

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Penerbangan**

##### **1. Penerbangan**

Penerbangan secara eksplisit telah diatur secara khusus didalam Undang - Undang No 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Penerbangan menjelaskan bahwa yang disebut dengan penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.

Dengan kata lain penerbangan ini merupakan segala aktivitas yang memanfaatkan wilayah udara dengan menggunakan transportasi udara. Bentuk dari pemanfaatan ini berupa pengangkutan, baik pengangkutan penumpang maupun barang dengan memberikan keselamatan dan keamanan pada angkutan. Aktivitas penerbangan merupakan komoditi bisnis yang sangat diminati oleh konsumen, karena lebih efisien dan efektif sebagai alat pengangkutan.

Didalam Undang-Undang Penerbangan pengangkutan udara dibedakan menjadi dua, yaitu angkutan udara niaga dan bukan niaga yang dapat dilihat dalam Pasal 83 sampai dengan Pasal 138. Dengan adanya pengaturan tersebut kegiatan pengangkutan lebih jelas baik dari

segi hak, kewajiban maupun tarif yang diterapkan pada setiap penerbangan.

Kegiatan angkutan udara niaga dapat dilakukan secara berjadwal dalam rute penerbangan yang dilakukan secara tetap dan teratur, dan /atau pelayanan angkutan udara niaga yang tidak terikat pada rute dan jadwal penerbangan yang tetap dan teratur oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional dan/atau asing untuk mengangkut penumpang dan kargo atau khusus mengangkut kargo.<sup>1</sup>

Dalam menjalankan aktivitas pengangkutan seorang maupun pelaku usaha menggunakan alat transportasi yang disebut sebagai pesawat. Hal ini telah diatur didalam pasal 1 angka 6 Undang-Undang Penerbangan, yaitu Pesawat Udara Indonesia adalah pesawat udara yang mempunyai tanda pendaftaran Indonesia dan tanda kebangsaan Indonesia.

Adapun pesawat Indonesia ini dibagi menjadi tiga, yaitu:

- 1) Pesawat udara negara,
- 2) Pesawat udara sipil, dan
- 3) Pesawat udara asing sipil.

Pesawat udara negara merupakan, pesawat yang digunakan untuk kepentingan negara. Kepentingan negara ini dapat berupa menjalankan fungsi pengawasan dan keamanan pada lembaga kepolisian maupun lembaga negara lainnya. Pesawat negara telah diatur didalam pasal 1

---

<sup>1</sup> H.K. Martono dan Amad Sudiro, 2012, *Hukum Udara Nasional dan Internasional Publik*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.235.

angka 7 Undang-Undang Penerbangan yang menyebutkan Pesawat Udara Negara adalah pesawat udara yang digunakan oleh Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, kepabeanan, dan instansi pemerintah lainnya untuk menjalankan fungsi dan kewenangan penegakan hukum serta tugas lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pesawat sipil adalah pesawat yang digunakan untuk kepentingan perniagaan atau non niaga. Seperti yang dijelaskan didalam pasal 1 angka 8 Undang-undang Penerbangan bahwa Pesawat Udara Sipil adalah pesawat udara yang digunakan untuk kepentingan angkutan udara niaga dan bukan niaga.

Untuk pesawat Udara sipil asing dijelaskan didalam ayat 9 yang menyebutkan Pesawat Udara Sipil Asing adalah pesawat udara yang digunakan untuk kepentingan angkutan udara niaga dan bukan niaga yang mempunyai tanda pendaftaran dan tanda kebangsaan negara asing.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Tarif**

### **1. Pengertian Tarif Angkutan Udara**

Untuk dapat melakukan penerbangan seorang penumpang (konsumen) diwajibkan membeli tiket penerbangan sebagai salah satu bukti adanya perjanjian pengangkutan antara perusahaan penerbangan dengan penumpang. Tiket penumpang ini dapat berupa cetak maupun elektronik yang dapat membuktikan adanya perjanjian pengangkutan.

Untuk memperoleh tiket seorang penumpang diharuskan menyerahkan tarif atau membayar tarif yang telah ditentukan. Tarif mempunyai peran yang sangat penting dalam angkutan penerbangan udara baik bagi perusahaan penerbangan, pengguna jasa angkutan udara maupun bagi pemerintah. Bagi perusahaan penerbangan tarif merupakan sumber pendapatan, tarif yang tinggi dapat menjaga kesehatan keuangan perusahaan penerbangan, sebaliknya tarif yang terlalu rendah dapat mengancam kelangsungan hidup perusahaan penerbangan. Bagi penumpang tarif yang murah penumpang dapat menikmati jasa angkutan udara, sebaliknya tarif yang mahal penumpang tidak dapat menikmati jasa angkutan udara. Bagi pemerintah, tarif merupakan sarana untuk mengendalikan keseimbangan antara kebutuhan masyarakat atas jasa angkutan udara dengan kelangsungan hidup perusahaan penerbangan.<sup>2</sup>

Namun, definisi tarif Penerbangan sendiri tidak dapat ditemukan didalam Undang-Undang Penerbangan. Di dalam Pasal 126 Undang-undang Penerbangan hanya menjelaskan tentang pembagian tarif dan cara penghitungan tarif. Sedangkan di dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. 14 Tahun 2016 tentang mekanisme formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan tarif batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri (PM Perhub) hanya merujuk pada penjelasan tarif ekonomi yang dijelaskan pada Pasal 1 angka 1 yang dimaksud dengan tarif

---

<sup>2</sup>, H.K. Martono dan Amad Sudiro, 2010, *Hukum angkutan udara*, jakarta: Rajawali Press, hlm.24.

ekonomi adalah harga jasa pada suatu rute tertentu di dalam negeri atas pelayanan angkutan penumpang kelas ekonomi.

## **2. Pengertian Tarif Batas Bawah Penerbangan**

Dalam rangka menjaga agar industri penerbangan tetap berkembang, perlu adanya regulasi yang mengatur tentang besaran tarif yang dapat ditentukan oleh perusahaan maskapai. Salah satu regulasi yang mengatur tentang besaran tarif ini terdapat didalam Undang-Undang No 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan.

Di dalam Undang-Undang Penerbangan Bagian Keempat, pada Pasal 126 ayat (2) menjelaskan bahwasanya tarif angkutan penumpang terdiri atas golongan pelayanan ekonomi dan non-ekonomi. Pasal ini telah memperlihatkan bahwa adanya campur tangan pemerintah melalui Kementerian Perhubungan untuk mengatur tarif angkutan penumpang. Pengaturan tarif dalam Undang-Undang Penerbangan hanya mengatur tarif batas atas, dimana hal ini dijelaskan dalam Pasal 127 ayat (1) yang menyatakan bahwa Hasil perhitungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 ayat (3) merupakan batas atas tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri.

Meskipun dalam Undang-Undang Penerbangan tidak mengatur tentang tarif batas bawah, Pemerintah mengaturnya melalui Kementerian Perhubungan yang disebut dengan tarif referensi atau tarif batas bawah.

Pengaturan tentang tarif batas bawah ini telah beberapa kali mengalami perubahan. Diawali dengan adanya penetapan tentang Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 11 Tahun 2001 yang mengatur tarif referensi atau tarif batas bawah. Menurut Peraturan Menteri Perhubungan tersebut dalam rangka menjaga kelangsungan usaha jasa transportasi udara niaga berjadwal dalam negeri dan adanya kenaikan biaya operasi pesawat udara yang cukup signifikan, perlu mengatur tarif referensi untuk penumpang transportasi udara niaga berjadwal dalam negeri kelas ekonomi.<sup>3</sup>

Kemudian peraturan tentang tarif referensi tersebut diperbaharui kembali, menjadi Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 51 tahun 2014, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 126 tahun 2015. Perubahan yang terbaru dilakukan pada bulan Februari dengan menetapkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 14 tahun 2016 Tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan Dan Penetapan Tarif Batas Atas dan Batas Bawah Penumpang Pelayanan Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal dalam Negeri (Perhub No. 14 Tahun 2016).

Didalam Peraturan Menteri Perhubungan No. 14 Tahun 2016 Tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan dan Penetapan Tarif Batas Atas dan Tarif Batas Bawah Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal dalam Negeri (PM Perhub). Dalam

---

<sup>3</sup> H.K. Martono dan Amad Sudiro, 2013, *Aspek Hukum Transportasi Udara Jemaah Haji Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, hlm.111.

peraturan diatas diatur 2 macam tarif ekonomi yaitu tarif batas atas(*Upper Limit Tariff*) dan tarif batas bawah.

Tarif batas bawah di dalam peraturan Menteri Perhubungan No. 14 Tahun 2016 dijelaskan sebagai harga terendah atau minimum yang diijinkan diberlakukan oleh badan usaha angkutan udara niaga berjadwal. Di dalam peraturan tersebut ditetapkan, bahwa sebuah badan usaha angkutan udara dibolehkan menetapkan harga tarif batas bawah ini dengan serendah-rendahnya adalah 30% dari batas atas sesuai kelompok pelayanan yang diberikan. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (3).

Tarif batas bawah merupakan batas bawah penetapan harga jual tiket transportasi udara niaga kelas ekonomi. Bilamana perusahaan penerbangan menetapkan harga jual tiket lebih rendah dibandingkan dengan tarif referensi, maka Direktur Jendral Perhubungan Udara segera melakukan pengawasan khusus terhadap perusahaan transportasi udara niaga berjadwal yang bersangkutan. Pengawasan tersebut berupa tindakan pengecekan langsung secara intensif dan ekstensif terhadap perusahaan transportasi udara niaga berjadwal tersebut baik organisasi, keuangan maupun aktivitas perawatan dan pengoprasian pesawat udara dengan mengacu pada peraturan yang berlaku di bidang transportasi udara, keamanan, keselamatan dan pelayanan penerbangan.<sup>4</sup>

Apabila pengawasan dan evaluasi khusus terbukti adanya pelanggaran ketentuan keamanan dan keselamatan penerbangan,

---

<sup>4</sup> *Ibid.*,

diberikan tindakan korektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penerbangan, dan apabila terbukti melanggar ketentuan di bidang transportasi udara diberikan tindakan korektif dengan mencabut rute penerbangan yang bersangkutan. Hasil pengawasan khusus akan diinformasikan kepada instansi yang berwenang dalam pengawasan persaingan usaha (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun demikian pengawasan khusus tersebut tidak meniadakan pengawasan rutin dan berkala sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tarif referensi akan dievaluasi secara berkala setiap 6 bulan atau apabila terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap biaya operasi pesawat udara.<sup>5</sup>

### **C. Tinjauan Umum Undang-undang No.5 Tahun 1999**

#### **a. Monopoli**

Sejak tahun 1999 monopoli merupakan hal yang sudah menjadi perhatian utama didalam dunia usaha. Dibuktikan dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat. Tidak semua monopoli ini dilarang, hanya praktek monopoli yang dapat merugikan kepentingan umum lah yang dilarang.

Suatu perusahaan dikatakan telah melakukan monopolisasi jika pelaku usaha mempunyai kekuatan untuk mengeluarkan atau mematikan

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm.112.

perusahaan lain; dan syarat kedua, pelaku usaha tersebut telah melakukannya atau mempunyai tujuan untuk melakukannya.<sup>6</sup>

Pengertian Monopoli telah diatur didalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No.5 Tahun 1999, Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Sehingga hal tersebut dapat menyebabkan terjadinya pemusatan ekonomi pada satu pelaku usaha saja.

#### **b. Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Persaingan usaha tidak sehat dijelaskan didalam pasal 1 ayat 6 UU No.5 Tahun 1999 yaitu Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Dari penjelasan diatas bahwa persaingan usaha tidak sehat terdapat tiga ciri, yaitu:

- 1) adanya ketidak jujur-an
- 2) bersifat melawan hukum, dan
- 3) menghambat persaingan usaha

Mustofa Kamal di dalam bukunya menjelaskan yang di maksud dengan ketiga unsur diatas. Pertama persaingan usaha yang dilakukan secara tidak jujur dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing

---

<sup>6</sup> Aulia Mutiah, 2016, *Aspek Hukum Dagang dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Yogyakarta:PustakaBaruPress, hlm.93.

dengan pelaku usaha lain. Misalnya, dalam tender, para pelaku usaha dapat memenangkan sebuah tender. Sehingga pelaku usaha lainnya tidak mendapatkan kesempatan untuk memenangkan tender tersebut.<sup>7</sup>

Kedua persaingan usaha yang dilakukan dengan cara melawan hukum dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing dengan pelaku usaha lain dengan melanggar ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku atau peraturan-peraturan yang disepakati. Kondisi seperti ini dapat kita temui pada pelaku usaha yang mendapatkan fasilitas-fasilitas khusus. Praktik ini telah lazim kita temukan dalam persaingan usaha sejak zaman Orde Baru hingga sekarang. Contoh yang selalu ditemukan adalah terdapat pelaku usaha yang bebas pajak atau bea cukai dan sebagainya. Demikian juga dengan pelaku usaha yang dapat mengikuti persaingan dengan pelaku usaha lain dengan melanggar aturan-aturan seperti pelaku usaha yang boleh ikut bersaing dalam tender padahal tidak memenuhi persyaratan kualifikasi yang telah ditetapkan panitia.<sup>8</sup>

Ketiga Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara menghambat terjadinya persaingan di antara pelaku usaha melihat kondisi pasar yang tidak sehat. Dalam pasar ini mungkin tidak terdapat kerugian pada pesaing lain, dan para pelaku usaha juga tidak mengalami

---

<sup>7</sup> Rokan, Mustofa Kamal, 2010, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Jakarta: Rajawali Perss, hlm. 1.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

kesulitan. Namun, perjanjian yang dilakukan pelaku usaha menjadikan pasar bersaing secara tidak kompetitif.<sup>9</sup>

Persaingan dalam dunia usaha merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan oleh para pelaku usaha. Para pelaku usaha saling berebut konsumen dengan menciptakan inovasi dari produknya agar menarik konsumen. Hal ini sangat wajar dan sah apabila tidak melanggar ketentuan undang-undang.

Manfaat dari adanya persaingan adalah cara yang efektif untuk mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal. Dengan adanya rivalitas akan cenderung menekan ongkos-ongkos produksi sehingga harga menjadi lebih rendah serta kualitasnya semakin meningkat. Bahkan lebih dari itu persaingan dapat menjadi landasan fundamental bagi kinerja di atas rata-rata untuk jangka panjang dan dinamakannya keunggulan bersaing yang lestari (*sustainable competitive advantage*) yang dapat diperoleh melalui tiga strategi generik, yakni keunggulan biaya, diferensiasi, dan daya fokus biaya.<sup>10</sup>

### c. Kegiatan yang dilarang

Berbeda dengan istilah “perjanjian” yang dipergunakan, dalam undang-undang No. 5 Tahun 1999 tidak dapat kita temukan suatu definisi mengenai “kegiatan”. Meskipun demikian, jika ditafsirkan secara *a contrario* terhadap definisi perjanjian yang diberikan dalam undang-undang No. 5 Tahun 1999, maka dapat dikatakan bahwa pada dasarnya

---

<sup>9</sup> *Ibid.*,. hlm.11.

<sup>10</sup> *Ibid.*,. hlm.1.

yang dimaksud dengan “kegiatan” tersebut adalah tindakan atau perbuatan “sepihak” yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa adanya keterikatan hubungan (hukum) secara langsung dengan pelaku usaha lainnya.<sup>11</sup>

Didalam undang-undang No. 5 Tahun 1999 terdapat lima kegiatan yang dilarang yaitu :

### 1) **Monopoli**

Seperti dikatakan oleh Frank Fishwick, bahwa kata “monopoli” berasal dari kata Yunani yang berarti “penjual tunggal”. Disamping istilah monopoli, di Amerika Serikat sering digunakan kata antitrust untuk pengertian yang sepadan dengan istilah “anti monopoli” atau istilah “dominasi” yang dipakai oleh masyarakat eropa, yang artinya juga sepadan dengan arti istilah “monopoli”. Selain itu, terdapat lagi istilah yang artinya mirip-mirip yaitu istilah “kekuatan pasar”. Dalam praktiknya keempat istilah itu, yaitu istilah “monopoli”, “*antitrust*”, “kekuatan pasar”, dan “dominasi” saling dipertukarkan pemakaiannya. Keempat istilah tersebut dipergunakan untuk menunjukan suatu keadaan dimana seseorang menguasai pasar, dimana pasar tersebut tidak tersedia lagi produk substitusi atau produk substitusi potensial, dan terdapatnya kemampuan pelaku pasar tersebut untuk menerapkan harga produk yang lebih tinggi, tanpa mengikuti hukum

---

<sup>11</sup> Rahmadi Usman, 2013, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 368.

persaingan pasar atau hukum tentang permintaan dan penawaran pasar<sup>12</sup>

Seperti yang telah dijelaskan diawal, dapat kita ketahui bahwa terjadinya monopoli karena hanya ada satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha atau dengan kata lain tidak adanya pesaing. Sehingga pelaku usaha tersebut dapat melakukan kontrol atas produksi dan pemasaran barang dan atau penggunaan jasa tertentu.

Dengan tidak adanya pesaing, monopoli (atau monopsoni) merupakan pemusatan kekuatan pasar disatu tangan, bila di samping kekuatan tunggal itu ada pesaing-pesaing lain namun peranannya kurang berarti, pasarnya bersifat monopolistis (atau monopsonistis). Karena pada kenyataanya monopoli sempurna jarang ditemukan, dalam praktiknya sebutan monopoli juga diberlakukan bagi pelaku yang menguasai bagian terbesar pasar. Secara lebih longgar pengertian monopoli juga mencakup struktur pasar dimana terdapat beberapa pelaku, namun karena peranannya yang begitu dominan, maka dari segi praktis pemusatan kekuatan pasar sesungguhnya ada di satu pelaku saja.<sup>13</sup>

Dalam konteks yuridis tidak semua bentuk kegiatan monopoli dilarang, ada beberapa monopoli yang oleh hukum

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, 82.

<sup>13</sup> Suyud Margono, 2009, *Hukum Anti Monopoli*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 5.

diperbolehkan. Pasar monopoli dapat menimbulkan pemusatan ekonomi pada satu pelaku atau kelompok pelaku usaha, di mana tidak terjadi persaingan usaha yang sehat dan keadaan ini dapat merugikan kepentingan konsumen sebagai masyarakat pengguna produk atau jasa tertentu, karena tidak terdapat pesaing usaha lainnya. Di sini telah terjadi pemusatan ekonomi oleh satu pelaku usaha pada pasar tertentu, akibatnya pelaku usaha yang tunggal itu dapat menentukan sendiri harga suatu produk dan/atau jasa tertentu tanpa adanya pasar yang berarti<sup>14</sup>

Sehingga yang menjadi acuan apakah tindakan monopoli tersebut melanggar Undang-undang atau tidak adalah ada tidaknya sebuah kegiatan yang mengarah kepada praktek monopoli. Praktek monopoli ini juga telah dijelaskan di dalam UU No.5 Tahun 1999 Pasal 1 ayat 2 yang menyatakan Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan 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 sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Tujuan dari praktek monopoli adalah pemusatan ekonomi. Sehingga pelaku usaha dapat melakukan suatu kegiatan yang memiliki mengarah kepada praktek monopoli.

---

<sup>14</sup> Rahmadi Usman , *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, Op cit.*, hlm. 83

Diaturnya monopoli ini dikarenakan adanya dampak negatif yang ditimbulkan dari praktik monopoli, antara lain:<sup>15</sup>

- a) Terjadi peningkatan harga suatu produk sebagai akibat tidak adanya kompetisi dan persaingan yang bebas. Harga yang tinggi ini pada gilirannya akan menyebabkan inflasi yang merugikan masyarakat luas;
- b) Adanya keuntungan (*profit*) di atas kewajaran yang normal. Pelaku usaha akan seandainya menetapkan harga untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya karena konsumen tidak ada pilihan lain dan terpaksa membeli produk tersebut;
- c) Terjadi eksploitasi terhadap konsumen karena tidak adanya hak pilih konsumen atas produk. Pelaku usaha akan seandainya menetapkan kualitas suatu produk tanpa dikaitkan dengan biaya yang dikeluarkan. Eksploitasi ini juga akan menimpa karyawan dan buruh yang bekerja pada produsen tersebut dengan menetapkan gaji dan upah yang sewenang-wenang tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku;
- d) Terjadi ketidakekonomisan dan ketidakefisienan yang akan dibebankan kepada konsumen dalam rangka menghasilkan

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm 380.

suatu produk, karena perusahaan monopoli cenderung tidak beroperasi pada *average cost* yang minimum;

- e) Adanya entry barrier di mana perusahaan lain tidak dapat masuk ke dalam bidang usaha perusahaan monopoli tersebut, karena penguasaan pangsa pasarnya yang besar. Perusahaan-perusahaan kecil tidak diberi kesempatan untuk tumbuh berkembang dan akan menemui ajalnya satu persatu;
- f) Pendapatan menjadi tidak merata, karena sumber dana dan modal akan tersedot kedalam perusahaan monopoli. Masyarakat banyak harus berbagi dengan banyak orang bagian yang sangat kecil, sementara perusahaan monopoli dengan sedikit orang akan menikmati bagian yang lebih besar.

## **2) Monopsoni (Pembeli Tunggal)**

Monopsoni merupakan kebalikan dari monopoli, dimana seorang maupun kelompok pelaku usaha melakukan penguasaan atas suatu pangsa pasar dengan membeli produk dari produsen. Dengan kata lain bahwa monopsoni ini adalah pembeli tunggal pada suatu pangsa pasar.

Pengaturan monopsoni tertera di dalam Pasal 18 Undang-undang No.5 Tahun 1999, yang menjelaskan:

- a) Pelaku usaha dilarang menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam

pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

- b) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Dari penjelasan diatas dapat dilihat bahwa pelaku usaha yang diduga melakukan kegiatan monopsoni ini harus menguasai lebih dari 50% pangsa pasar. Sehingga terlihat adanya penguasaan pangsa pasar secara terang.

Meskipun kasus monopsoni sangat jarang terjadi, akan tetapi dalam satu waktu atau suatu daerah tertentu hal ini bisa terjadi. Contoh kasus monopsoni yang banyak terjadi di negara-negara berkembang adalah masalah hubungan antara petani dengan pabrik. Biasanya pada suatu wilayah tertentu hanya terdapat satu pabrik. Secara sederhana monopsoni dapat diartikan sebagai situasi pasar dimana hanya ada satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar besar yang bertindak sebagai pembeli tunggal dan sementara pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang bertindak sebagai penjualnya banyak. Akibatnya pembeli tunggal tersebut dapat mengontrol

dan menentukan bahkan mengendalikan tingkat harga yang diinginkannya. Sehingga perbuatan atau kegiatan yang demikian dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Dan apabila pembeli tunggal dimaksud juga menguasai lebih dari 50% pangsa pasar dari satu jenis produk barang atau jasa tertentu.<sup>16</sup>

### 3) Penguasaan Pasar

Penguasaan pasar atau dengan kata lain menjadi penguasa di pasar merupakan keinginan dari hampir semua pelaku usaha, karena penguasaan pasar yang cukup besar memiliki korelasi positif dengan tingkat keuntungan yang mungkin bisa diperoleh oleh pelaku usaha. Untuk memperoleh penguasaan pasar ini, pelaku usaha kadangkala melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hukum. Walaupun pada pasal dalam undang-undang No.5 Tahun 1999 tidak merumuskannya berapa besar penguasaan pasar atau beberapa pangsa pasar suatu pelaku usaha, namun demikian suatu perusahaan yang menguasai suatu pasar pasti mempunyai posisi dominan di pasar.<sup>17</sup>

Penguasaan pasar diatur di dalam Pasal 19 Undang-undang No.5 Tahun 1999 yang menjelaskan pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm.401.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm.405.

- a) menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan;
- b) menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya;
- c) membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan;
- d) melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Wujud penguasaan pasar yang dilarang dalam Undang-undang No.5 Tahun 1999 tersebut dapat terjadi dalam bentuk penjualan barang dan/atau jasa dengan cara: <sup>18</sup>

- a) Jual rugi (*predatory pricing*) dengan maksud untuk “mematikan” pesaingnya;
- b) Melalui praktek penetapan biaya produksi dengan cara curang serta biaya lainnya yang menjadi komponen harga barang;
- c) Serta perang harga maupun persaingan harga.

Bentuk kegiatan yang dapat melakukan penguasaan pasar adalah:

**a. Jual rugi (*Predatory Pricing*)**

Bentuk strategi untuk melakukan penguasaan pasar salah satunya melalui jual rugi. Kegiatan jual rugi ini dapat mengakibatkan pesaingnya menjadi mati karena tidak dapat

---

<sup>18</sup> Aulia Mutiah, 2016, *Aspek Hukum Dagang dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Op cit, hlm.111.

bersaing secara fair. Hal ini diatur didalam pasal 20, yang menyatakan bahwa Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang atau jasa dengan cara melakukan jual beli atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan sudut pandang ekonomi *Predatory Pricing* ini dapat dilakukan dengan menetapkan harga yang tidak wajar, dimana harga lebih rendah dari pada biaya variable rata-rata. Dalam praktek penentuan biaya variable rata-rata sangat sulit dilakukan, oleh karenanya kebanyakan para sarjana mengatakan, bahwa *Predatory Pricing* merupakan tindakan menentukan harga dibawah harga rata-rata atau tindakan jual rugi.<sup>19</sup>

Namun yang perlu diingat, bahwa tidak semua bentuk jual rugi ini merupakan perbuatan melanggar hukum. Hanya tindakan jual rugi yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dikategorikan melanggar hukum.

*Predatory pricing* ini dilarang secara rule of reason dikarenakan penerapan harga dibawah harga variable rata-

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm.112.

rata disatu sisi akan menguntungkan konsumen karena disini konsumen dapat menikmati barang dan atau jasa dengan harga yang sangat rendah, namun disisi lain kegiatan ini sangat merugikan pelaku usaha pesaing dikarenakan tidak dapat bersaing dalam penentuan harga suatu barang atau jasa.<sup>20</sup>

#### **b. Kecurangan dalam Penetapan Biaya Produksi**

Bentuk kegiatan lain yang dapat mengarah ke praktik monopoli adalah curangnya pelaku usaha dalam penetapan biaya produksi. Hal ini diatur didalam pasal 21, yang menyatakan Pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Sebagai bagian dari penguasaan pasar, maka kecurangan dalam menentukan biaya adalah salah satu strategi yang dijalankan oleh pelaku usaha untuk mematikan pesaingnya, yaitu dengan jalan menyatakan biaya produksinya tidak sesuai dengan biaya yang sesungguhnya.<sup>21</sup> Atau dengan kata lain pelaku usaha melakukan penipuan terhadap biaya produksi yang sesungguhnya.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*,

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm.113.

### c. Perang Harga

*Price War* atau Perang Harga adalah setiap persaingan di antara para pemasok yang bersaing, yang terpusat pada pemotongan Harga (*Price*) yang agresif. Perang harga sering timbul ketika permintaan untuk suatu produk berkurang, sehingga terdapat kelebihan kapasitas penawaran (*Excess Supply*) dalam pasar tersebut. Jika biaya tetap (*Fixed Costs*) merupakan bagian terbesar dari total biaya, para pemasok atau produsen mungkin tergoda untuk memotong harga mereka untuk mempertahankan pekerjaan dalam kapasitas penuh.<sup>22</sup>

Beberapa penyebab terjadinya perang harga antara lain:<sup>23</sup>

- (1) Semakin banyaknya pemain baru yang masuk ke pasar yang menyebabkan market semakin crowded.
- (2) Kompetisi yang terjadi di pasar semakin ketat
- (3) Pangsa pasar yang diperebutkan semakin kecil

### 4) Persekongkolan

---

<sup>22</sup>*Pengertian Perang Harga*, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://arti-definisi-pengertian.info/pengertian-perang-harga/> diakses pada 6 April 2017.

<sup>23</sup>*Tugas Mengenai Perang Harga*, <https://ros672.wordpress.com/2016/09/25/tugas-mengenai-perang-harga/> diakses pada 6 April 2017.

Persekongkolan merupakan kerjasama yang dilakukan antar beberapa pelaku usaha. Yang bertujuan menguasai pasar. Mustofa kamal mendefinisikan persekongkolan adalah bentuk kerjasama dagang di antara pelaku usaha dengan maksud untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol tersebut. Persekongkolan sering disebut konspirasi (*conspiracy*).<sup>24</sup>

Apabila dalam suatu pasar terdapat persekongkolan maka hal ini dapat membuat tidak adanya persaingan diantara pelaku usaha, dalam sistem ekonomi pasar mengandalkan pada proses persaingan, membuat para produser harus bertindak secara efisien dan inovatif. Namun dalam praktiknya kebanyakan pelaku usaha atau produser mengelakan persaingan itu sendiri. Dan produser membuat penguasaan pasar dengan berkolaborasi antar pelaku usaha.<sup>25</sup>

Undang-undang No.5 Tahun 1999 membagi persekongkolan ini menjadi tiga, yang diatur didalam pasal 22 sampai pasal 24, diantaranya:

- a. Persekongkolan Tender
- b. Persekongkolan Pembocoran Rahasia Dagang
- c. Persekongkolan Menghambat Perdagangan

---

<sup>24</sup> Rokan, Mustofa Kamal, 2010, *Hukum persaingan usaha (teori dan praktiknya di Indonesia)*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm,174.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm.175.

#### d. Pendekatan Hukum Persaingan Usaha

Dalam menentukan sebuah perjanjian atau kegiatan pelaku usaha dikatakan sebagai tindakan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat ada dua pendekatan. Pendekatan *Per Se Illegal* dan pendekatan *Rule of Reason*..

##### 1) Pendekatan *Per Se Illegal*

Pendekatan *Per Se Illegal* artinya suatu perbuatan itu dengan sendirinya telah melanggar ketentuan yang diatur jika perbuatan itu telah memenuhi rumusan dari undang-undang tanpa alasan pembenaran, dan tanpa perlu melihat akibat dari tindakan yang dilakukan.<sup>26</sup>

Mengenai apa yang dimaksud dengan *Per Se Illegal* itu dapat juga diartikan sebagai suatu terminologi yang menyatakan bahwa suatu tindakan dinyatakan melanggar hukum dan dilarang secara mutlak, serta tidak diperlukan pembuktian, apakah tindakan tersebut memiliki dampak negatif terhadap persaingan usaha.<sup>27</sup>

Suatu perilaku yang ditetapkan sebagai *Per Se Illegal*, akan dihukum tanpa proses penyelidikan yang rumit. Jenis perilaku yang ditetapkan secara *Per Se Illegal*, hanya akan dilaksanakan setelah otoritas persaingan atau pengadilan memiliki pengalaman yang

---

<sup>26</sup> Bernard M., Kaplan, *A Guide To Modern Business and Commercial Law Commerce*, sebagaimana yang dikutip oleh Susanti Adi N, 2012, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Dalam Teori dan Praktik serta penerapan Hukumnya)*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group, hlm. 701.

<sup>27</sup> Susanti Adi N, 2012, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Dalam Teori dan Praktik serta penerapan Hukumnya)*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group. hlm.701.

memadai terhadap perilaku tersebut, yakni bahwa perilaku tersebut hampir selalu bersifat anti persaingan, dan hampir selalu tidak pernah membawa manfaat sosial.<sup>28</sup>

Pendekatan *Per Se Illegal* harus memenuhi dua syarat, yakni:<sup>29</sup>

1. Harus ditunjukkan lebih kepada “perilaku bisnis” dari pada situasi yang melingkupinya. Hal ini adalah adil, jika perbuatan ilegal tersebut merupakan “tindakan sengaja” oleh perusahaan, yang seharusnya dapat dihindari.
2. Adanya indentifikasi secara cepat atau mudah mengenai jenis praktik atau batasan perilaku yang terlarang. Dengan perkataan lain, penilaian atas tindakan dari perilaku usaha baik di pasar maupun dalam proses pengadilan harus dapat ditentukan dengan mudah. Meskipun demikian, diakui bahwa terdapat perilaku yang terletak dalam batas-batas yang tidak jelas antara perilaku terlarang dan perilaku yang sah.

## 2) Pendekatan *Rule of Reason*

Pendekatan *Rule of Reason* adalah suatu pendekatan yang menentukan meskipun suatu perbuatan telah memenuhi rumusan undang-undang, namun jika ada alasan objektif yang dapat membenarkan perbuatan tersebut, maka perbuatan itu bukan merupakan suatu pelanggaran. Artinya, penerapan hukumnya

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 706.

<sup>29</sup> *Ibid.*,

tergantung pada akibat yang ditimbulkannya, apakah perbuatan itu telah menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, karena titik beratnya adalah unsur materiel dari perbuatannya.<sup>30</sup>

Jadi, dalam teori *rule of reason* pelaksanaan dari suatu tindakan yang dilarang perlu dibuktikan lebih dahulu sampai seberapa jauh tindakan yang merupakan anti-persaingan tersebut akan berakibat kepada pengekanan persaingan pasar. Jadi, tidak seperti pendekatan *Per Se Illegal*, dengan memakai teori *rule of reason* tindakan tersebut tidak otomatis dilarang, meskipun perbuatan yang dituduhkan tersebut kenyataannya terbukti telah dilakukan.<sup>31</sup>

Ciri pembeda terhadap larangan yang bersifat *rule of reason*, pertama adalah bentuk aturan yang menyebutkan ada persyaratan tertentu yang harus terpenuhi sehingga memenuhi kualifikasi adanya potensi bagi terjadinya praktik monopoli dan/atau praktik persaingan usaha yang tidak sehat. Ciri kedua adalah apabila dalam aturan tersebut memuat anak kalimat “patut diduga atau dianggap”. Dalam undang-undang No. 5 Tahun 1999, penerapan teori *rule of reason* ini dapat dilihat dari kata-kata yang tertera dari peraturan

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, 711.

<sup>31</sup> Munir Fuady, *Comprehensive Business Law: Principles and Cases, sebagaimana yang dikutip oleh Susanti Adi N, 2012, Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Dalam Teori dan Praktik serta penerapan Hukumnya)*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group, hlm. 712.

“mengakibatkan atau dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan tidak sehat”.<sup>32</sup>

## **D. Tinjauan Umum Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

### **1. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha ( KPPU) dibentuk pada tanggal 7 Juni 2000.<sup>33</sup> Dasar hukum pembentukan KPPU tertera dalam Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan untuk mengawasi pelaksanaan Undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi. KPPU merupakan lembaga independent yang bebas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah serta pihak lain, namun bertanggung jawab terhadap Presiden.

Pada awal terbentuknya KPPU beranggotakan 11 (sebelas) Komisioner termasuk ketua dan wakil ketua yang di tunjuk dengan persetujuan DPR dengan masa kerja 5 (lima) tahun. Untuk periode 2006-2011, KPPU beranggotakan 13 (tiga belas) Komisioner. Sedangkan untuk periode 2012-2017, KPPU beranggotakan 9 (sembilan) Komisioner. Dalam menjalankan kegiatannya, Komisioner di bantu oleh Sekretariat.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Susanti Adi N,2012, Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Dalam Teori dan Praktik serta penerapan Hukumnya), *Op. Cit, hlm.* 725.

<sup>33</sup> [http://digilib.mercubuana.ac.id/manager/n!@file\\_skripsi/Isi4872691041679.pdf](http://digilib.mercubuana.ac.id/manager/n!@file_skripsi/Isi4872691041679.pdf) diakses pada 28-01-2017 , 19.20 Wib.

<sup>34</sup> *Ibid.*,

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak mengatur Fungsi KPPU, pengaturan tersebut dapat kita temukan dalam Pasal 5 Keppres No. 75 tahun 1999 tentang KPPU, Keppres tersebut menguraikan fungsi KPPU adalah:

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan;
- b. Pengambilan tindakan sebagai pelaksanaan kewenangan; dan
- c. Pelaksanaan administratif.

Ketiga fungsi KPPU di atas harus dijalankan dalam kerangka fungsi hukum sebagai *tool of social control and a tool of social engineering* dan fungsi KPPU tersebut harus dijalankan dalam kerangka Indonesia sebagai negara berkembang yang sedang membangun<sup>35</sup>

Tujuan dari dibentuknya KPPU adalah untuk mengawasi pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>36</sup> Sedangkan kewenangan KPPU sangat luas, dari menerima laporan terjadinya monopoli dan/atau persaingan tidak sehat hingga mengadili dan memberikan sanksi bagi palaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang. Namun KPPU tidak dapat menjatuhkan sanksi berupa pidana atau perdata.

---

<sup>35</sup> Mochamad Arifinal, 2011, *Problematika Menciptakan Iklim Persaingan Usaha Yang Kondusif*, Jakarta :Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, hlm 160

<sup>36</sup> Pasal 2 Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Selain KPPU Pengadilan Negeri (PN) dan Mahkamah Agung (MA) juga diberi wewenang untuk menyelesaikan perkara tersebut. PN diberi wewenang untuk menangani keberatan terhadap putusan KPPU dan menangani pelanggaran hukum persaingan yang menjadi perkara pidana karena tidak dijalkannya putusan KPPU yang sudah *in kracht*. MA diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran hukum persaingan apabila terjadi kasasi terhadap keputusan PN tersebut.<sup>37</sup>

Dengan adanya kewenangan yang luas ini diharapkan KPPU dapat menjaga iklim persaingan usaha tetap kondusif. Hal ini dapat memicu para pelaku usaha untuk bersaing secara sehat, sehingga mampu menghasilkan inovasi dalam dunia usaha.

## **2. Prosedur KPPU dalam Menangani Perkara**

Dalam menangani perkara KPPU mempunyai kewenangan dari memeriksa sampai menjatuhkan sanksi administratif.

### **1) Pemeriksaan atas dasar laporan**

Pemeriksaan atas dasar laporan adalah pemeriksaann yang dilakukan karena adanya laporan dari pelaku usaha yang merasa dirugikan ataupun dari masyarakat/konsumen. Kemudian KPPU

---

<sup>37</sup> Aulia Mutiah , 2016, *Aspek Hukum Dagang dan Pelaksanaannya di Indonesia, Op. cit.*, hlm.117.

menetapkan Majelis Komisi yang akan bertugas memeriksa, menyelidiki pelaku usaha yang dilaporkan.<sup>38</sup>

Apabila masyarakat menemui adanya praktek monopoli dapat langsung melaporkan kepada KPPU dan akan diproses oleh KPPU.

## **2) Pemeriksaan atas dasar inisiatif KPPU**

Pemeriksaan atas dasar inisiatif KPPU adalah pemeriksaan yang didasarkan atas adanya dugaan atau indikasi pelanggaran terhadap UU No.5 Tahun 1999. Untuk melakukan pemeriksaan atas inisiatif, KPPU akan membentuk suatu Majelis Komisi untuk melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha dan juga para saksi.<sup>39</sup>

Adapun jenis pemeriksaan oleh KPPU adalah sebagai berikut:<sup>40</sup>

### **a) Tahap Pemeriksaan Pendahuluan**

Pemeriksaan pendahuluan adalah tindakan Komisi untuk meneliti dan/atau memeriksa apakah suatu laporan dinilai perlu atau tidaknya untuk dilanjutkan kepada tahap pemeriksaan lanjutan. Jangka waktu pemeriksaan ini selama tiga puluh hari.

### **b) Tahap Pemeriksaan Lanjutan**

---

<sup>38</sup> Rokan, Mustofa Kamal, 2010, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Op., Cit, hlm.283.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 283.

<sup>40</sup> *Ibid.*,

Pemeriksaan lanjutan adalah serangkaian pemeriksaan dan/atau penyelidikan yang dilakukan oleh majelis sebagai tindak lanjut pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan lanjutan dilakukan KPPU jika telah ditemukan indikasi praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat atau KPPU masih memerlukan waktu yang lebih lama untuk menyelidiki dan memeriksa secara lebih mendalam kasus yang sedang diperiksa. Jangka waktunya enampuluh hari dan ditambah tigapuluh hari.

c) Tahap Eksekusi Putusan Komisi

Apabila putusan Komisi menyatakan terbukti adanya perbuatan melanggar ketentuan UU NO.5 Tahun 1999, maka proses selanjutnya akan berlanjut kepada tahap eksekusi putusan komisi. Tahap eksekusi bertujuan untuk memastikan bahwa pihak yang dikenakan sanksi memenuhi kewajibannya.