ada. Bandar udara dengan sifat *fixed cost* yang tinggi dan *marginal cost* yang rendah untuk menambah penumpang tambahan atau perpindahan maskapai, berarti bahwa Bandar udara akan bertujuan untuk memaksimumkan *return* dari *fixed asset base* itu dengan secara terus menerus mencoba menarik maskapai baru dan penumpang lebih banyak. Hal ini berari bahwa keputusan marjinal

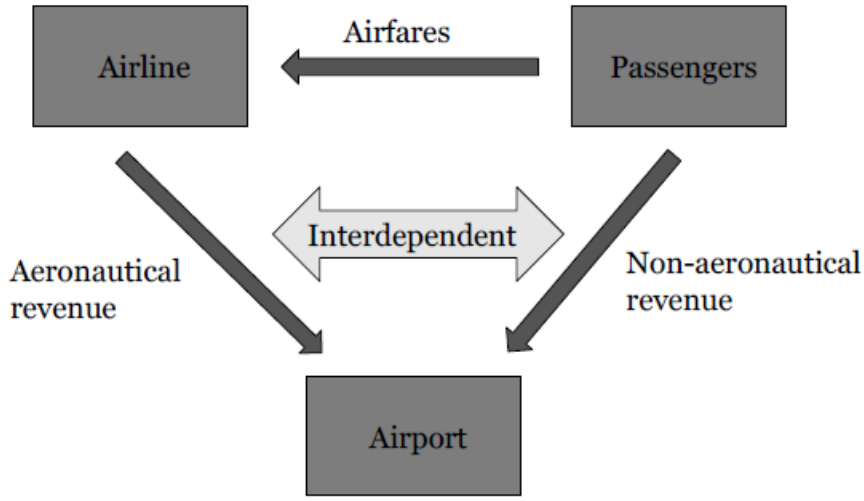
[253] Martin Hvidt Thelle, et. al, *Airport Competition In Europe,* Copenhagen Economics, 2012, http://www.seo.nl/uploads/media/2012-47_Airport_Competition_in_Europe.pdf, hlm. 18-19

(*marginal decision*) maskapai memiliki dampak yang signifikan terhadap keuntungan (*profitability*) Bandar udara.[254]

2. *Two-sided businesses*

Beberapa pihak menyatakan bahwa Bandar udara merupakan sektor publik yang melayani kebutuhan pesawat terbang, namun sejak lama pula Bandar udara juga menganggap penumpang sebagai pelanggaran penting dan sumber pendapatan yang terpisah dari pesawat terbang. Bandarudara dilihat sebagai *platform* antara pesawat terbang dan penumpang yang mengakibatkan kinerja bandara memiliki dua sisi bersamaan. Hal ini menunjukkan bahwa Bandar udara, maskapai dan penumpang dihubungkan dengan ketergantungan positif (*positive interdependencies)*. Hubungan antara Bandar udara, maskapai, dan penumpang dapat digambarkan berikut ini.

[254]*Ibid*, hlm. 19



Note: Passenger-related airport charges are paid by the passenger via the airline ticket to the airport. Aircraft related charges are paid by the airlines to the airport. Ground handling services, either offered by the airport or by an independent third party handler to the airline are not shown. Furthermore, commercial relations with retail outlets or other operators at the airport are not shown.

Source: Copenhagen Economics

Gambar 1. Hubungan antara Bandar Udara, Maskapai, dan Penumpang

Sumber: Martin Hvidt Thelle, et. al, *Airport Competition In Europe,* Copenhagen Economics, 2012, http://www.seo.nl/uploads/media/2012-47_Airport_Competition_in_Europe.pdf, hlm. 20

Jika penumpang menjauh, maskapai akan merugi dan mempertimbangkan untuk meninggalkan Bandara. Jika pesawat pergi atau mengurangi cakupan rute atau frekuensi terbangnya maka akan berdampak pada pendapatan bandara dan pendapatan retail-nya.

Kondisi itu berdampak pada bagaimana Bandar udara berkompetisi. Sinergi positif antara maskapai, retail dan penumpang, dikombinasikan dengan *fixed cost nature* Bandar udara, meningkatkan insetif untuk persaingan Bandar udara atas lalu lintas penerbangan dan penumpang. Hal itu dapat membuat Bandar udara mengurangi biaya aeronautical-nya (*aeronautical charges*) untuk meningkatkan jumlah penumpang demi

meningkatkan *turnover* di "sisi bisnisnya yang lain", contohnya di bidang retail.[255]

3. *Geographically fixed*

Secara geografis, Bandar udara sudah tetap (tidak berpindah), artinya untuk beberapa penumpang yang tinggal di dekat bandara mempertimbangkan alasan geografis (*geographic proximity*) menjadi faktor penentu memilih bandara. Tetapi selayaknya yang terjadi pasar lainnya, persaingan pada penumpang akan terjadi di antara mereka yang memiliki pilihan terbanyak dan selama selama terdapat cukup di antara mereka yang akan melindungi penumpang itu dengan pilihan yang lebih sedikit. Setiap penumpang tidak perlu memiliki pilihan yang setara (*equivalent choice*) untuk terwujudnya *effective competition*. Terlebi lagi, posisi geografis akan dengan sendirinya mengantarkan perilaku kompetitif berhubungan dengan kedua penumpang dan maskapai. Sebagian besar Bandar udara tidak dapat mencapai skala penumpang yang diinginkan hanya dengan menarik penumpang yang bermukim di dekat bandara, Bandar udara itu perlu memperluas jangkauannya (*catchment area*) dengan memberikan insentif harga atau biaya yang rendah bagi penumpang.[256]

C. Praktek Bisnis Kebandarudaraan di Negara-Negara Uni Eropa

Dua puluh lima tahun sejak Perdana Menteri Inggris, Margaret Thatcher memprivatisasi British Airport Authority, privatisasi Bandar udara menjadi

[255] *Ibid*, hlm. 20
[256] *Ibid*, hlm. 21

suatu fenomena global. Pemerintah Eropa, Asia, Australia dan Selandia Baru, Amerika Latin dan Karibia mulai memprivatisasi sebagian besar Bandar udaranya. Menjelang akhir tahun 2010, studi yang dilakukan oleh Dewan Kebandarudaraan Internasional Eropa (*Airports Council International*/ACI) menemukan bahwa kepemilikan 22% dari 404 bandar udara penting di Eropa dimiliki selurunya oleh investor atau campuran (public dan swasta).[257]

Penulis mengkaji bisnis kebandarudaraan di negara lain dengan mengambil praktek di negara Uni Eropa.[258] Perbandingan persaingan Bandar udara di seluruh dunia menunjukkan bahwa *competitive pressure* Bandar udara Eropa adalah yang paling kuat. Pada tahun 2009 berdasarkan studi yang dilakukan ASM Aviation menunjukkan bahwa Bandar udara di Eropa secara umum lebih aktif daripada Bandar udara-bandar udara lain di dunia dalam hal aktivitas pengembangan rute. Selain itu, Bandar udara Eropa lebih aktif memenuhi target maskapai dan mengajak maskapai-maskapai itu untuk mengunjungi Bandar udara mereka.[259]

Di Eropa, Bandar udara dulunya dianggap sebagai sesuatu yang berhubungan dengan *natural monopoly*. Dua puluh tahun yang lalu, Bandar udara di Eropa masih dijalankan di lingkungan dimana maskapai nasional dan BUMN masih diatur secara ketat, dengan kebebasan terbatas untuk bersaing lintas batas. Setelah itu banyak yang berubah seiring dengan liberalisasi dan

---

[257] Robert W. Poole, Jr., *Annual Privatization Report 2014: Air Transportation,* 2014, Reason Foundation, http://reason.org/files/apr-2014-air-transportation.pdf

[258] Secara historis, kebanyakan Bandar udara sipil di penjuru Uni Eropa dikembangkan berdasarkan kepemilikan publik dengan sebagian besar Bandar udara internasional di bawah kepemilikan atau manajemen pemerintah nasional dan Bandar udara regional di bawah kontrol pemerintah nasional, regional atau lokal.

[259] Robert W. Poole, Jr., *Annual Privatization Report …op.cit,* Hlm. 85

perluasan pasar penerbangan Eropa yang merupakan salah satu kisah sukses adanya pasar tunggal Eropa. Ketatnya persaingan maskapai penerbangan untuk penumpang memberi dampak terhadap Bandar udara juga. Saat ini antar satu Bandar udara dengan yang lain juga bersaing untuk merebut maskapai dan penumpang yang memiliki lebih banyak pilihan daripada masa lalu. Alhasil, terciptalah pasar kebandarudaraan yang lebih dinamis dan kompetitif. Pada kenyataannya, sampai detik ini Bandar udara masih seringkali dianggap sebagai *monopoly infrastructure provider* meskipun pada kenyataan di lapangan menunjukkan fakta berbeda.[260]

Sejak tahun 1970an berbagai model kepemilikan Bandar udara semakin berkembang dan muncul model-model baru berdasarkan kebijakan pemerintah atas kepemilikan dan kontrol operasional Bandar udara. beberapa negara misalnya (Prancis, Spanyol, Yunani, Swedia dan Finlandia) masih mempertahankan Bandar udaranya di bawah kontrol pemerintah, sedangkan negara lainnya, yaitu UK[261] dan Jerman, telah menjual seluruh atau sebagian Bandar udaranya ke pihak swasta. Sejak tahun 1990an, Bandar udara negara-negara Uni Eropa lainnya mengikuti jejak UK (Copenhagen, Wina, Roma dan Frankfurt).

Berdasarkan klasifikasinya, terdapat beberapa kategori kepemilikan Bandar udara di negara-negara Uni Eropa dan Negara Aksesi (*Accession Countries*).[262]

---

[260]Martin Hvidt Thelle, et. al, *Copenhagen Economics… op.cit*, Hlm. 3

[261]*British Airports Authority* (grup dari tiga Bandar udara regional dan Bandar udara London) menjadi bandar udara yang pertamakali diprivatisasi di *London Stock Exchange* pada tahun 1987

[262]European Commission, *Study on Competition…op.cit,*hlm. 3-1

a. *National Government* (Pemerintah Nasional)

Beberapa negara anggota EU masih memberikan kepemilikan dan manjemen Bandar udaranya secara sepenuhnya kepada pemerintah nasional (atau organisasi yang secara langsung bertanggung jawab kepada pemerintah). Biasanya Bandar udara ini dikelompokkan dan dipusatkan di bawah Badan Penerbangan Sipil (*Civil Aviation Authority*) milik negara atau BUMN. Contoh airport di bawah kepemilikan negara antara lain di Spanyol, Portugal, Yunani, Irlandia, Finlandia dan Negara Aksesi. Beberapa *individual airport* secara efektif berada di bawah kepemilikan pemerintah namun telah dikorporatisasikan sebagai *single entity* yang seringkali pemerintah sebagai pemegang saham tunggal, misalnya Amsterdam Airport Schiphol,[263]*Brussels International Airport*[264], dan *Athens Spato. Airport*[265].

b. *Regional/local government owned* (dimiliki pemerintah regional/lokal)

Pemerintah regional dan lokal memiliki kepemilikan penuh atau sebagian beberapa Bandar udara Eropa meskipun bentuknya berganti-ganti karena pembiayaan dari sektor swasta semakin sering dimanfaatkan untuk

---

[263] Amsterdam Airport Schiphol (AAS) dimiliki bersama-sama (*jointly owned*) antara Pemerintah Belanda (75.8%), *the Municipality of Amsterdam* (21.8%) dan *the Municipality of Rotterdam* (2.4%). AAS memiliki dua regional *Dutch airports*, yaitu *Rotterdam* dan *Lelystad*dan memiliki 51% saham di Eindhoven Airport. AAS juga memiliki 16% saham di Brisbane Airport, Australia, kontrak operasi (*operating* contract) di York Kennedy Airport.

[264] Setelah merger antara Brussels Airport Terminal Company (BATC) dan RVA, suatu perusahaan baru, pada tahun 1990an, Brussels International Airport Company (BIAC) dibentuk untuk mengelola dan mengusahakan Bandar udara itu. BIAC adalh perusahaan BUMN dengan modal 63.56% dimiliki oleh pemerintah, 4.0% dimiliki P&V Assurances, Group Brussels Lambert SA, Ackermans dan Van Haaren, KBC Bank SA, Dexia Bank dan FB - Assurances SA.

[265] Athens Airport di Sparta dibuka Bulan Maret 2001 dibangun melalui 30 tahun konsesi BOT yang diberikan kepada konsorsium yang dipimpin oleh Hochtief. Berdasarkan perjanjian itu, Hochtief memegang 45% saham dan sisanya 55% dimiliki pemerintah Yunani

membiayai investasi infrastruktur baru. Di beberapa kasus, pemerintah regional dan lokal telah menjual bagian sahamnya untuk meningkatkan pembiayaan kegiatan usaha yang lain. Kasus lain, pejabat pemerintah berharap dapat mempertahankan kepentingannya untuk mempengaruhi kebijakan kebandarudaraan, misalnya untuk tujuan-tujuan regenerasi ekonomi. Model kepemilikan seperti ini contohnya di Inggris,[266] Jerman,[267] Belgia,[268] dan Italia.[269]

c. *Chamber of Commerce* (Dewan Perdagangan)

Sebagian besar dari Bandar udara di Prancis dan beberapa di Italia (misalnya Bologna) secara teknis dimiliki oleh pemerintah nasional dalam hal infrastruktur, namun diusahakan oleh Dewan Perdagangan lokal.

d. *Privatised airport/airport group* (Bandar Udara milik Swasta/Kelompok Bandar Udara)

Bandar udara sipil di EU dan negara Aksesi telah seluruhnya atau sebagiannya diprivatisasi dalam hal kepemilikan atau dalam bentuk kontrak usaha jangka panjang. Terdapat beberapa macam model

[266] Secara historis, banyak bandar udara regional di Inggris dulunya dimiliki dan diusahakan oleh satu atau lebih dewan lokal (*local councils*). Beberapa diantaranya saat ini telah dijual, misalnya Bristol Airport atau secara teknis masuh dimiliki oleh pemerintah lokal namun dikelola melalui konsesi usaha misalnya London Luton dan Birmingham International.

[267] Dulunya semua Bandar udara sipil Jerman dibangun sebagai Perseroan Terbatas (GmbH) yang dimiliki oleh Land, Kreise dan/atau *Stadte/Gemeinden*, seringkali menggunakan perusahaan *holding* yang dimiliki masyarakat untuk kepentingan umum (*Stadtwerke*) atau transportasi (*Verkehrsgesellschaft*) sebagai perusahaan kendaraan. Meskipun demikian, pemerintah federal (*Bundesrepublik Deutschland,* BRD) masih memiliki saham minoritas di bandar udara Frankfurt, Munich dan Berlin.

[268]Empat Bandar udara regional di Belgia, yaitu Liege, Charleroi, Ostend dan Antwerp seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh pemerintah regional.

[269] Model kepemilikan pemerintah regional/lokal juga diikuti oleh beberapa Bandar udara di Italia, meskipun seperti Jerman, privatisasi Bandar udara semakin meningkat. Kedua Bandar udara Milan (Malpensa dan Linate) dimiliki oleh *holding company* bernama SEA, yang sahamnya sebagian besar dimiliki oleh *the Municipality of Milan* sejumlah 84.6% dan Provinsi Milan sejumlah14.6%.

privatisasi[270] termasuk yang dilakukan grup Bandar udara misalnya BAA plc,[271] Fraport AG dan TBI plc, mulai dari grup yang lebih kecil yang terdiri dari sebagian besar Bandar udara internasional, dan mungkin satu atau dua Bandar udara regional, atau Bandar udara yang diprivatisasi sendiri dengan operator Bandar udara dan grup investor sebagai pemilik saham utama.

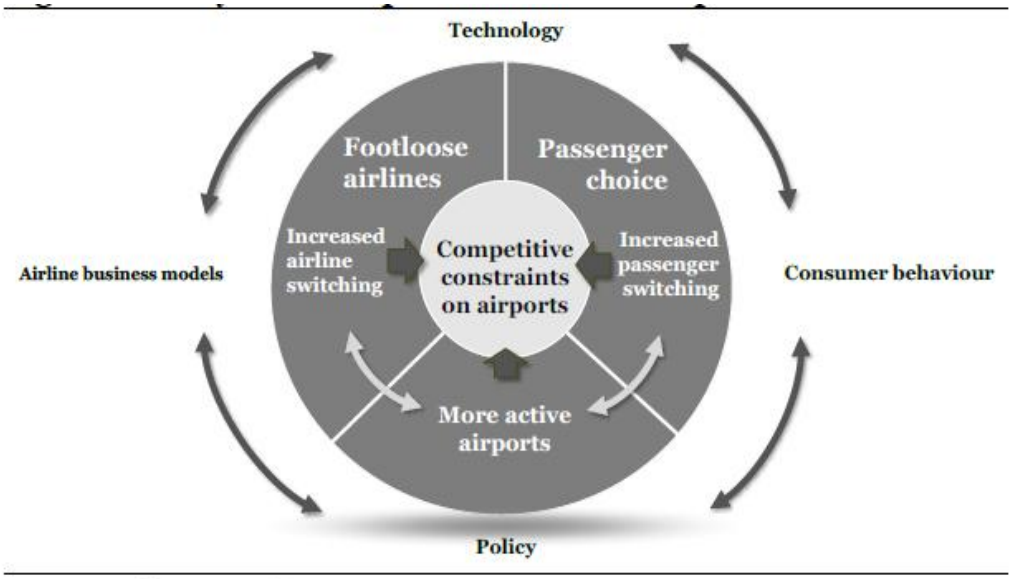
Perkembangan pasar penerbangan Eropa menjadi pemicu penting ketatnya kompetisi sektor kebandarudaraan. Bandar udara di Eropa menghadapi lebih banyak maskapai yang lebih bebas (*footloose airlines*) ditandai dengan bebasnya keinginan dan kemampuan untuk berbisnis di mana saja sesuai dengan jasa, harga, dan kondisi pasar yang diinginkan. Bandar udara di Eropa juga menghadapi para penumpang yang memiliki pilihan lebih beragam (*passengers have greater choice*) antara Bandar udara dan maskapai. Selain itu, Bandar udara-bandar udara yang telah ada semakin aktif dengan lebih mengedepankan aspek komersial untuk merespon tekanan kompetisi dengan menarik lebih banyak penumpang dan maskapai. Intinya, pasar kebandarudaraan telah menjadi sangat dinamis dan kompetitif.[272]Berikut ilustrasi model bisnis kebandarudaraan di Eropa.

---

[270] Model-model privatisasi yang ada mmempunyai bentuk: a) sebagian besar kepemilikan saham pemerintah; b) sebagian kecil kepemilikan saham pemerintah, dan c) tidak ada kepemilikan saham pemerintah.

[271] BAA plc memiliki dan mengusahakan tujuh Bandar udara di Inggris, yaitu London Heathrow, London Gatwick, London Stansted, Glasgow, Edinburgh, Aberdeen and Southampton. BAA plc juga memiliki kontrak managemen di sebelas Bandar udara luar negeri termasuk Naples di Italia. Sebagai perusahaan swasta, BAA plc memiliki sumber dana sendiri

[272] Robert W. Poole, Jr., *Annual Privatization Report…op.cit,* hlm. 16



Gambar 2. Model Bisnis Kebandarudaraan di Eropa
Sumber: Martin Hvidt Thelle, et. al, *Airport Competition In Europe*, Copenhagen Economics, 2012, http://www.seo.nl/uploads/media/2012-47_Airport_Competition_in_Europe.pdf, hlm. 17

Bandar udara juga tidak tinggal diam dengan menyesuaikan harga dan jasa untuk menghadapi kompetisi yang ketat, banyak Bandar udara yang melakukan *upgrade* jasa dan kualitas. terdapat bukti bahwa Bandar udara di Eropa teah mengadopsi kebijakan harga yang kompetitif pula. Dalam rangka menarik lebih banyak Low Cost Carrier (LCC), beberapa Bandar udara telah mengembangkan *low-cost terminals* khusus.[273] Di Bandar udara-bandar udara yang sangat besar, terminal yang telah ada didesain untuk memenuhi kebutuhan *full service carriers* yaitu dengan properti atau bahan-bahan yang berkualitas tinggi, nyaman, dan mahal. Sebaliknya, *low cost terminal* didesain

[273] Sebuah survei pada tahun 2010 mengidentifikasi *low-cost terminal* khusus di Sembilan Bandar udara Eropa. Yang paling tua didirikan pada tahun 2003 di Tampere, Finlandia dan yang terbaru didirikan di Copenhagen dan Bordeaux, Prancis yang beroperasi pada tahun 2010.

untuk memenuhi kebutuhan LCC dengan pelayanan minimum dan fasilitas terminal yang efisien dengan harga yang masuk akal (*reasonable price*).

Banyak Bandar udara yang juga telah berinvestasi untuk meluaskan wilayah jangkauannya (*catchment area*) untuk dapat meningkatkan jumlah penumpang potensial di Bandar udara. misalnya, pada bulan Oktober 2007, layanan Metro baru dibuka di Copenhagen Airport. Pembangunan jalur Metro dibiayai oleh dana umum namun Copehagen Airport menginvestasikan dan membangun stasiun Metro di Bandar udara yang terintegrasi dengan kompleks terminal sehingga para penumpang dapat berjalan dari stasiun Metro ke terminal tanpa perlu ke luar. Selain itu, perjalanan dari Bandar udara ke Pusat Kota Copenhagen kurang dari 15 menit. Contoh lain adalah Frankfurt Airport dimana terdapat dua stasiun kereta di dalamnya, yaitu satu untuk *suburban/regional trains* (dibuka pada tahun 1972) dan satunya lagi untuk kereta jarak jauh (dibuka pada tahun 1999). Frankfurt Airport yang dimiliki oleh sebuah perusahaan yaitu Fraport AG telah memberikan nilai tinggi terhadap *intermodality* Bandar udara.

D. Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Kebandarudaraan yang Sesuai dengan Prinsip Hukum Persaingan Usaha

Pada dasarnya, dalam bagian Menimbang Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan telah tercantum bahwa peran serta swasta dan persaingan usaha serta perlindungan konsumen termasuk aspek penting dalam

penyelenggaraan penerbangan nasional.[274] Pernyataan itu diperjelas lagi dalam asas dan tujuan Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 yang memasukkan prinsip/asas keterbukaan dan antimonopoli[275] serta tujuan penyelenggaraan penerbangan yang menghindari praktik persaingan usaha yang tidak sehat.[276] Bandingkan dengan Undang-Undang Penerbangan yang lama (Undang-Undang No. 15 Tahun 1992) yang samasekali tidak mencantumkan asas persaingan usaha. Ditambahkannya aspek antimonopoli atau prinsip pro-persaingan di dalam ketentuan Undang-Undang Penerbangan baru merupakan indikasi bahwa pemerintah sesungguhnya telah membuka kesempatan bagi seluruh pihak yang mampu untuk bersaing secara sehat dalam industri penerbangan, termasuk di dalamnya di sektor kebandarudaraan.

Meskipun demikian, intensi pemerintah untuk membuka sektor jasa kebandarudaraan bagi swasta tidak diiringi dengan tindaklanjut (*follow*-up) berupa kebijakan yang menjadi peraturan pelaksana dari Undang-Undang Penerbangan yang baru. Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan yang *notabene* sudah tidak berlaku lagi

---

[274] Lihat bagian Menimbang Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan: "*perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional menuntut penyelenggaraan penerbangan yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, peran serta swasta dan persaingan usaha, perlindungan konsumen, ketentuan internasional yang disesuaikan dengan kepentingan nasional, akuntabilitas penyelenggaraan negara, dan otonomi daerah"*

[275] Lihat Pasal 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009: *"Penerbangan diselenggarakan berdasarkan asas: a. manfaat; b. usaha bersama dan kekeluargaan; c. adil dan merata; d. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; e. kepentingan umum; f. keterpaduan; g. tegaknya hukum; h. kemandirian; i. keterbukaan dan anti monopoli; j. berwawasan lingkungan hidup; k. kedaulatan negara; l. kebangsaan; dan m. kenusantaraan."*

[276] Lihat Pasal 3 huruf a Undang-Undang No. 1 Tahun 2009: "*Penerbangan diselenggarakan dengan tujuan mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang tertib, teratur, selamat, aman, nyaman, dengan harga yang wajar, dan menghindari praktek persaingan usaha yang tidak sehat,…"*

sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 2009, namun masih saja digunakan. Selanjutnya, sejak dikeluarkannya Undang-Undang Penerbangan yang baru sampai detik ini pemerintah belum mengeluarkan peraturan pelaksana khusus di bidang kebandarudaraan dalam bentuk peraturan pemerintah. Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan pengusahaan Bandar udara termasuk penetapan jasa kebandarudaraan diatur dengan Peraturan Menteri,[277] sedangkan untuk jenis-jenis dan pengelola Bandar udara dianggap "cukup jelas" seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.[278]

Alhasil, pengelolaan sektor usaha kebandarudaraan di Indonesia, baik yang bersifat *aeronautical* maupun yang *non aeronautical* masih belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum persaingan usaha, meskipun secara normatif pemerintah telah mengeluarkan regulasi yang mengedepankan prinsip antimonopoli atau pro-persaingan. Berdasarkan penelusuran kasus-kasus pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang terjadi di sektor kebandarudaraan dalam putusan-putusan KPPU, terhitung mulai Putusan Perkara No. 18/KPPU-I/2009 tentang Jasa Pelayanan Taksi Bandara Sultan Hasanudin, Perkara No.: 20/KPPU-I/2009 terkait jasa pelayanan taksi di Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya, dan Perkara No. 07/KPPU-I/2013 terkait Penyediaan Jaringan Telekomunikasi dan Implementasi *e*-pos di Bandar Udara Soekarno Hatta, Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 telah

[277] Pasal 238 dan Pasal 246 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

[278] Pasal 232, Pasal 233, Pasal 235, Pasal 236, Pasal 237dan Pasal 245 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

berlaku.[279] Seperti yang telah dijabarkan dalam Bab III tesis ini, pelanggaran terjadi salah satunya dipicu karena regulasi yang rancu berkaitan dengan delegasi kewenangan yang diberikan dari Pemerintah kepada pengusaha pengelola Bandar Udara yaitu PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II dan perilaku dari pelaku usaha lain yang bekerjasama dengan penerima delegasi (PT AP I dan PT AP II), sehingga menyebabkan terjadinya *abuse of monopoly* power yang terjadi di lingkungan usaha Bandar udara terkait. Dengan demikian, perlu adanya rekonstruksi atau terobosan baru mengenai tata kelola kegiatan usaha kebandarudaraan agar sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha dalam rangka mencapai tujuan-tujuan positif dari persaingan usaha itu, yaitu dengan memperjelas garis kewenangan atau pendelegasian pengelolaan kegiatan kegiatan usaha kebandarudaraam dan pemisahan pengelolaan jasa kebandarudaraan dengan jasa terkait Bandar udara.

1. Konstruksi Regulasi terkait Tata Kelola Kegiatan Usaha Kebandarudaraan yang Tegas dan Jelas

Seperti yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, pengelolaan jasa kebandarudaraan di Indonesia saat ini masih bersifat sentralistik yang berpusat kepada hak menguasai negara. Artinya, sifat monopoli Bandar udara di Indonesia masih dikukuhkan dengan pendelegasian kewenangan yang diberikan oleh pemerintah kepada pelaku

[279] Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan telah disahkan dalam rapat Paripurna DPR-RI pada tanggal 17 Desember 2008 dan ditandatangani pada tanggal 12 Januari 2009

usaha tertentu, yaitu PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II yang menjadi *arm-length* dari pemerintah untuk menjadi operator Bandar udara sekaligus regulator yang berwenang mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Surat Keputusan Direksi dan menentukan pelaku usaha mana yang dapat bekerjasama untuk melakukan kegiatan usaha di Bandar udara.

Dalam kasus-kasus yang telah diteliti sebelumnya telah membuktikan bahwa posisi PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II dalam kondisi yang tidak memiliki pesaing di dalam kegiatan usaha kebandarudaraan, baik sektor *aeronautical* dan *non aeronautical*. Setiap pelaku usaha yang hendak melakukan kegiatan usaha di Bandar udara harus melalui izin dari Kepala Bandar Udara itu, yaitu PTAngkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II sendiri. Padahal tidak mudah bagi pelaku usaha lain, yang terdiri dari badan usaha perorangan atau badan hukum Indonesia untuk memperoleh izin dari PT Angkasa Pura I dan II. Selain itu, kerjasama yang dilakukan oleh PT Angkasa Pura I dan II dengan pelaku usaha lain juga secara nyata menimbulkan hambatan dan/atau kerugian bagi pelaku usaha lain (Kasus taksi bandara Juanda dan penyelenggaraan layanan e-POS Bandara Soekarno Hatta). Hal ini menunjukkan bahwa kekuatan monopoli (*monopoly power*) yang diberikan kepada PT Angkasa Pura I dan II mengakibatkan praktek persaingan usaha yang tidak sehat terjadi di sektor kebandarudaraan.

Oleh karena itu perlu dibuat suatu peraturan pelaksana Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 yang khusus mengatur tentang sektor

kebandarudaraan yang secara tegas dan jelas batasan sejauh mana delegasi kewenangan yang diberikan oleh pemerintah kepada PT Angkasa Pura I dan II.

Pembentukan hukum tidak lepas dari konsep hukum itu sendiri. Konsep pengaturan yang paling tepat untuk persaingan usaha sektor kebandarudaraan tidak lepas dari terpenuhinya tiga syarat suatu pengaturan yang baik, yaitu memenuhi syarat filosofis, sosiologis, dan yuridis.[280]

Syarat filosofis selalu dikaitkan dengan tujuan hukum yaitu keadilan. Keadilan yang diharapkan oleh Indonesia tercantum dalam Pancasila yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, sektor kebandarudaraan masih menjadi sektor vital penunjang industri penerbangan bagi hampir banyak negara termasuk Indonesia. Pengaturan sektor kebandarudaraan harus memberikan keadilan bagi konsumen dan antar para pelaku usaha yang mampu bersaing di industri kebandarudaraan sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha.

Secara sosiologis, pengaturan di sektor kebandarudaraan juga harus mempertimbangkan mengenai hubungan atau keterkaitan antara Bandar udara, maskapai, dan penumpang. Konsumen di sektor kebandarudaraan terdiri dari maskapai dan penumpang, sedangkan pelaku usaha atau *supplier* di sektor kebandarudaraan adalah operator Bandar udara yang terdiri dari unsur pemerintah dan swasta. Oleh karena itu peraturan yang dibentuk sedapat mungkin memperhatikan kepentingan antara konsumen

[280] Penjelasan mengenai ketiga syarat ini disarikan dari Dayu Padmara Rengganis, *Hukum Persaingan Usaha…op.cit,* hlm 212

dan produsen/pelaku usaha sebagai suatu sistem sosial yang saling terkait dan berinteraksi satu sama lain.

Syarat yuridis berkaitan dengan sinergi antara dua undang-undang yang mengatur persaingan usaha yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan undang-undang yang mengatur sektor kebandarudaraan yakni Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Lebih rinci lagi, pengaturan tentang kebandarudaraan selama ini diatur secara spesifik dalam Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan. Meskipun peraturan pemerintah itu dijadikan acuan dalam membuat Undang-Undang Penerbangan, mengingat peraturan itu hadir jauh sebelum Undang-Undang Penerbangan yang baru lahir, tentu harus dilakukan penyesuaian-penyesuaian dengan kondisi kebandarudaraan terkini.

Tidak berhenti pada regulasi yang jelas dan tegas, dari aspek bisnis/perdata, peraturan mengenai kebandarudaraan perlu memiliki sinergi dengan aspek hukum persaingan usaha sebagai upaya penegakkan (*law enforcement*) hukum persaingan usaha di sektor kebandarudaraan. Sinergi itu dapat dilakukan dengan harmonisasi perundang-undangan yang terkait dengan persaingan usaha sektor kebandarudaraan dan sinkronisasi antara lembaga yang berwenang untuk membuat aturan dan melaksanakan aturan itu seperti Kementrian Perhubungan, Departemen Perhubungan, PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II.

Sebagai upaya preventif peraturan yang bertentangan dengan hukum persaingan usaha, pemerintah dapat mengacu pada *OECD Toolkit*

Regulatory Impact Assessment.[281] *Toolkit* ini memberikan kerangka kerja analisis yang diperlukan oleh para regulator dan pembuat undang-undang dalam rangka upaya mengurangi atau menghindari masalah-masalah persaingan usaha yang potensial. Hal itu dilakukan dengan membantu para regulator dan pembuat undang-undang dalam mengidentifikasi kemungkinan alternatif-alternatif yang dapat mengurangi atau menghilangkan kerugian potensial terhadap persaingan usaha sementara tetap melanjutkan usaha untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang diinginkan.[282]

2. Privatisasi Sektor-Sektor Usaha Kebandarudaraan Tertentu

Berdasarkan data yang terangkum dalam website Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, Indonesia setidaknya memiliki 296 bandar udara dengan berbagai kategori, kelas, dan lokasi di penjuru Indonesia. Bandara-

[281] Pada awalnya, *Regulatory Impact Assessment* (Penilaian Dampak Peraturan) telah diterapkan banyak negara di dunia dengan berbagai bentuk dan model sejak pertengahan tahun 1990. Kemudian OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) sesuai misi pendiriannya yaitu *to promote policies that will improve the economic and social well-being of people around the world* (untuk meningkatkan kebijakan-kebijakan yang akan meningkatkan aspek ekonomi dan sosial kesejahteraan seluruh warga negara dunia) menginisiasi sebuah toolkit atau media untuk menyederhanakan dan menciptakan kepastian hukum dalam menilai layak tidaknya suatu kebijakan menjadi aturan Lihat Nick Malyshev, *The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries*, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf, 2002, diakses pada 4 Agustus 2015, pukul 00.52 WIB. Lihat juga OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Version 1.0 Oktober 2008, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf, diakses pada 4 Agustus 2015, pukul 00.52 WIB. Khusus untuk peraturan dalam bidang persaingan usaha, disusunlah *Competition Assessment Toolkit* (Toolkit Penilaian Persaingan Usaha oleh OECD pada tahun 2007 (Version 1.0) dan diperbarui pada tahun 2010 (Version 2.0). Salah satu unsur utama dari toolkit tersebut adalah *Competition Checklist* yang berisi pertanyaan sederhana untuk menyaring hukum dan aturan yang memiliki potensi menghambat persaingan usaha. Lihat http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm, diakses pada 4 Agustus 2015, pukul 00.52 WIB

[282] OECD, *Toolkit Penilaian Persaingan Usaha,* Versi 2.0 OECD, http://www.oecd.org/daf/competition/98765438.pdf, Hlm. 9-10, diakses pada 19 Juni 2015 Puul 13.00WIB

bandara itu dikelola oleh TNI, Unit Penyelenggara Bandar Udara, UPT Daerah/Pemda, dan Badan Usaha Milik Negara (PT Angkasa Pura I dan PT Angkasa Pura II).[283] Dengan kata lain, Bandara-bandara di Indonesia sepenuhnya masih di bawah kontrol pemerintah.

Kondisi ini jauh berbeda dengan negara-negara Uni Eropa yang telah melakukan privatisasi sektor kebandarudaraannya baik dalam bentuk kepemilikan saham sampai hak pengelolaan Bandar udara dimana swasta bahkan dapat memiliki 100% saham Bandar udara dan menyelenggarakan kegiatan usaha kebandarudaraan.[284] Tidak hanya di UE, liberalisasi dan privatisasi Bandar udara juga terjadi di belahan dunia lainnya, misalnya Malaysia Airports Holdings (Kuala Lumpur), GMR Infrastructure (New Delhi, Hyderabad), Airports of Thailand (Tailand), Beijing Capital International, dan masih banyak negara lainnya, yang separuhnya dimiliki oleh swasta.[285]

Mengapa para investor seolah berlomba-lomba untuk mengelola suatu Bandar udara? Sederhananya, para investor percaya bahwa pihak pemerintah yang saat ini menjalankan Bandar udara belum beroperasi secara efisien seperti yang dapat dilakukan perusahaan swasta dengan menempatkan model komersil Bandar udara yang lebih kompetitif. Di

[283] http://hubud.dephub.go.id/?id/bandara/index/filter:operator,0, diakses pada 16 Mei 2015 pukul 10.00WIB

[284] Kepemilikan saham oleh swasta (*private sector*) di negara-negara Uni Eropa per tahun 2002, antara lain Vienna Airport, Austria: 60%; Copenhagen Airport, Denmark: 66,2%; Waterfold Airport, Irlandia: 100%; Marina del Campo dan Rome Fiumicino, Italia: 100;, dan bandara-bandara di Inggris (Belfast City Airport, Belfast International Airport, Bristol, Cardiff East, Midlands, Liverpool, London Gatwick, London Heathrow, London Luton, London Stansted): 100%. Sumber: European Commission*, Study on Competition…op.cit*, hlm 3-3 – 3-6

[285] Robert W. Poole, Jr., *Annual Privatization Report…op.cit,* hlm. 3

bawah model kepemilikan pemerintah saat ini, tujuan pengelolaan banar udara adalah untuk mendapatkan pesawat turun dan naik dari tanah, memindahkan penumpang dan kargo ke dalam dan keluar bandara, dan jika mungkin, menutup biaya usaha (*operating cost*). Di bawah model komersial, pengelolaan Bandar udara memiliki fungsi yang sama, namun di samping itu mereka butuh untuk meningkatkan efisiensi pada tingkat berapapun untuk memastikan bawa Bandar udara yang dikelola dapat menghasilkan keuntungan atau mereka akan gagal mengembalikan investasi mereka.untuk mencapai hal itu. Pihak swasta akan berusaha mencari cara untuk meningkatkan pelayanan supaya dapat memaksimumkan sumber-sumber pendapatan sebanyak mungkin dan menutup semua biaya (tujuan yang terdengar asing bagi pengelolaan bandara secara publik).[286]

Berdasarkan penjelasan di atas, persaingan antar satu Bandar udara dengan Bandar udara yang lain dipicu karena adanya liberalisasi dan privatisasi pengelolaan sektor kebandarudaraan. Hasil dari persaingan itu adalah bandara-bandara berlomba-lomba untuk meningkatkan kinerja dan pelayanannya dengan *operating cost* seminimal mungkin. Hasilnya dapat dilihat dari bandara-bandara yang telah diprivatisasi itu pada umumnya menjadi dengan peringkat tertinggi dunia.[287] Dengan kata lain, privatisasi Bandar udara dapat dijadikan alternative pemerintah untuk meningkatkan

[286] Dan Kramer, *How Airport Noise and Airport Privatization Effect Economic Development In Communities Surrounding U.S. Airports*, 31 Transp. L.J. 213, 2004, Hlm. 4

[287] Heathrow Airport Holdings peringkat kedua dunia, Malaysia Airports Holdings peringkat ketujuhbelas dunia, GMR Infrastructure peringkat kesembilanbelas dunia, dan Airports of Thailand peringkat keduapuluhempat dunia.

persaingan antar Bandar udara di Indonesia untuk mencapai tujuan utama hukum persaingan usaha Indonesia yaitu demokrasi ekonomi demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Apakah privatisasi itu tidak menyalahi konstitusi bangsa Indonesia mengingat sektor kebandarudaraan menyangkut hajat hidup orang banyak dan menjadi cabang produksi penting bangi negara? Mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa penilaian apakah suatu barang penting bagi negara dan barang itu menyangkut hajat hidup orang banyak berkembang dinamis sesuai dengan penilaian objek mengenai kebutuhan dan kemampuan pemerintah dan masyarakat dari waktu ke waktu. Penilaian apakah sektor itu merupakan cabang strategis tidak dapat dengan pertimbangan yang bersifat ideologis saja, melainkan factor teknis atau prakteknya yang menjadi pertimbangan utama.[288]

> "Masalahnya bukanlah apakah cabang usaha yang ditanganinya (BUMN) seharusnya ditangani sendiri oleh negara atau bukan, melainkan apakah perusahaan milik negara itu akan menguntungkan atau merugikan bagi negara jika dipertahankan…jika persoalannya dilihat sebagai persoalan teknis, maka splusinya harus dicarikan secara teknis dengan banyak kemungkinan cara, apakah (a) dilikuidasi atau dipailitkan, atau (b) dijual atau diprivatisasikan, atau justru (c) dikorporatisasikan, sehingga menjadi efisien dan berdaya saing."[289]

Dengan melihat fakta di lapangan bahwa seluruh kasus pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang terjadi di sektor kebandarudaraan berkaitan dengan jasa-jasa terkait Bandar udara (*non aeronautical*) dimana pada kenyataannya banyak perusahaan-perusahaan swasta yang mampu mengelola sektor-sektor tertentu terkait Bandar udara (jasa taksi, jasa

[288] Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi Ekonomi…op.cit,* hlm. 273-274
[289] *Ibid*

komunikasi, reklame, jasa kebersihan), maka sebenarnya monopoli oleh pemerintah dapat dibatasi. Selain itu, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2012 tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandar Udara, dana APBN hanya dapat digunakan untuk fasilitas sisi udara Fasilitas sisi udara meliputi landas pacu (*runway*), *runway strip, runway end safety area* (RESA), *stopway*, *clearway*, landas hubung (*taxiway*), landas parkir (*apron*), marka dan rambu.[290] Berdasarkan hal itu, pada saat ini PT Angkasa Pura I dan II sebagai operator bandar udara harus menggunakan dana perusahaan apabila melakukan pengembangan bandar udara. Ditambah lagi, Peraturan Pemerintah No. 77 tentang Perusahaan Umum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI), Pemerintah resmi mendirikan (PERUM) Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI) atau Perum Navigasi pada tanggal 16 Januari 2013. Dampak didirikannya PERUM ini adalah berkurangnya pendapatan yang berkaitan dengan *Air Traffic Services* khususnya pendapatan PJP. Peraturan-peraturan yang baru muncul itu tentu berakibat pada perubahan kinerja perseroan yang dituntut untuk memaksimalkan *revenue*-nya dari sektor kebandarudaraan lainnya, misalnya sektor aeronautika non ATS, non aeronautika, dan kargo.

[290] Pasal 27-28 menyatakan bahwa pembangunan dan pengembangan bandar udara yang dapat didanai dari APBN terdiri atas: a. Bandar Udara di daerah yang berada di wilayah terisolasi dan perbatasan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. Bandar Udara di daerah rawan bencana; dan c. Bandar Udara yang belum diusahakan yang diselenggarakan oleh Unit Penyelenggara Bandar Udara Pemerintah.

Berkaca pada fakta-fakta dan ketentuan-ketentuan itu, maka Pemerintah sebenarnya telah berniat memacu perusahaan yang saat ini bergerak di bidang jasa kebandarudaraan untuk meningkatkan efisiensi perusahaan. Kondisi yang tercipta berkat adanya peraturan itu ditambah dengan kewenangan monopoli yang diberikan kepada PT Angkasa Pura I dan II sangat mungkin menjadi celah untuk terjadinya persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh BUMN itu demi meningkatkan profitabilitasnya. Di sisi lain, munculnya pelaku usaha-pelaku usaha swasta yang sebenarnya mampu bersaing terutama di sektor *non aeronautica* Bandar udara juga patut dipertimbangkan untuk mendapatkan kesempatan berusaha yang setara dengan PT Angkasa Pura I dan II.

Dengan demikian, penulis memiliki gagasan agar saat ini pengelolaan jasa Bandar udara di Indonesia diprivatisasikan. PT Angkasa Pura I dan II harus mampu menunjukkan performa terbaiknya dalam mengelola jasa kebandarudaraan dan jasa terkait kebandarudaraan yang ditunjukkan dengan kemampuannya berkompetisi dengan pihak swasta. Sebagaimana telah dijabarkan dalam bab-bab sebelumnya bahwa kewenangan yang sangat luas yang dimiliki PT Angkasa Pura I dan II cenderung mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang berdampak negatif pada kinerja pelayanan jasa kebandarudaraan dan jasa terkait kebandarudaraan dimana pelaku usaha lain tidak dapat bersaing dengan perusahaan milik pemerintah tersebut. Akibatnya, seringkali

pelayanan di Bandar udara di Indonesia tidak efisien dan tidak memuaskan bagi maskapai dan penumpang selaku pengguna jasa Bandar udara.

Meskipun demikian, perlu untuk digarisbawahi bahwa persaingan dan khususnya monopoli lebih merupakan suatu instrumen daripada tujuan akhir. Dengan pandangan itu, satu hal yang relevan bagi suatu ekonomi adalah mengatur bagaimana instrument itu digunakan atau bagaimana persaingan dan monopoli diatur sehingga dapat menonjolkan sisi-sisi positifnya.[291]

Prinsip persaingan usaha yang terkandung dalam gagasan ini ialah dengan pemenuhan prinsip demokrasi ekonomi yang menjadi prinsip hukum persaingan usaha di Indonesia. Pelaku usaha swasta yang terdiri dari warga negara Indonesia diberikan kesempatan untuk sama-sama berkompetisi menyediakan layanan terbaik bagi konsumen Bandar udara. Di sisi lain, peran negara tidak serta merta dilepaskan dari pengelolaan Bandar udara yaitu sebagai regulator bagi sektor yang diliberalisasikan, dan sebagai operator untuk sektor yang masih berhubungan dengan hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara.

Patut untuk diketahui, mekanisme seperti ini sebenarnya bukanlah gagasan baru. Pemerintah dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 telah membuat dikotomi penyelenggaraan kegiatan usaha kebandarudaraan termasuk pengelolanya yaitu dalam Pasal 232 dan Pasal 233. Namun sampai detik ini ketentuan itu belum sepenuhnya diaplikasikan sebab

[291] Arie Siswanto*, Hukum Persaingan Usaha…, op.cit*, hlm. 23

belum adanya peraturan pelaksana yang secara tegas membagi usaha milik negara dan swasta di sektor kebandarudaraan. Oleh karena itu, gagasan ini patut dipertimbangkan sebagai langkah ke depan (*futuristic*) desain pengelola kegiatan usaha kebandarudaraan yang berbasis nilai-nilai hukum persaingan usaha di Indonesia demi mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yaitu sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara umum, bentuk-bentuk pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang terbukti dilanggar oleh perusahaan milik negara, PT Angkasa Pura I dan II, dalam kegiatan usaha kebandarudaraan, antara lain pelanggaran Pasal 15 ayat (2) mengenai *tying agreement*, Pasal 17 mengenai praktik monopoli, Pasal 19 mengenai penguasaan pasar dan praktek diskriminasi, dan Pasal 22 mengenai persekongkolan tender. Hal ini menunjukkan bahwa PT Angkasa Pura I dan II tidak lepas dari penegakkan hukum persaingan usaha oleh KPPU dan memberikan ruang bagi pelaku usaha non pemerintah (swasta) untuk sama-sama berkompetisi memberikan layanan jasa kebandarudaraan yang terbaik dengan pelaku usaha pemerintah.
2. Berdasarkan tujuh putusan KPPU yaitu, Putusan KPPU No.: 22/KPPU-L/2007, 02/KPPU-L/2008, 65/KPPU-L/2008, 16/KPPU-L/2009, 18/KPPU-I/2009, 20/KPPU-I/2009, dan 07/KPPU- I/2013, dapat disimpulkan terdapat tiga bentuk hubungan hukum di dalam pelanggaran kegiatan usaha kebandarudaraan, yaitu:
    a. ketika pemerintah memberikan kewenangana yang luas pada BUMN sebagai operator Bandar udara;

b. ketika BUMN mengadakan kerjasama dengan mitra usahanya; dan
c. ketika mitra usaha BUMN melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh BUMN merugikan pelaku usaha lain yang berusaha pada kegiatan yang sama.

Ketiga dimensi hubungan itu menandakan penyebab terjadinya pelanggaran hukum persaingan usaha di sektor kebandarudaraan sebagian besar diawali dari kebijakan pemerintah (*government policy*) baik yang bersifat pendelegasian kewenangan yang kabur maupun perbuatan tertentu dalam bentuk perjanjian kerjasama hingga himbauan untuk memajukan perusahaan milik negara lainnya yang telah dan berpotensi dapat menghambat persaingan usaha di pasar jasa kebandarudaraan. Kebijakan pemerintah yang memberikan kewenangan yang sangat luas kepada PT Angkasa Pura I dan II tidak lepas dari latar belakang pendirian kedua perusahaan tersebut dimana pemerintah mendelegasikan pengelolaan Bandar udara-bandar udara baru di Indonesia hanya di tangan kedua perusahaan ini melalui Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1962 tentang Pendirian Perusahaan Negara Angkasa Pura Kemayoran (kemudian menjadi PT Angkasa Pura I) dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1984 tentang Perum Pelabuhan Udara Jakarta Cengkareng (PPUJC). Sampai saat ini kedua peraturan pemerintah tersebut masih berlaku sebab belum dicabut sehingga implikasinya adalah pelaku usaha di luar perusahaan tersebut tidak dapat menyelenggarakan kegiatan usaha kebandarudaraan tanpa persetujuan pemerintah dan PT Angkasa Pura I dan II.

3. Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan sebenarnya telah memuat prinsip antimonopoli dan pro-persaingan, namun pada prakteknya sektor kebandarudaraan di Indonesia masih menjadi domain pemerintah yang pengelolaannya didelegasikan kepada BUMN dan badan-badan pemerintah karena masih berlakunya undang-undang lama. Untuk memperbaiki regulasi tata kelola usaha kebandarudaraan yang masih bernuansa sentralistik-monopolistik, Indonesia dapat menggabungkan *trend* yang telah dan sedang berlangsung di sebagian besar negara di dunia yaitu privatisasi bandara dengan prinsip demokrasi ekonomi sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha Indonesia. Privatisasi Bandar udara merupakan langkah realistis menghadapi kondisi pasar kebandarudaraan Indonesia, dimana berdasarkan kasus-kasus pelanggaran hukum persaingan usaha yang diteliti menunjukkan bahwa semakin banyak pelaku usaha swasta yang mampu berkompetisi dalam penyediaan layanan di Bandar udara dan munculnya kebijakan-kebijakan baru yang ditujukan bagi operator bandara saat ini untuk semakin kreatif dan mandiri mengembangkan usaha kebandarudaraannya. Dengan kata lain, perlu disusun suatu peraturan pelaksana mengenai pengelolaan sektor kebandarudaraan yang mengakomodir peran pelaku usaha non-pemerintah (swasta) dalam mengelola sektor kebandarudaraan sama halnya dengan pelaku usaha pemerintah agar keduanya dapat berkompetisi secara sehat dalam menyediakan layanan jasa kebandarudaraan yang baik bagi seluruh penggunanya.

B. Saran

Saran yang dapat diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi pemerintah, perlunya pemahaman dan implementasi prinsip-prinsip hukum persaingan usaha dengan cara harmonisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan yang di bawahnya. Pihak pemerintah, dalam membuat kebijakan dapat mengukur sejauh mana kebijakannya itu dapat berdampak terhadap persaingan dengan merujuk kepada *OECD Toolkit Regulatory Impact Assessment* khususnya *OECD Toolkit Competition Assessment*.
2. Bagi pelaku usaha, baik yang diberikan *monopoly power* oleh negara maupun yang melakukan kegiatan usaha di bidang kebandarudaraan diharapkan memiliki iktikad baik untuk menjunjung tinggi etika bisnis dan menciptakan iklim persaingan sehat, sebab tidak ada gunanya jika peraturan yang dibuat sedemikian rupa tetapi pelaksananya masih melakukan penyimpangan-penyimpangan.
3. Dibutuhkan kerjasama dan niat dari seluruh *stakeholder*, baik regulator maupun operator untuk meningkatkan pelayanan jasa kebandarudaraan dengan memperhatikan kepentingan umum dan kepentingan pembangunan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Al Qur'an al Karim

A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Per Se Illegal atau Rule of Reason*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003

Andi Fahmi Lubis et.al, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2009

Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Indonesia: Penerbit Ghalia, Cet. Pertama, 2002

Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Jakarta, Citra Aditya Bakti, 1999

Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary,* Tenth Edition, Thomson Reuters, 2014

Christopher L. Sagers, *Antitrust*, Second Edition, USA, Wolters Kluwer Law&Business, 2014

Dayu Padmara Rengganis, *Hukum Persaingan Usaha Perangkat Telekomunikasi dan Pemberlakuan Persetujuan ACFTA*, Bandung: PT Alumni 2013

Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha "Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga Dalam Persaingan Usaha*, Malang: Setara Press, 2013

E. Thomas Sullivan dan Jeffrey L. Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*, Second Edition, United States, Matthew Bender & Co., 1994

Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2014

Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Yogyakarta, Total Media, 2013

Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia (Analisis dan Perbandingan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999)*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001

Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Yogyakarta: Aswaja Presiondo, 2013

Gunawan Widjaja, *Merger dalam Perspektif Monopoli*, Jakarta: PTRaja Grafindo Persada, 2002

Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta: Kencana, 2009

Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Tanpa Kota: Penerbit Lentera Hati, 2001

Hulwati, *Ekonomi Islam (Teori dan Praktiknya dalam Perdagangan Obligasi Syariah di Pasar Modal Indonesia dan Malaysia)*, Jakarta: Ciputat Press, 2009

I made Sarjana, *Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*, Cetakan Pertama, Sidoarjo, Zifatama Publisher, 2014

Ishaq, *Dasar-Dasar Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2008

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010

Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Cet. Ketiga, Jatim: Bayumedia Publishing, 2009

----------, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-4, Malang: Bayumedia Publishing, 2008

K. Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa, Hukum Laut Internasional*, Buku Kedua, Bandung, Mandar Maju, 1995

----------, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengelola Bandar Udara*, Badan Pembinaan Hukum Nasonal Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 2001

---------- dan Amad Sudiro, *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan Undang-Undang RI No. 1 Tahun 2009*, Cetakan ke-1, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010

---------- dan Agus Pramono, *Hukum Udara Perdata Internasional dan Nasional*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013

----------, Agus Pramono, Eka Budi Tjahjono, *Pembajakan, Angkutan, danKeselamatan Penerbangan*, Jakarta: Gramata Publishing, 2011

Knud Hansen, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis – Publishing – Media Services, 2002

Kwik Kian Gie, *Praktik Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996

M. Husni Thamrin (ed.), *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung-Indonesia, 2006

Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*, Cetakan Pertama, Jakarta: UI-Pres, 1992

Mohammad, *Etika Bisnis Islam*, Yogyakarta: Akademi Manajemen Perusahaan YKPN, 2004

Monzer Kahf, *Ekonomi Islam (Telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*), Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995

Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012

Munir Fuady, *Hukum Antimonopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Bandung: PTCitra Aditya Bakti, 1999

Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010

Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2014

Paul A. Samuelson dan William D. Nordhaus, *Ilmu Makro Ekonomi Edisi Tujuh Belas (Macroeconomic 17th Edition)*, diterjemahkan oleh Gretta, dkk (Jakarta: PT Media Global Edukasi, 2004)

---------, *Microeconomics*, Fourteenth Edition, McGraw-Hill Inc. New York, 1992

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Jakarta: Kencana, 2005

Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2013

Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1999

Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, Buku I Hukum Udara, Bandung: PT Alumni, 2014

Sarjadi dan Sugema eds., *Ekonomi Konstitusi*, Jakarta: Sugeng Sarjadi Syndicate,

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* , Jakarta: Rajawali Press, 1995

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar,* Yogakarta, Liberty, 1999

Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori dan Praktek Serta Penerapan Hukumnya*, Cet. 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012

Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Pratik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Cet. 1, Bogor: Ghalia Indonesia

Theo Hujibers, *Filsafat Hukum,* Yogyakarta, Kanisius, 1990

Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum,* Cetakan Pertama, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2006

Tom Gunadi, *Ekonomi dan Sistem Ekonomi Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Edisi Revisi, Bandung, Angkasa, 1995

Yusuf Qardhawi, *Norma dan Etika Ekonomi Islam,* Jakarta: Gema Insani Press, 1997

MAKALAH, ARTIKEL, JURNAL

A.F. Elly Erawati, *Mengatur Perilaku Para Pelaku Usaha dalam Kerangka Persaingan Usaha yang Sehat: Deskripsi Terhadap Isi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,* Himpunan Makalah, Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999

Ayudha D. Prayoga, dkk., *Competition Law and Its Regulation In Indonesia*, ELIPS bekerjasama dengan Partnership for Business Competition, Jakarta: 2001

Christopher G. Tiedeman, *Government Ownership of Public Utilities*, 16 Harv. L. Rev. 476 (1903)

Dan Kramer, *How Airport Noise and Airport Privatization Effect Economic Development In Communities Surrounding U.S. Airports*, 31 Transp. L.J. 213, 2004

European Commission, *Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules*, Final Report, Volume 1, 2002, United Kingdom

J. Ronald Mawuntu, *Konsep Penguasan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Vol. XX/No.3/April-Juni/2012

James Wiltshire, *Airport Competition*, International Air Transportation Association (IATA) Economics Breiefing No. 11 V 1.2, 2013

Lihat KPMG International, *A Guide to Airports in Asia Pacific*, 2007, http://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/guide-airports-aspac-O-0701.pdf, akses 19 Maret 2015 pukul 16.48WIB

Martin Hvidt Thelle, et. al, *Airport Competition In Europe*, Copenhagen Economics, 2012, http://www.seo.nl/uploads/media/2012-47_Airport_Competition_in_Europe.pdf

OECD, *Restructuring Public Utilities for Competition*, 2001,www.**oecd**.org/**competition**/sectors/19635977.pdf, hlm. 10, akses 23 Maret 2015, pukul 08.00WIB

Robert H. Bork, *The Rule of Reason and the Per Se Concept: Price Fixing and Market Division*, The Yale Law Journal, No. 5, vol. 74, April 1965

Robert W. Poole, Jr., *Annual Privatization Report 2014: Air Transportation*, Reason Foundation, http://reason.org/files/apr-2014-air-transportation.pdf, 2014

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan

Lain-Lain

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka, 2002

KPPU, Pedoman Pasal tentang Ketentuan Pengecualian Pasal 50 huruf a dalam Persaingan Usaha, Jakarta: KPPU, 2009

KPPU, Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Jakarta: KPPU, 2009

http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20248/angkasa-pura-i-lawan-putusan-kppu, akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4bb2cc0512222/primkoal-surabaya-terbukti-memonopoli-taksi-bandara-juanda akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt524bb94b92273/angkasa-pura-ii-dan-telkom-tepis-dugaan-kppu akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt536c7aae3375f/angkasa-pura-ii-didenda-rp3-miliar akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f5d65c9c3177/ma-kuatkan-putusan-kppu-perkara-jasa-cleaning-service akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu akses 25 Maret 2015 pukul 09.00 WIB

http://www.angkasapura1.co.id/sejarah#sthash.hdevAxz2.dpuf, diakses pada 7 April 2015, pukul 16.30WIB

http://www.angkasapura2.co.id/id/manajemen/laporan-tahunan, diakses pada 7 April 2015, pukul 16.32 WIB

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt515cd6024a2cb/kaji-ulang-regulasi-yang-buka-peluang-kartel, diakses pada 16 Mei 2015 pukul 10.00WIB

http://hubud.dephub.go.id/?id/bandara/index/filter:operator,0, diakses pada 16 Mei 2015 pukul 10.00 WIB

CURRICULUM VITAE

1. Nama lengkap : RIZKIA AMELIA SANIA PUTRI
2. No. Pokok Mhs. : 14912032
3. Jenis kelamin : Perempuan
4. Tempat/tgl. lahir : Mataram, 17 Nopember 1993
5. Alamat lengkap
   a. Alamat Asal : Jalan Matahari I/24 RT/RW 009/281, Kelurahan Turida, Kecamatan Sandubaya, Wisma Sweta, Mataram, NTB, 83255
   b. Alamat Domisili : Jalan Timoho II No. 11 RT/RW 02/01 Yogyakarta
6. Email/Fb : kikyamelia1711@gmail.com/ Rizkia Amelia Sania
7. Riwayat pendidikan :
   a. SD : SDN 02 CAKRANEGARA, lulus tahun 2006
   b. SMP : SMPN 02 MATARAM, lulus tahun 2008
   c. SMA : SMAN 01 MATARAM, lulus tahun 2010
   d. Lanjutan : International Program Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, lulus tahun 2014
8. Hobi : Menulis, Menyanyi dan Traveling
9. Publikasi
   - Putri, Rizkia Amelia Sania, *Aspek Perbaikan Nasib Buruh Indonesia Demi Memajukan Perekonomian Bangsa*, 2013
   - Putri, Rizkia Amelia Sania, et.al, *Penerapan Hukum Progresif dalam Upaya Mewujudkan Keadilan Substantif*, Aswaja Pressindo, 2013
   - Putri, Rizkia Amelia Sania,*Penegakkan Peraturan Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Hukum Emansipatoris*, Jurnal Warta Hukum, XX1 Edition, 2014
   - Putri, Rizkia Amelia Sania, *Telaah Kritis Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Hukum Adat dan Islam sebagai Aktualisasi Nilai-Nilai Kemajemukan Rakyat Indonesia*, Jurnal Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia Panggung Hukum, Vol. 1 No. 2, Juni 2015