

Analisis Yuridis Terhadap Perjanjian Penetapan Harga Tiket Pada Sektor Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi Dalam Negeri (Studi Kasus Putusan KPPU NO. 15/KPPU-I/2019)

Emya Pratidina Sembiring¹, Ningrum Natasya Sirait², Mahmul Siregar³, dan
Detania Sukarja⁴

¹ Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia. E-mail: sembiringemya19@gmail.com (Corresponding Author)

^{2,3,4} Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia.

Abstrak: Perjanjian penetapan harga merupakan suatu perjanjian yang dilarang yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa yang dapat menciptakan persaingan usaha tidak sehat. Pengaturan mengenai perjanjian penetapan harga terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Penelitian tesis ini ditujukan untuk menganalisa ketentuan penetapan harga serta pembuktian pelanggaran penetapan harga oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, penerapan hukum dalam putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019, serta menganalisa gugatan *class action* dalam penegakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Putusan No. 15/KPPU-I/2019 dinilai telah sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2011, yaitu telah terpenuhinya unsur-unsur terjadinya pelanggaran dalam perjanjian penetapan harga tersebut. Putusan Majelis Komisi telah dihasilkan melalui adanya pembuktian bukti tidak langsung berdasarkan pada Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019 yaitu bukti ekonomi dan bukti komunikasi. Putusan Majelis Komisi didasarkan pada kondisi persaingan usaha industri penerbangan dalam situasi pandemi COVID-19 yang sedang berlangsung sehingga memunculkan adanya pertimbangan ekonomi.

Katakunci: Class Action, Penetapan Harga, Persaingan.

Sitasi: Sembiring, E. P., Sirait, N. N., Siregar, M., & Sukarja, D. (2022). Analisis Yuridis Terhadap Perjanjian Penetapan Harga Tiket Pada Sektor Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi Dalam Negeri : (Studi Kasus Putusan KPPU NO. 15/KPPU-I/2019). *Locus Journal of Academic Literature Review*, 1(1), 46–58. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v1i1.51>

1. Pendahuluan

Banyak perusahaan atau maskapai penerbangan yang melayani jasa penerbangan ke berbagai rute penerbangan baik dalam rute domestik maupun rute Internasional. Berdasarkan data Dirjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan tahun 2021, terdapat 13 (tiga belas) maskapai yang terdaftar dan beroperasi di Indonesia. Namun,

yang menguasai rute-rute strategis hanya sekitar 8 (delapan) maskapai. Sisanya, melayani rute pendek dan menjadi pesawat perintis untuk wilayah pelosok Indonesia. (Direktorat Jendral Perhubungan Udara, 2021)

Industri angkutan udara domestik yang terdapat dalam 8 (delapan) maskapai besar yang saat ini beroperasi pada rute domestik mengerucut pada 4 (empat) maskapai penerbangan memiliki potensi yang besar akan tindakan persaingan usaha tidak sehat. Pertama, Garuda *Group* dengan Garuda Indonesia di FSA, dan Citilink di kelas *Low Cost Carrier* (Yowanda & Mawardi, 2017). Kedua, Lion dengan 3 (tiga) maskapai utama yakni Lion Air untuk *Low Cost Carrier*, Batik Air di kelas FSA, dan Wings Air untuk rute penerbangan jarak pendek yang menjangkau wilayah terluar Indonesia. Ketiga, Sriwijaya *Group* dengan 2 (dua) maskapai yakni Sriwijaya Air dan Nam Air. Keempat, adalah Air Asia Indonesia yang berinduk pada perusahaan Malaysia. Kelima, 4 (empat) maskapai yang terdaftar yakni, Tri Gana, Travel Express, TransNusa, dan ASI Pudjiastuti yang mana hanya menjadi maskapai perintis dan menerbangi sebagian kecil rute di wilayah terluar Indonesia (Tridarani, 2020).

Undang – Undang No. 5 Tahun 1999 bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang sama kepada para pelaku usaha. Perlindungan dan kepastian hukum yang diberikan dengan cara mencegah timbulnya praktek-praktek monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat lainnya. Maka dari itu, Undang – Undang No. 5 Tahun 1999 dibentuk agar pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.

Penelitian ini secara khusus akan membahas mengenai perjanjian penetapan harga yang mana merupakan salah satu perjanjian yang dilarang menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Perjanjian penetapan harga (*price fixing*) merupakan bentuk kesepakatan penetapan yang sama oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya atau disebut pesaingnya. Perjanjian penetapan harga ini dilarang karena akan menyebabkan tidak dapat berlakunya hukum pasar tentang harga yang terbentuk dari adanya penawaran dan permintaan pada pasar (Nugroho, 2014).

Terkait hal tersebut, pada tahun 2019 KPPU berinisiatif memeriksa 7 (tujuh) maskapai udara Nasional. Tujuh maskapai tersebut ialah PT Garuda Indonesia Tbk, PT Citilink Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT NAM Air, PT Batik Air, PT Lion Mentari, dan PT Wings Abadi. Perkara ini bermula dari langkah yang dilakukan KPPU atas layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi penerbangan dalam negeri di wilayah Indonesia.

Berdasarkan persidangan, Majelis Komisi menilai bahwa telah terdapat *concerted action* atau *parallelism* para Terlapor, sehingga telah terjadi kesepakatan antara para pelaku usaha (*meeting of minds*) dalam bentuk kesepakatan untuk meniadakan diskon atau membuat keseragaman diskon, dan kesepakatan meniadakan produk yang ditawarkan dengan harga murah di pasar. Hal ini mengakibatkan terbatasnya pasokan dan harga tinggi pada layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi di wilayah Indonesia.

Concerted action atau *parallelism* tersebut dilakukan melalui pengurangan *subclass* dengan harga murah oleh para Terlapor melalui kesepakatan tidak tertulis antar para pelaku usaha (*meeting of minds*) dan telah menyebabkan kenaikan harga serta mahalnnya harga tiket yang dibayarkan konsumen. Namun demikian, Majelis Komisi menilai bahwa *concerted action* sebagai bentuk *meeting of minds* di antara para Terlapor tersebut, tidak memenuhi unsur perjanjian di Pasal 11 Undang – Undang No. 5 Tahun 1999. Hal ini mengingat bahwa, berdasarkan Peraturan Komisi No. 04 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, unsur perjanjian di pasal tersebut membutuhkan berbagai hal seperti adanya konspirasi diantara beberapa pelaku usaha; keterlibatan para senior eksekutif perusahaan yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan; penggunaan asosiasi untuk menutupi kegiatan; penetapan harga dengan cara alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi; adanya ancaman atau sanksi bagi anggota yang melanggar perjanjian; adanya distribusi informasi kepada seluruh pelaku usaha terlibat; atau adanya mekanisme kompensasi dari pelaku usaha yang produksinya lebih besar atau melebihi kuota terhadap mereka yang produksinya kecil atau mereka yang diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya. Hal ini mengakibatkan, unsur Pasal 11 menjadi tidak terpenuhi.

Dalam sidang yang terbuka untuk umum dan dilaksanakan sesuai dengan protokol kesehatan nasional tersebut, KPPU memutuskan bahwa seluruh Terlapor secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran atas Pasal 5 tentang penetapan harga dalam jasa angkutan udara tersebut. Untuk itu KPPU menjatuhkan sanksi berupa perintah kepada para Terlapor untuk melakukan pemberitahuan secara tertulis kepada KPPU setiap kebijakan mereka yang akan berpengaruh terhadap peta persaingan usaha, harga tiket yang dibayar oleh konsumen, dan masyarakat sebelum kebijakan tersebut dilakukan.

Kasus putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019 merupakan aspek dari persaingan, karena memiliki pengaruh terhadap adanya perjanjian. Kebebasan yang mereka gunakan tersebut adalah melanggar peraturan perundang-undangan karena itu akan berpengaruh pada hak konsumen yang dilanggar, sehingga ketika mereka melakukan penetapan harga, konsumen tidak memiliki pilihan lagi sementara harga yang mereka tetapkan tersebut dengan harga yang sangat tinggi yang tidak semestinya tidak seperti itu. Sehingga *consumer welfare* terganggu (Lubis et al., 2017).

Dalam menegakan pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999, KPPU lebih banyak menitikberatkan pada penggunaan bukti tidak langsung sebagai dugaan telah terjadinya perjanjian penetapan harga atas barang dan jasa oleh pelaku usaha di pasar. KPPU dalam kasus penetapan harga tiket pada sektor jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi dalam negeri, mengembangkan alat bukti petunjuk berupa bukti ekonomi dan bukti komunikasi yang termasuk ke dalam bukti tidak langsung. KPPU menggunakan bukti komunikasi dan ekonomi tersebut meyakinkan Majelis Komisi bahwa terjadi perjanjian penetapan harga.

Terdapat urgensi untuk menerapkan penegakan hukum persaingan usaha secara privat (*private enforcement*) di Indonesia. Karena, *private enforcement* dapat diterapkan atas adanya gugatan ganti rugi yakni berdasarkan 1365 KUHPerdara, dan digugat oleh

pelaku usaha pelapor. KPPU sebagai pionir penegakan hukum persaingan usaha belum mampu mengakomodasi terhadap ganti rugi, walaupun sudah ada putusan mengenai ganti rugi pada Perkara Nomor 19/KPPU-L/2007 mengenai putusan rekaman EMI.

Putusan ganti rugi ini, tertuang dalam Undang – Undang No. 5 Tahun 1999 Pasal 47 ayat (2) huruf f. Majelis Komisi memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha untuk membayar ganti rugi kepada pelaku usaha lain yang dirugikan. Majelis Komisi memerintahkan EMI Music dan EMI Indonesia untuk membayar ganti rugi kepada perusahaan Aquarius selaku pelaku usaha pelapor sebesar Rp 3.814.749.520,- (tiga milyar delapan ratus empat belas juta tujuh ratus empat puluh sembilan ribu lima ratus dua puluh rupiah). Kedua perusahaan itu juga wajib membayar denda sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) kepada Negara. Putusan tersebut mengabulkan ganti rugi yang diajukan oleh pelapor, tapi tidak dapat direalisasikan karena mekanisme yang tidak jelas dari ganti rugi tersebut.

Selain itu, penegakan UU No. 5 Tahun 1999 membuka kesempatan terjadinya gugatan *Class Action* terhadap pelaku usaha yang dinyatakan bersalah dan dihukum oleh KPPU. *Class Action* diartikan sebagai gugatan yang diajukan oleh satu atau beberapa orang yang bertindak sebagai wakil kelompok untuk dan atas nama kelompok tanpa mendapatkan surat kuasa dari yang diwakilinya namun dengan mendefinisikan identifikasi anggota kelompok secara spesifik (Harahap, 2017).

Permasalahan dalam gugatan *Class Action* merupakan bukan dalam lingkup penegakan UU No. 5 Tahun 1999, tetapi merupakan implikasi dari penegakan UU tersebut terhadap pelaku usaha (Stephani et al., 2013). Oleh karena itu, sangat diperlukan adanya kejelasan dan ketegasan pengaturan, khususnya mengenai penggabungan gugatan *Class Action* yang diajukan kepada pihak yang sama di pengadilan yang berbeda. Diakuinya *Class Action*, tentunya akan memudahkan bagi korban persaingan usaha yang tidak sehat dan monopoli oleh pelaku usaha yang bersifat massal untuk mengajukan gugatan guna memperoleh kerugian.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. karena penelitian ini ditujukan untuk menganalisis asas, kaidah dan doktrin-doktrin hukum dengan menggunakan data sekunder dan didukung oleh data primer. Penelitian ini bersifat deskriptif dan komparatif, serta menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Karena ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan yang dilakukan secara online dikarenakan berlangsungnya masa pandemi COVID-19 sehingga menyulitkan penelitian ini untuk melakukan studi kepustakaan secara fisik.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1 Larangan Penetapan Harga dan Sistem Pembuktian Dalam Hukum Persaingan Usaha

Perjanjian penetapan harga (*Price Fixing Agreement*) merupakan salah satu cara yang dilakukan di antara pelaku usaha yang bertujuan untuk menghasilkan keuntungan yang setinggi-tingginya. Perilaku penetapan harga yang dilakukan di antara pelaku usaha menimbulkan anti persaingan dari segi harga terhadap produk yang mereka jual atau mereka pasarkan. Hal tersebut dapat berdampak pada *consumers surplus* yang dimiliki oleh konsumen, sehingga konsumen dipaksa beralih ke produsen atau penjual (Nugroho, 2014). Dengan demikian perusahaan yang mampu memproduksi secara lebih efisien akan mampu menetapkan harga yang lebih rendah dari para pesaingnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, pendekatan *per se illegal* yang dikategorikan sebagai pendekatan positivistik. Suatu tindakan bisnis dapat dinilai berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, sehingga dapat mengetahui perbuatan tersebut melanggar UU persaingan usaha atau tidak. Dalam pendekatan ini, akibat yang ditimbulkan dari tindakan bisnis pelaku bisnis tidak harus dibuktikan sebagai dasar dalam penilaian. Suatu tindakan bisnis dinilai berdasarkan kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan. Dalam *per se illegal*, kata-kata yang dipakai adalah "dilarang", "... yang dapat mengakibatkan ..." (Anggraini, 2005).

Pembenaran substantif dalam *per se illegal* harus didasarkan pada fakta atau asumsi, bahwa perilaku tersebut dilarang karena dapat mengakibatkan kerugian bagi pesaing lainnya dan atau konsumen. Hal tersebut dapat dijadikan pengadilan sebagai alasan pembenar dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, terdapat dua hal penting yang harus diperhatikan oleh pengadilan, pertama, adanya dampak merugikan yang signifikan dari perilaku tersebut. Kedua, kerugian tersebut harus tergantung pada kegiatan yang dilarang (Anggraini, 2005).

Secara umum para penegak hukum dapat langsung menerapkan pasal ini kepada pelaku usaha yang melakukan perjanjian penetapan harga tanpa harus menunggu munculnya akibat dari perbuatan tersebut (Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, 2005). Dengan kata lain, perjanjian penetapan harga dilarang secara mutlak tanpa memerlukan pembuktian apakah perbuatan tersebut menimbulkan dampak negatif terhadap konsumen dan persaingan usaha. Dengan menggunakan pendekatan *per se* ini, dianggap lebih dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak sehingga tidak perlu membuktikan kesalahan pelaku usaha terlebih dahulu (Lubis et al., 2017).

Hukum persaingan usaha, memiliki karakteristik yang berbeda dengan hukum pidana. Hukum persaingan usaha sangat dipengaruhi oleh pendekatan *economic analysis of law*, sehingga sulit jika hanya ditegakkan menggunakan alat bukti langsung. Hukum persaingan usaha juga dikenal dengan adanya norma hukum yang harus didekati dengan pendekatan *rule of reason* dan *per se illegal* yang memerlukan pendekatan - pendekatan ekonomi untuk memastikan telah terjadinya suatu perjanjian yang dilarang dan untuk memastikan akibat - akibat ekonomi yang ditimbulkan oleh perbuatan - perbuatan anti persaingan tersebut (Agus Riyanto, 2018).

Untuk menambah acuan bagi KPPU dalam menganalisa perkara-perkara yang masuk sebagai laporan maupun inisiatif, pedoman Pasal 5 yang diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2011 turut mengatur bentuk-bentuk penetapan harga yang termasuk ke dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak mengatur tentang bagaimana cara membuktikan adanya suatu perjanjian yang berkaitan dengan perjanjian penetapan harga. Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2011 menjelaskan mengenai bukti langsung (*direct evidence*) dan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) untuk menyelesaikan perkara pelanggaran yang dapat memicu praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam pembuktian perkara pelanggaran perjanjian penetapan harga, alat bukti tidak langsung yang berupa bukti komunikasi dan bukti ekonomi dapat dikategorikan sebagai alat bukti petunjuk. Seperti yang tertuang dalam Pasal 57 ayat (2) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara disebutkan bahwa petunjuk merupakan pengetahuan Majelis Komisi yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya.

Jika telah terbukti atas hasil penyelidikan melalui analisis ekonomi ini, KPPU berupaya untuk mendapatkan serangkaian alat bukti lainnya. Oleh karena alat bukti tidak langsung tidak dapat digunakan sebagai alat bukti satu-satunya dalam perkara KPPU. Perkembangan selanjutnya apabila tidak ditemukan alat bukti lain yang dapat menyatakan bahwa para pelaku usaha tersebut bersalah maka kalau sudah pada tahap pemeriksaan lanjutan maka putusan KPPU akan memberikan putusan tidak bersalah.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) menjelaskan alat bukti yang dapat digunakan untuk membuktikan terjadinya perjanjian kartel yang terdiri dari bukti langsung dan bukti tidak langsung yang mana dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No 4 Tahun 2011 tersebut juga dijelaskan mengenai bukti langsung dan bukti tidak langsung (OECD, Jilid 1).

Bentuk pertama dari bukti tidak langsung yaitu bukti bahwa pelaku usaha kartel tersebut bertemu atau berkomunikasi, namun tidak menggambarkan isi dari komunikasi mereka terkait mengenai adanya pelanggaran. Bukti tersebut disebut sebagai bukti komunikasi. Bentuk kedua dari bukti tidak langsung disebut dengan bukti ekonomi. Bukti ekonomi terdiri dari dua bentuk, yaitu *structural evidence* (bukti struktural) dan *conduct evidence* (bukti perilaku). Bukti ekonomi struktural adalah seperti contoh konsentrasi pasar yang tinggi, begitu juga sebaliknya adanya konsentrasi pasar yang rendah, tingginya hambatan untuk memasuki pasar, homogenitas produk menunjukkan apakah struktur pasar memungkinkan untuk pembentukan suatu kartel. Sedangkan bukti perilaku adalah seperti peningkatan harga yang paralel, dan pola penawaran yang mencurigakan yang menunjukkan apakah pesaing di pasar berperilaku tidak bersaing (OECD, Jilid 1).

Penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia masih diwarnai oleh ketidakpastian hukum terkait dengan penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*). Ketidakpastian hukum tersebut bersumber dari ketidakjelasan rumusan UU No. 5 Tahun 1999 dan inkonsistensi dalam putusan-putusan Mahkamah Agung. Sejalan dengan Teori Kepastian Hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang mana

kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku.

3.2 Kajian Hukum terhadap Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019 tentang Dugaan Pelanggaran Penetapan Harga pada Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi Dalam Negeri

KPPU telah memutuskan tujuh maskapai terbukti melakukan pelanggaran persaingan usaha karena dianggap melakukan perjanjian bersama-sama dalam menetapkan harga tiket pesawat. Ketujuh maskapai tersebut PT Garuda Indonesia, PT Citilink Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT NAM Air, PT Batik Air, PT Lion Mentari dan PT Wings Abadi.

Pada Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019, pelanggaran perjanjian penetapan harga (*price fixing*) yang terjadi dianalisis dengan mencari bukti tambahan yaitu bukti ekonomi dan bukti komunikasi sebagai petunjuk bagi KPPU dalam memutus perkara yang berdasarkan pada Pasal 57 Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2019. Sejalan dengan pengertian bahwa bukti yang cukup adalah pemenuhan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah. Maka dari itu, pembuktian perkara ini tidak terlepas pada pembuktian pemenuhan unsur-unsur dari pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan pada unsur-unsur pelanggaran penetapan harga sebagaimana yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa semua unsur dinyatakan telah terpenuhi. Pembuktian dalam pemenuhan unsur-unsur Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dilakukan dengan pendekatan *per se illegal* dan merupakan syarat yang bersifat kumulatif. Oleh karena itu, penulis sepakat dengan putusan Majelis Komisi yang menyatakan bahwa, Pihak Terlapor I sampai dengan Terlapor VII terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan kesepakatan terkait penetapan harga tiket Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi.

Namun begitu, penerapan sanksi denda dirasa masih kurang mampu memberikan efek jera bagi pelaku usaha untuk tidak melakukan perjanjian penetapan harga yang dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen. Sehingga KPPU dalam beberapa perkara yang ditanganinya, seringkali menjatuhkan putusan dengan sanksi di luar daripada ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 47. Seperti pada Putusan No. 15/KPPU-I/2019 dimana KPPU meminta para Terlapor untuk memberitahukan secara tertulis kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebelum mengambil setiap kebijakan pelaku usaha yang akan berpengaruh terhadap peta persaingan usaha, harga tiket yang dibayar oleh konsumen, dan masyarakat selama 2 (dua) tahun.

Pertimbangan-pertimbangan Majelis Komisi dalam memutus putusan tidak terlepas dari situasi pandemi COVID-19 yang sedang terjadi dalam masa penyidikan hingga putusan. Meskipun dalam putusannya Majelis Komisi seakan-akan menjatuhkan putusan yang tidak sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, perlu diketahui bahwa KPPU memiliki kewenangan diskresi sesuai yang diatur dalam Pasal 43 jo. 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Putusan Komisi telah didasarkan pada pembuktian dengan bukti tidak langsung yang kemudian disimpulkan sebagai sah dan meyakinkan telah terjadinya perjanjian penetapan harga.

Majelis Komisi yang menjatuhkan putusan bukan berupa denda disebabkan oleh adanya biaya produksi yang dipengaruhi oleh keadaan ekonomi pada masa itu. Biaya produksi tersebut telah diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 14 Tahun 2016 tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan dan Penetapan Tarif Batas Atas dan Batas Bawah Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri dan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 20 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Formulasi Perhitungan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri.

Biaya produksi terdiri dari biaya operasional langsung dan biaya operasional tidak langsung dengan struktur biaya produksi *airline* antara lain biaya avtur, biaya kebandarudaraan (*ground handling*), *maintenance*, biaya sewa pesawat, SDM, biaya asuransi, biaya navigasi, *catering*, *allowances crew* dan lain lain. Adanya biaya produksi sebagai penunjang keberlangsungan maskapai penerbangan menjadi pertimbangan dalam bentuk bukti ekonomi bagi Majelis Komisi. Maka dari itu dengan melihat situasi pandemi Covid-19 yang masih berlangsung yang serta merta memberikan dampak bagi perekonomian negara, Majelis Komisi dengan kewenangan diskresinya tidak menjatuhkan sanksi denda bagi 7 (tujuh) maskapai penerbangan meskipun telah terbukti melakukan perjanjian yang dilarang Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Maka dari itu, terkhusus pada perkara putusan No. 15/KPPU-I/2019 mengenai Dugaan Pelanggaran Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terkait Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi Dalam Negeri, diperlukan koordinasi yang baik dari Kementerian Perhubungan dalam membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan jasa angkutan udara niaga khususnya pada tarif batas atas dan tarif batas bawah sehingga pelaku usaha memperoleh kepastian dalam menentukan harga tiket yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Majelis Komisi menjatuhkan putusan yang tentunya mempertimbangkan kondisi pelaku usaha sehingga segala kegiatan di dunia usaha dapat berjalan tanpa terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. KPPU berada dalam posisi yang memiliki kewenangan yang sempurna namun tidak didukung dengan aturan yang kuat dalam menjalankan kewenangannya tersebut. KPPU selama ini menjalankan kewenangannya dengan berdasarkan pada Peraturan Komisi yang dikeluarkan oleh KPPU itu sendiri. Kewenangan yang dimiliki seharusnya didasari dengan aturan setara dengan Undang-Undang sehingga kepastian hukum dapat terjamin baik bagi KPPU sebagai lembaga yang berwenang dan bagi para pelaku usaha. Hal ini untuk menghindari timbulnya ketidakpercayaan terhadap KPPU serta pandangan bahwa KPPU menjatuhkan putusan yang melampaui kewenangan yang sudah diatur oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan pada keterangan diatas, penulis berpendapat bahwa KPPU telah menjalankan kewenangannya selama proses pemeriksaan perkara dengan berpedoman pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Berkaitan dengan pembuktian, KPPU juga telah berpedoman pada Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019 untuk bukti tidak langsung (*indirect evidence*) yang diatur dalam Pasal 57 angka (3) dan (4) yaitu bukti ekonomi dan bukti komunikasi. Segala pertimbangan KPPU yang memang merupakan

lembaga yang menangani perkara bidang persaingan usaha telah mempertimbangkan faktor ekonomi yang turut memberikan dampak bagi terjadinya perilaku ekonomi.

Dengan demikian, korelasi pada bab ini dalam penelitian tesis dengan Teori *Economic Analysis of Law* yang dikemukakan oleh Richard A. Posner bahwa berperannya hukum harus dilihat dari konsep pilihan rasional (*rational choice*), nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*). Penggunaan konsep pembuktian *indirect evidence* pada dasarnya mencerminkan teori ini bahwa perlu adanya pendekatan ekonomi dalam penyelesaian perkara hukum di bidang ekonomi guna menciptakan efisiensi atau kesejahteraan pada masyarakat itu sendiri. Hal ini dikarenakan permasalahan persaingan usaha tidak hanya dapat merugikan pelaku usaha pesaingnya namun juga dapat merugikan konsumen secara tidak langsung.

3.3 Gugatan *Class Action* sebagai Upaya Hukum yang Dilakukan Oleh Konsumen

Gugatan *Class Action* bermakna untuk menghindari adanya gugatan-gugatan individual yang bersifat pengulangan terhadap permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan yang sama dari sekelompok orang yang menderita kerugian. Hal ini berarti gugatan yang diajukan sekelompok orang melalui gugatan *Class Action* akan lebih bersifat ekonomis jika dibanding setiap orang mengajukan gugatan sendiri-sendiri ke pengadilan. Selain itu, waktu dan biaya yang harus dikeluarkan untuk mengajukan gugatan *Class Action* akan menjadi lebih efisien apabila dibandingkan dengan mengajukan gugatan secara individual dari masing-masing anggota kelompok (Erlina, 2010).

Penegakan UU No. 5 Tahun 1999 membuka kesempatan terjadinya gugatan *Class Action* terhadap pelaku usaha yang dinyatakan bersalah dan dihukum oleh KPPU. *Class Action* diartikan sebagai gugatan yang diajukan oleh satu atau beberapa orang yang bertindak sebagai wakil kelompok (*class representative*) untuk dan atas nama kelompok tanpa mendapatkan surat kuasa dari yang diwakilinya namun dengan mendefinisikan identifikasi anggota kelompok secara spesifik. Anggota kelompok tersebut mempunyai kesamaan fakta yang mengakibatkan adanya kesamaan kepentingan dan penderitaan (Harahap, 2017).

Pada hukum Perdata yakni pada pasal 1365 KUHPerdata mengenai perbuatan ganti rugi tidak dapat digolongkan menjadi Gugatan *Class Action* karena pada pasal 1365 KUHPerdata hanya digugat oleh perorangan. Gugatan *Class Action* diajukan terdiri dari beberapa orang. Selain itu, Gugatan *Class Action* muncul dikarenakan adanya kerugian konsumen (*consumer loss*) dan kerugian konsumen tersebut dikenal dalam Hukum Persaingan Usaha. KPPU mewakili kepentingan umum sesuai dengan tujuan Undang – Undang. Hanya saja KPPU tidak menuntut kerugian bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan. Namun, KPPU hanya memberikan denda kepada Negara.

Permasalahan dalam gugatan *Class Action* merupakan bukan dalam lingkup penegakan UU No. 5 Tahun 1999, tetapi merupakan implikasi dari penegakan UU tersebut terhadap pelaku usaha. Penegakan UU No. 5 Tahun 1999 membuka kesempatan terjadinya gugatan *Class Action* terhadap pelaku usaha yang dinyatakan bersalah oleh KPPU. Oleh karena itu, sangat diperlukan adanya kejelasan dan ketegasan pengaturan,

khususnya mengenai penggabungan gugatan *Class Action* yang diajukan kepada pihak yang sama di pengadilan yang berbeda. Diakuinya *Class Action*, tentunya akan memudahkan bagi korban persaingan usaha yang tidak sehat dan monopoli oleh pelaku usaha yang bersifat massal untuk mengajukan gugatan guna memperoleh kerugian (Stephani et al., 2013).

Penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia masih jauh dari kata sempurna. Terlebih lagi atas kegagalan KPPU dalam mengakomodasi kepentingan pelaku usaha untuk mendapat kompensasi atas kerugian yang diderita. Hal itu dapat terjadi karena selama ini Indonesia hanya memberikan ruang bagi *public enforcement* untuk diterapkan. Berdasarkan fakta-fakta yang telah dipaparkan sebelumnya, terdapat sebuah urgensi untuk menerapkan penegakan hukum persaingan usaha secara privat (*private enforcement*) di Indonesia.

Secara formal, istilah *private enforcement* tidak dikenal dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. Hal ini mengingatkan bahwa penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia dilaksanakan oleh lembaga-lembaga publik yang secara sah diberi wewenang untuk menyelesaikan setiap persoalan persaingan usaha. Dalam hal ini lembaga-lembaga publik tersebut dapat dikategorikan sebagai *public enforcement* hukum persaingan usaha. *Private enforcement* dapat dijadikan sebagai ide yang bagus dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Namun, *private enforcement* belum dapat dilakukan karena kurangnya pemahaman penegak hukum akan *private enforcement* ini. Tetapi, *private enforcement* dapat digabungkan dengan *Class Action*, sebab *Class Action* telah jelas diatur pada PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. (Sebastian Peyer dan Kai Hüscherarth, 2021)

Berdasarkan fakta-fakta yang ada, penelitian ini mendukung adanya harmonisasi antara *public enforcement* dan *private enforcement* di Indonesia dengan tidak menghilangkan kewenangan KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha. Hanya KPPU yang dapat mengidentifikasi ada atau tidaknya pelanggaran hukum persaingan usaha. Sejak tahun 2000 berdiri hingga tahun 2021, KPPU telah berhasil menangani sekitar 407 perkara (KPPU, 2021). Dengan demikian, kemampuan yang dimiliki KPPU dalam menangani pelanggaran hukum persaingan usaha dapat diselaraskan dengan penerapan *private enforcement* di Indonesia, sehingga akan tercipta penegakan hukum persaingan usaha yang memberikan kepastian hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch (Prasetyo, 2015).

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan dari pembahasan yang telah diuraikan dalam tesis ini, maka penulis menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- 4.1.1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengatur mengenai pelanggaran perjanjian penetapan harga pada Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999. Untuk menyatakan bahwa suatu pelaku usaha telah meyakinkan melakukan pelanggaran perjanjian penetapan harga, maka Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 jo Pasal 45

Peraturan Komisi No 1 Tahun 2019 telah mengatur alat bukti pemeriksaan. *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) menjelaskan mengenai alat bukti yaitu bukti langsung dan bukti tidak langsung. Bukti tidak langsung (*indirect evidence*) tidak disebutkan secara eksplisit sebagai alat bukti dalam Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999. Namun demikian, KPPU dalam memeriksa dan memutuskan dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 sering mempergunakan bukti tidak langsung (*indirect evidence*).

- 4.1.2 Pada putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019 mengenai dugaan pelanggaran perjanjian penetapan harga menyatakan bahwa seluruh terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. KPPU dalam melakukan pemeriksaan kasus tersebut menggunakan pendekatan *per se illegal*. KPPU meminta para Terlapor untuk memberitahukan secara tertulis kepada KPPU setiap kebijakan yang hendak diambil pelaku usaha yang akan berpengaruh terhadap peta persaingan usaha dan harga tiket yang dibayar oleh konsumen selama 2 (dua) tahun, dirasa melampaui batas kewenangan yang dimiliki oleh KPPU. Akan tetapi bila diteliti kondisi yang terjadi telah memasuki pandemi COVID-19, maka pertimbangan yang telah diberikan oleh Majelis Komisi merupakan pertimbangan ekonomi sehingga pada putusan tersebut tidak dijatuhkan sanksi administratif berupa denda. Berkaitan dengan pembuktian, KPPU juga telah berpedoman pada Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019 untuk bukti tidak langsung (*indirect evidence*) yang diatur dalam Pasal 57 angka (3) dan (4) yaitu bukti ekonomi dan bukti komunikasi. Segala pertimbangan KPPU yang memang merupakan lembaga yang menangani perkara bidang persaingan usaha telah mempertimbangkan faktor ekonomi yang turut memberikan dampak bagi terjadinya perilaku ekonomi.
- 4.1.3 Upaya hukum yang dilakukan oleh konsumen secara massal selaku korban persaingan usaha yang tidak sehat oleh pelaku usaha untuk mengajukan gugatan guna memperoleh keadilan terhadap kerugian atas putusan KPPU dapat mengajukan Gugatan *Class Action*. Gugatan *Class Action* muncul dikarenakan adanya kerugian konsumen dan kerugian konsumen tersebut dikenal dalam Hukum Persaingan Usaha. KPPU mewakili kepentingan umum sesuai dengan tujuan Undang – Undang. KPPU tidak menuntut kerugian bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan, tetapi KPPU hanya memberikan denda dan diserahkan kepada Negara. Dari sisi ini, dapat disimpulkan bahwa wewenang KPPU yang secara khusus berhubungan dengan perlindungan konsumen adalah tidak memadai. Terdapat urgensi untuk menerapkan penegakan hukum persaingan usaha secara privat (*private enforcement*) di Indonesia. Karena, *private enforcement* dapat diterapkan atas adanya gugatan ganti rugi yakni berdasarkan 1365 KUHPerdara, dan digugat oleh pelaku usaha pelapor. Penerapan harmonisasi *public enforcement* dan *private enforcement* di Indonesia dapat mengacu pada mekanisme *follow-on*, di mana Penggugat menjadikan Putusan KPPU yang inkraht sebagai landasan untuk mengajukan gugatan kompensasi ganti rugi ke Pengadilan Niaga (*private enforcement*).

4.2 Saran

Dari pemaparan penulisan dan kesimpulan diatas, ada beberapa hal yang dapat disarankan oleh penelitian ini, yaitu:

- 4.2.1 Perlu dirumuskan *standard operating procedure* yang jelas oleh KPPU terkait penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) agar penggunaannya dalam memeriksa dan memutus perkara persaingan usaha bisa dilakukan secara konsisten, dapat berupa pengembangan alat bukti yang mana memasuki norma OECD ke dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, diperlukan pembentukan hukum melalui yurisprudensi tetap Mahkamah Agung agar tercipta kenyataan hukum terkait penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dalam memutus perkara-perkara persaingan usaha. Disamping itu, perlu dilakukan pembentukan kesatuan pemaknaan melalui terbentuknya kenyataan hukum dalam putusan-putusan Mahkamah Agung terkait eksistensi bukti tidak langsung.
- 4.2.2 KPPU dalam menjatuhkan sanksi berupa Tindakan administratif dalam Undang – Undang No. 5 Tahun 1999 harus menyesuaikan dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan. Dalam hal ini KPPU melihat ketentuan Peraturan Pemerintah sebagai tindak lanjut perubahan dalam UU Cipta Kerja tersebut. Karena terkait dengan kriteria, jenis dan besaran denda akan di atur dalam peraturan tersebut.
- 4.2.3 Meminta lembaga peradilan tidak ragu menerima gugatan *class action* yang diajukan oleh perwakilan konsumen yang berimplikasi dari putusan KPPU. Sehingga, pelaku usaha atau konsumen yang ingin menggugat kompensasi ganti rugi ke Pengadilan Niaga dapat menjadikan Putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap sebagai landasan gugatan (*follow-on mechanism*).

References

- Anggraini, A. M. (2005). *PENERAPAN PENDEKATAN" RULE OF REASON" DAN" PER SE OLLEGAL" DALAM HUKUM PERSAINGAN*.
- Erlina, B. (2010). Gugatan Class Action dalam Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia. *KEADILAN PROGRESIF*, 1(1).
- Harahap, M. Y. (2017). *Hukum acara perdata: tentang gugatan, persidangan, penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*. Sinar Grafika.
- Lubis, A. F., Anggraini, A. M. T., Kurnia, K., Toha, B., Hawin, M., Sirait, N. N., Prananingtyas, P., Maarif, S., & Silalahi, U. (2017). *Hukum persaingan usaha: buku teks*.
- Nugroho, S. A. (2014). *Hukum persaingan usaha di Indonesia*. Prenada Media.

OECD, *Toolkit Penilaian Persaingan Usaha Jilid I: Prinsip –Prinsip*.

Peyer, Sebastian dan Hüschelarth, Kai. *Public and Private Enforcement of Competition Law a Differentiated Approach*, University of East Anglia, diakses dari web <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/8235394/CCP+Working+Paper+13-5.pdf/86d76261-eda5-4de7-af2a-51d9684e0c45>, pada tanggal 7 Juli 2021.

Prasetyo, T. (2015). *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*. Nusa Media.

Republik Indonesia, Direktorat Jendral Perhubungan Udara, “*Buku Profil Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Edisi Juni 2021*”, diakses dari web <http://hubud.dephub.go.id/website/IPBukuProfil.php>, pada tanggal 31 Juli 2021.

Republik Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha. “*Laporan Tahunan*,” diakses dari web <https://kppu.go.id/laporan-tahunan/> pada tanggal 8 Juli 2021.

Riyanto, Agus. (2018). “*Economic Analysis Of Law Terhadap Kejahatan Korporasi*”, *Binus University Faculty of Humanity*.

Stephani, E., Sirait, N. N., & WINDHA, W. (2013). Gugatan Class Action Sebagai Implikasi Dari Penegakan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan USAha Tidak Sehat. *Transparency Journal of Economic Law*, 2(1), 14657.

Tridarani, M. (2020). *Relevansi Perjanjian Penetapan Harga dan Kartel Industri Angkutan Udara Domestik dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. UNIVERSITAS AIRLANGGA.

Yani, Ahmad dan Widjaja, Gunawan. (1999). *Anti monopoli*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Yowanda, H. B., & Mawardy, M. K. (2017). *Strategi Pemasaran Penerbangan Berkonsep Low Cost Carrier (Lcc) dan Daya Saing Perusahaan (Studi pada Maskapai Penerbangan PT. Garuda Indonesia Citilink)*. Brawijaya University.
