

UNIVERSITAS BENGKULU
FAKULTAS HUKUM



***RULE OF REASON* YANG DIGUNAKAN OLEH
KPPU DALAM MEMUTUSKAN PERKARA
DUGAAN PRAKTIK MONOPOLI TERHADAP
PELAYANAN JASA TAKSI DI BANDAR
UDARA INTERNASIONAL SULTAN
HASANUDDIN MAKASSAR
(Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009)**

KAJIAN PUTUSAN

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian dan Memenuhi
Persyaratan Guna Mencapai
Gelara Sarjana Hukum**

Oleh :

**NICO ANDREAS
B1A010011**

**BENGKULU
2014**

PERNYATAAN KEASLIAN KAJIAN PUTUSAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Universitas Bengkulu maupun di perguruan tinggi lainnya;
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan hasil penelitian saya sendiri, yang disusun tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan dari tim pembimbing;
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan apabila di kemudian hari dapat dibuktikan adanya kekeliruan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia untuk menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar akademik yang diperoleh dari karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Bengkulu.

Bengkulu, 7 Juli 2014

Yang Membuat Pernyataan,



Nico Andreas
NPM. B1A010011

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*Twenty years from now...,
you will be more disappointed by the things
that you didn't do than by the ones you did do.
So throw off the bowlines.
Sail away from the safe harbor.
Catch the trade winds in your sails.
EXPLORE. DREAM. DISCOVER.*

– **Mark Twain** –

*In this life...,
we cannot always do great things.
But...,
we can do small things with great love.*

– **Mother Theresa** –

Karya kecil ini kupersembahkan untuk:

Papa dan Mama

(Alm) Theodorus Johny Hidayat

&

Lidwina Lilia Fransisca

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yesus Kristus atas segala rahmat, karunia, pertolongan, serta pendampingan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini tepat pada waktunya. Tugas akhir yang berupa kajian putusan dengan judul **“*Rule of Reason* yang Digunakan oleh KPPU dalam Memutuskan Perkara Dugaan Praktik Monopoli terhadap Pelayanan Jasa Taksi di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar (Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009)”**, disusun berdasarkan hasil studi literatur dengan harapan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pemahaman kepada rekan-rekan mahasiswa mengenai hukum antimonopoli dan persaingan usaha.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam proses penulisan tugas akhir ini, terutama kepada:

1. Bapak M. Abdi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.
2. Bapak Dr. Tito Sofyan, S.H., M.S., selaku Dosen Pembimbing I yang telah banyak meluangkan waktu dan tenaga untuk memberikan arahan, bimbingan serta saran keilmuan kepada penulis.
3. Ibu Dr. Nur Sulisty Budi Ambarini, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing II sekaligus Sekretaris Program Studi Fakultas Hukum Universitas Bengkulu yang telah banyak meluangkan waktu dan tenaga

untuk memberikan arahan, bimbingan, saran keilmuan serta nasehat kepada penulis.

4. Ibu Ganefi, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. Chandra Irawan, S.H., M.Hum., selaku Tim Pembahas/Tim Penguji yang telah memberikan banyak arahan serta saran keilmuan kepada penulis.
5. Bapak Adi Bastian Salam, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah banyak membimbing dan memberikan nasehat kepada penulis selama proses perkuliahan.
6. Bapak/Ibu Dosen serta seluruh staf Fakultas Hukum Universitas Bengkulu yang telah berkenan membagi ilmu pengetahuan dan membekali penulis melalui kegiatan perkuliahan maupun kegiatan diskusi.
7. (Alm) Papa yang selalu memberikan motivasi kepada penulis, serta Mama yang telah banyak berkorban dan berdoa bagi keberhasilan penulis tanpa mengenal waktu dan tempat. Kalian berdua merupakan sumber inspirasi tak terbatas yang selalu mendorong penulis untuk melakukan upaya terbaik dalam menjalani kehidupan ini.
8. Keluarga besar tercinta, *Pho-pho* (Oey Ting Nio dan (alm) Liem Tjin Lan), *Kung-kung* (Chen Yen Chin dan (alm) Hauw Ton Fa), *Akiu* (Ir. Robianto, Ir. Tommy, dan dr. David), *Apak* (Apang dan (alm) Akiat), *Ì* (Angelika, drg. Merry, Trisianty), *Pakme* (Cui Fung dan Achin), *Kiume* Milie, Om Een, dan *Ichong* Popo.
9. Saudara-saudara terkasih, dr. Maria Goretti, Victor Andreas, Jovian, Meilistya, Michellin, Rere, Noah, Zoe, Nathan, Reinard, Farel, Valerie,

Ishel, Alex, Elvin, Ce Aling, Ko Alex, dan Ko Eric, yang selalu memberikan semangat dan menceriaikan hidup penulis.

10. Seseorang yang penulis sayangi dan kasihi “Si Nenek” yang selalu memberikan motivasi juga mengajarkan banyak hal berharga kepada penulis, membuat penulis mengenal Tuhan secara lebih dalam dan tulus, serta membuat penulis bersemangat dan memiliki tujuan dalam mengejar cita-cita.
11. Almamater tercinta, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Teman-teman angkatan 2010, yang telah menjadi teman diskusi serta teman berbagi suka-duka selama proses merajut cita-cita bersama menjadi seorang Sarjana Hukum.
12. Teman-teman dari Binus University dan Multimedia Nusantara University, yang telah memberikan semangat dan motivasi bagi penulis.

Besar harapan penulis untuk mendapatkan masukan maupun kritik dari kalangan pembaca yang sifatnya membangun, karena merupakan hal sangat esensial bukan hanya untuk meniadakan kesalahan, namun menjadi motivasi guna terus mengembangkan potensi keingintahuan, keluasan berpikir serta memperkuat akar kearifan. Semoga karya tulis ini bermanfaat pada bidang ilmu hukum yang sangat luas. *God Bless.*

Bengkulu, Mei 2014
Penulis,

Nico Andreas

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI	
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN KAJIAN PUTUSAN	
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR SINGKATAN.....	viii
ABSTRAK	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	8
C. Tujuan dan Manfaat Kajian Putusan.....	8
1. Tujuan Kajian Putusan	8
2. Manfaat Kajian Putusan	9
D. Kerangka Pemikiran	9
1. Konsep Persaingan Usaha	9
2. Praktik Monopoli.....	12
3. KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha).....	15
4. Pendekatan <i>Rule of Reason</i>	17
5. Pelayanan Jasa Taksi Bandara.....	18
E. Keaslian Kajian Putusan	21
F. Metode Kajian Putusan	25
1. Jenis Kajian Putusan.....	25

2. Pendekatan Kajian Putusan	26
3. Bahan Hukum.....	27
4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	31
5. Pengolahan Bahan Hukum	32
6. Analisis Bahan Hukum.....	33
BAB II. KASUS POSISI DAN PUTUSAN	34
A. Kasus Posisi Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009	34
B. Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009	42
1. Pertimbangan Hukum.....	42
2. Putusan KPPU	57
C. Putusan MA No. 141 K/Pdt.Sus/2011	58
D. Beberapa Putusan KPPU Mengenai Dugaan Praktik Monopoli terhadap Pelayanan Jasa Taksi Bandara	60
1. Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009	60
2. Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2009	64
3. Perkara No. 27/KPPU-L/2007.....	69
E. Perbandingan Beberapa Putusan KPPU Mengenai Dugaan Praktik Monopoli terhadap Pelayanan Jasa Taksi Bandara.....	70
BAB III. ANALISIS KASUS DAN PUTUSAN	73
A. Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia	73
1. Perspektif Persaingan Usaha	80
2. Persaingan dan Monopoli sebagai Instrumen.....	84
B. Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia.....	86
1. Penegakan Hukum Persaingan Usaha oleh KPPU	90
2. Pendekatan yang Digunakan KPPU dalam Memutus Perkara	95
C. Pendekatan <i>Rule of Reason</i> vs Pendekatan <i>Per-se Illegal</i>	100
1. Pendekatan <i>Rule of Reason</i> pada Kasus di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar	100
2. Kebijakan Persaingan Usaha di Tingkat Daerah.....	103
D. Aspek Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Hukum dalam Putusan KPPU	105
1. Aspek Keadilan	108

2. Aspek Kemanfaatan	110
3. Aspek Kepastian Hukum.....	111
BAB IV. PENUTUP	114
A. Kesimpulan.....	114
B. Saran.....	116
DAFTAR PUSTAKA.....	118

DAFTAR TABEL

Tabel 1 – Penelitian di Bidang Hukum Persaingan Usaha	21
Tabel 2 – Perangkat Hukum yang Ada Sebelum Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Per- saingan Usaha Tidak Sehat	75
Tabel 3 – Larangan Persaingan yang Bersifat <i>Per-se Illegal</i>	97
Tabel 4 – Larangan Persaingan yang Bersifat <i>Rule of Reason</i>	98

DAFTAR SINGKATAN

API	– PT. Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar
Bandara	– Bandar Udara
CV	– <i>Commanditaire Vennootschap</i>
DPC	– Dewan Pimpinan Cabang
IMF	– <i>International Monetary Fund</i>
Kopsidara	– Koperasi Taksi Bandar Udara
KPPU	– Komisi Pengawas Persaingan Usaha
KUHP	– Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHPdt	– Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
Lanudal	– Pangkalan Udara TNI-AL
LHPL	– Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan
MA	– Mahkamah Agung
No.	– Nomor
NPWP	– Nomor Pokok Wajib Pajak
Organda	– Organisasi Angkutan Darat
PT	– Perseroan Terbatas
SIUP	– Surat Izin Usaha Perdagangan
TDP	– Tanda Daftar Perusahaan
TNI-AL	– Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut
UUPA	– Undang-Undang Pokok Agraria
VLCC	– <i>Very Large Crude Carrier</i>
YLKI	– Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

ABSTRAK

Setiap bandara dituntut untuk dapat memberikan jasa pelayanan kepada penumpang yang akan melanjutkan perjalanan dengan menggunakan jasa transportasi umum darat maupun laut. Salah satu bentuk pelayanan yang disediakan oleh pihak pengelola bandara adalah kenyamanan dalam penggunaan jasa taksi seperti halnya di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar. Pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin ini diindikasikan tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sehingga mendorong KPPU melakukan suatu upaya advokasi. Upaya advokasi oleh KPPU ini ditanggapi PT. Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin selaku pengelola, dengan membuka kesempatan berusaha bagi operator taksi lain, namun masih terdapat pembatasan. Hal ini dikarenakan pertimbangan terhadap keberadaan taksi Kopsidara yang lebih dulu beroperasi. KPPU dalam memutuskan perkara ini tidak menggunakan pendekatan *per-se illegal* namun menggunakan pendekatan *rule of reason*. Pokok permasalahan yang diteliti adalah mengenai alasan KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam memutuskan perkara tersebut, serta mengenai ada/tidaknya aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum yang terwujud dalam Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan Majelis Komisi untuk menganalisis lebih dalam mengenai dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha yang dilakukan, karena tidak semua monopoli itu menimbulkan efek negatif. Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 juga telah berhasil mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Meskipun, secara empiris kepastian hukum belum sepenuhnya tercipta.

Kata kunci: *Rule of Reason*, Monopoli, KPPU, Taksi-Bandara.

ABSTRACT

Each airport is required to be able to provide service to passengers who will continue the journey by public transport services by land and sea. One form of services provided by the airport manager is comfort in the use of taxi services like on Sultan Hasanuddin International Airport in Makassar. Taxi services at Sultan Hasanuddin International Airport is indicated not in accordance with Act Number 5 Year 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, thus encouraging the Commission (KPPU) undertake an advocacy efforts. Advocacy efforts by the Commission (KPPU) responded by PT. Angkasa Pura I (Persero) branch Sultan Hasanuddin International Airport as the manager, with open up opportunities for the other taxi operators, but there are still restrictions. That's because the consideration of the existence a Kopsidara taxi, which operates firstly at the Sultan Hasanuddin Internasional Airport. In decided this case, the Commission (KPPU) not to use per-se illegal approach but using a rule of reason approach. The main issue in research was the reason for the Commission (KPPU) to prefer use a rule of reason approach in deciding the case, as well as the presence/absence of aspects of justice, expediency, and the legal certainty embodied in the Commission's Decision Number 18/KPPU-I/2009. This research is a normative juridical with statute approach, case approach, and comparative approach. The results showed that the use of a rule of reason approach allows the Assembly Commission to analyze more deeply the impact of business activities conducted, because not all of the monopoly it can cause negative effects. Commission's Decision Number 18/KPPU-I/2009 also been successful in realizing justice, expediency, and the legal certainty. Although, in empirical review the legal certainty has not been fully created.

Keywords: Rule of Reason, Monopoly, KPPU, Airport-Taxi Services.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Transportasi memiliki peranan penting untuk memantapkan perwujudan wawasan nusantara, meningkatkan perputaran roda perekonomian, memperkuat ketahanan nasional, dan mempererat hubungan antar bangsa dalam usaha mencapai tujuan nasional. Transportasi dewasa ini mengalami perkembangan pesat, salah satunya adalah transportasi udara. Hal tersebut dapat dilihat dari semakin banyaknya perusahaan atau maskapai penerbangan yang melayani jasa penerbangan ke berbagai rute penerbangan baik domestik maupun internasional.

Berbicara mengenai perkembangan transportasi udara, maka hal ini tidak terlepas dari faktor pendukungnya yakni bandar udara (selanjutnya disebut 'bandara'). Keberadaan bandara menurut Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan adalah sebagai: *simpul dalam jaringan transportasi udara sesuai dengan hierarki fungsinya; pintu gerbang kegiatan perekonomian nasional dan internasional; dan tempat kegiatan alih moda transportasi*. Hal ini menjadikan bandara sebagai tempat yang penting dan strategis, yang dapat menunjang serta meningkatkan perekonomian di suatu wilayah tertentu.

Pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur bandara tentunya hal yang mutlak dan wajib dilakukan agar terjadi kelancaran dalam kegiatan yang berlangsung di bandara tersebut. Hal yang perlu dicermati adalah cara pengelolaan bandara tersebut harus sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen dalam pengelolaan dan pemeliharaan yaitu efektif, efisien, dan andal.

Orang-perorangan yang lalu-lalang melalui bandara memiliki kepentingan yang berbeda, dengan latar belakang yang berbeda pula. Untuk itu, sebagai badan usaha yang bergerak di bidang jasa, setiap bandara dituntut untuk dapat memberikan jasa pelayanan kepada penumpang yang akan melanjutkan perjalanan dengan menggunakan jasa transportasi umum darat maupun laut. Hal ini selaras dengan bunyi Pasal 7 ayat (7) huruf (h) Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 11 Tahun 2010 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional yakni *pembukaan bandara harus mempertimbangkan berbagai aspek antara lain keterkaitan dengan intra dan antar moda.*

Salah satu bentuk pelayanan yang disediakan oleh pihak pengelola bandara adalah kenyamanan dalam penggunaan jasa pelayanan transportasi umum darat seperti pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar.

Dewasa ini, dunia usaha semakin dinamis dan berkembang dengan pesat. Perkembangan dunia usaha jika tidak diikuti dengan pengaturan yang jelas berpotensi akan banyak terjadi pelanggaran dan persaingan

usaha yang tidak sehat. Jika hal ini terjadi maka dampaknya jelas yang dirugikan adalah masyarakat selaku konsumen. Salah satunya dapat dilihat dari pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin yang banyak menuai masalah dan merugikan masyarakat. Persoalan ini diperkuat dengan adanya dugaan praktik¹ monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pihak pengelola yakni PT. Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar (selanjutnya disebut 'AP I'). Kondisi ini mendorong Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melakukan suatu pemeriksaan adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Perkara ini diawali dari kegiatan monitoring KPPU melalui kantor perwakilan daerah di Makassar yang melakukan upaya advokasi mengenai Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap kegiatan usaha pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. KPPU mengindikasikan pelanggaran terhadap Pasal 17 dan Pasal 19 huruf (a), (c), dan (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dilakukan oleh pihak pengelola yakni AP I.

¹ Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dipergunakan kata "praktek". Akan tetapi dalam penulisan tugas akhir ini, penulis menggunakan kata "praktik" mengikuti ketentuan EYD (Ejaan Yang Disempurnakan) menurut KBBI.

Indikasi monopoli tersebut dapat dilihat dari adanya pembatasan operator yang dilakukan oleh AP I, kemudian masing-masing operator ini juga dibatasi unit angkutannya terkecuali taksi Kopsidara. Di samping itu biaya operasional angkutan (taksi, sewa, dan bus) ditetapkan secara berlebihan (*excessive price*).

Upaya advokasi yang terus dilakukan oleh KPPU terhadap praktik pengoperasian taksi bandara ini akhirnya ditanggapi oleh pihak pengelola yakni AP I dengan mengeluarkan Surat No. AP1-499/OP.90.2.5/2008/DU-B, Perihal: Pembebasan Taksi Masuk Bandara, yang pada pokoknya menyatakan AP I menyetujui pelaksanaan pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin harus sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Realisasinya, AP I hanya membuka kesempatan berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin kepada 7 (tujuh) operator angkutan darat (taksi, sewa, dan bus). Selanjutnya AP I menetapkan pembatasan kuota masing-masing 10 (sepuluh) unit untuk operator angkutan taksi dan sewa kecuali taksi Kopsidara. Hal ini dimaksudkan dengan mempertimbangkan kajian teknis terhadap kapasitas angkutan darat yang seharusnya dibutuhkan untuk kepentingan pelayanan umum/pengguna jasa (*supply and demand*).

Sesuai Risalah Rapat Tim Kajian Teknis Operasional Angkutan Darat tanggal 29 Januari 2009 huruf (c) butir (2), disampaikan bahwa

berdasarkan hitungan sementara dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, ditetapkan tambahan jumlah kebutuhan angkutan darat adalah sebanyak 60 (enam puluh) unit (sudah termasuk *rent car* yang telah beroperasi di bandara) dan bus sebanyak 2 (dua) unit. Hasil perhitungan sementara tersebut, kemudian ditetapkan dalam Rekomendasi Tim No. UM.002/33/KAD-HND/09 tentang Hasil Pelaksanaan Tugas Tim Pengkajian Teknis Angkutan Darat di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Penetapan tambahan jumlah kebutuhan kendaraan tersebut dengan alasan dan pertimbangan antara lain: tidak mengganggu keberadaan operasional taksi Kopsidara yang berjumlah 185 (seratus delapan puluh lima) unit. Taksi Kopsidara dalam hal ini menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar pelayanan jasa taksi bandara.

Menurut penjelasan tertulis AP I (dalam suratnya kepada Tim Pemeriksa No. AP.I.2930/HK.02.01/2009/ROH-B), bahwa kajian telah memerhatikan kebutuhan kendaraan/*load factor* penumpang di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Jika tidak ada pembatasan jumlah taksi yang beroperasi di bandara maka akan dapat mematikan taksi Kopsidara. Taksi Kopsidara yang saat ini hanya melayani 3 (tiga) - 4 (empat) rit sehari dan apabila ditambah dengan taksi lain maka pendapatan Kopsidara dapat berkurang hingga 2 (dua) rit sehari. Kondisi Kopsidara juga makin terjepit dengan masuknya angkutan sewa tak berizin.

KPPU dalam memutuskan Perkara No: 18/KPPU-I/2009 pada 8 Maret 2010 terkait dengan pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar tidak menggunakan pendekatan *per se* melainkan menggunakan pendekatan *rule of reason*, yakni suatu pendekatan yang memerlukan pembuktian apakah kegiatan tersebut tergolong antipersaingan atau merugikan masyarakat.² Berdasarkan Putusan Perkara No: 18/KPPU-I/2009, Majelis Komisi menyatakan bahwa AP I terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf (a) dan (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yakni menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan kegiatan usaha yang sama serta melakukan praktik diskriminasi.

Mengenai argumentasi yang mendasari KPPU dalam memutuskan dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar (Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009), terdapat beberapa hal yang menarik untuk dikaji. Salah satunya berkaitan dengan penerapan pendekatan *rule of reason* yang tentu saja bukan perkara yang mudah dan pasti menemui banyak hambatan dalam menginterpretasikannya. Selain itu, adanya pemberlakuan dua mekanisme penentuan tarif berdasarkan Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan No. 62 Tahun 2008 tentang

² Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia, Malang, Cetakan Ketiga, 2009, hlm.219.

Penyesuaian (Penurunan) Tarif Angkutan Taksi dan Angkutan Sewa dalam Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, Mobil Penumpang Umum (Mikrolet), dan Mobil Bus Umum Trayek Makassar-Sungguminasa menimbulkan kondisi persaingan usaha yang tidak seimbang diantara operator taksi. Berdasarkan Peraturan Gubernur tersebut terdapat dua jenis taksi, yaitu taksi umum dan taksi bandara. Taksi umum menggunakan tarif berdasarkan argometer, sedangkan taksi bandara menggunakan tarif berdasarkan sistem zonasi.

Perjalanan kasus ini sendiri telah melalui proses hukum yang panjang di mana putusan KPPU tersebut dinyatakan batal di tingkat pengadilan negeri. Pengadilan Negeri Makassar melalui Putusan No: 01/Pdt.KPPU/2010/PN.Mks tanggal 26 Juli 2010 mengabulkan permohonan keberatan AP I dan menyatakan batal Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009. KPPU kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA) dan akhirnya dimenangkan oleh KPPU melalui Putusan MA No. 141 K/Pdt.Sus/2011 pada tanggal 23 Maret 2011.

Oleh sebab itu, berdasarkan uraian di atas maka penulis sangat tertarik untuk menelaah putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 untuk dijadikan suatu penelitian hukum dengan judul ***RULE OF REASON YANG DIGUNAKAN OLEH KPPU DALAM MEMUTUSKAN PERKARA DUGAAN PRAKTIK MONOPOLI TERHADAP PELAYANAN JASA TAKSI DI BANDAR UDARA***

**INTERNASIONAL SULTAN HASANUDDIN MAKASSAR
(Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009)”.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah, yakni sebagai berikut:

1. Mengapa KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam memutuskan perkara dugaan praktik monopoli terhadap pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar?
2. Apakah putusan KPPU mengenai perkara dugaan praktik monopoli terhadap pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar sudah mewujudkan aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum?

C. Tujuan dan Manfaat Kajian Putusan

1. Tujuan Kajian Putusan

- a. untuk mencari tahu, menggali, dan menganalisis alasan KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam memutuskan perkara No. 18/KPPU-I/2009.
- b. untuk mengevaluasi hasil putusan KPPU mengenai perkara dugaan praktik monopoli terhadap pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar dalam

mewujudkan aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

2. Manfaat Kajian Putusan

a. Kegunaan Teoritis

Hasil kajian putusan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pemahaman kepada para pembaca, khususnya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Bengkulu yang berminat untuk mengetahui dan mempelajari hukum perdata ekonomi mengenai hukum antimonopoli dan persaingan usaha.

b. Kegunaan Praktis

Hasil kajian putusan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yuridis bagi masyarakat luas tentang keberadaan KPPU yang memegang peranan penting dalam kegiatan perekonomian di Negara Indonesia. Bagi para pelaku usaha, hasil penelitian diharapkan dapat dijadikan suatu pengetahuan dan pedoman dalam menjalankan kegiatan usaha yang sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar 1945.

D. Kerangka Pemikiran

1. Konsep Persaingan Usaha

Persaingan mensyaratkan suatu rivalitas, baik secara kuantitatif maupun kualitatif, di mana para pelaku dipandang saling

beroposisi. Hukum persaingan usaha bertujuan mengawal rivalitas tersebut.³ Persaingan (*competition*) dalam bahasa Inggris didefinisikan sebagai “*rivalry between two or more businesses striving for the same customer or market*”, (ada dua usaha atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli).⁴

Hukum persaingan usaha adalah hukum yang mengatur tentang interaksi perusahaan atau pelaku usaha di pasar, sementara tingkah laku perusahaan ketika berinteraksi dilandasi atas motif-motif ekonomi.⁵ Persaingan antar pelaku usaha ini dapat terjadi secara sehat maupun tidak sehat atau biasa disebut persaingan curang.

Pasal 1 angka (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan pengertian mengenai persaingan usaha tidak sehat, yaitu: *persaingan antar pelaku 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.*

Tujuan utama kebijakan persaingan adalah tercapainya kesejahteraan masyarakat dan/atau konsumen. Perlindungan

³ Vegitya Ramadhani Putri, *Hukum Bisnis: Konsep dan Kajian Kasus (Kajian Perbandingan Hukum Bisnis Indonesia, Uni Eropa, dan Amerika Serikat)*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 1-2.

⁴ Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, hlm. 27-28.

⁵ Andi Fahmi Lubis, (et al), *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Published and printed with support of Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (ebook), 2009, hlm. 21. Ebook ini dapat di download di website <www.kppu.go.id/docs/buku/buku_ajar.pdf>.

konsumen dan persaingan merupakan dua hal yang saling berhubungan dan saling mendukung. Harga murah, kualitas tinggi, dan pelayanan yang baik merupakan tiga hal yang fundamental bagi konsumen dan persaingan merupakan cara yang terbaik untuk menjaminkannya.⁶

Makna persaingan menjadi begitu penting karena dengan adanya persaingan, pelaku usaha akan bersaing untuk meningkatkan kualitas dari barang dan/atau jasa (produk) yang dihasilkannya.⁷ Persaingan akan berdampak pada semakin efisiennya pelaku usaha dalam menghasilkan produk atau jasanya. Di sisi lain, konsumen diuntungkan karena dengan adanya persaingan, konsumen dihadapkan pada berbagai pilihan dalam membeli produk atau jasa tertentu dengan harga yang bervariasi.⁸

Persaingan usaha sebenarnya merupakan urusan antar pelaku usaha (*private economic power*) dan negara tidak turut campur. Namun, untuk terciptanya *level playing field*⁹ antara pelaku usaha serta melindungi pihak yang lemah yaitu konsumen, maka cukup beralasan apabila negara perlu ikut campur dalam mengatur persaingan usaha itu dengan berdasarkan pada kekuasaan negara sebagai pembuat kebijakan atau ketentuan-ketentuan di bidang ekonomi (*power economic regulation*).¹⁰

Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 serta sistem ekonomi yang dianut oleh Indonesia yakni sistem ekonomi

⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

⁷ Galuh Puspaningrum, *Op. Cit.*, hlm. 28.

⁸ Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 12.

⁹ Istilah "*level playing field*" diartikan sebagai kesempatan berusaha yang sama bagi semua warga negara. Lihat Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 22.

¹⁰ Vegitya Ramadhani Putri, *Op. Cit.*, hlm. 143.

campuran,¹¹ maka sangat tepat apabila pengaturan persaingan usaha di Indonesia melibatkan negara. Perekonomian Indonesia yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan mempunyai makna bahwa kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Dengan demikian, perekonomian Indonesia tidak mengizinkan adanya suatu iklim persaingan usaha yang tidak *fair* seperti halnya monopoli.

2. Praktik Monopoli

Istilah monopoli berasal dari bahasa Inggris, yaitu *monopoly* dan istilah tersebut menurut sejarahnya berasal dari bahasa Yunani, yakni “*monos polein*” yang berarti sendirian menjual. Kebiasaan masyarakat di Amerika menyebut monopoli sebagai “*antitrust*” untuk antimonopoli atau istilah “dominasi” yang banyak digunakan oleh orang Eropa untuk menyebut istilah monopoli. Istilah monopoli harus dibedakan dengan istilah monopolis yang berarti orang yang menjual produknya secara sendirian (*monopolist*).¹²

Robert H. Frank¹³ mendefinisikan monopoli sebagai “*a market structure in which a single seller of a product with no close substitutes serves the entire market*”, (suatu struktur pasar di mana hanya terdapat seorang penjual yang menjual produknya tanpa ada produk substitusi lain di pasar bersangkutan). David Colander¹⁴ mendefinisikan monopoli “*is a market structure in which one firm makes up the entire market. It is the polar opposite to competition*”, (suatu struktur pasar di mana hanya terdapat satu perusahaan yang

¹¹ Sistem ekonomi campuran yang dianut Indonesia lebih condong kepada sistem ekonomi terencana, dikenal dengan istilah sistem ekonomi kerakyatan atau ekonomi Pancasila. Lihat Candra Irawan, *Dasar-Dasar Pemikiran Hukum Ekonomi Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2013, hlm. 44-50.

¹² Galuh Puspaningrum, *Op. Cit.*, hlm. 101-102.

¹³ Robert H. Frank, *Microeconomics and Behavior (Fifth Edition)*, McGraw-Hill/Irwin, New York, 2003, hlm. 412.

¹⁴ David Colander, *Microeconomics (Fifth Edition)*, McGraw-Hill/Irwin, New York, 2004, hlm. 264.

menciptakan dan mengendalikan bekerjanya keseluruhan pasar. Monopoli menghambat terciptanya persaingan).

Monopoli merupakan suatu keadaan pasar yang hampir tanpa persaingan, baik dalam hal kualitas dan kuantitas barang atau jasa maupun dalam hal harga.¹⁵ Monopoli merupakan penguasaan lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar atas komoditi tertentu oleh satu atau gabungan beberapa perusahaan.¹⁶

Pengertian monopoli dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha*. Sedangkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyebutkan bahwa *praktik 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*.

Monopoli merupakan masalah yang menjadi perhatian utama dalam setiap pembahasan pembentukan hukum persaingan usaha.

¹⁵ Abdul Hakim G. Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Antimonopoli (Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat) di Indonesia*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999, hlm. 10.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 2.

Monopoli sebenarnya bukan merupakan suatu kejahatan atau bertentangan dengan hukum apabila diperoleh dengan cara-cara yang adil dan tidak melanggar hukum.¹⁷

Eksistensi monopoli dalam suatu kegiatan ekonomi dapat terjadi dalam berbagai jenis. Ada yang merugikan dan ada yang menguntungkan perekonomian masyarakatnya. Oleh karena itu, pengertian masing-masing jenis monopoli perlu dijelaskan untuk membedakan mana monopoli yang dilarang karena merugikan masyarakat dan mana yang ikut memberikan kontribusi positif bagi kesejahteraan masyarakat.¹⁸ Ada beberapa bentuk monopoli:¹⁹

- a. Monopoli yang terjadi karena memang dikehendaki oleh hukum (*monopoly by law*). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberi monopoli bagi negara untuk menguasai bumi dan air berikut kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu pemberian hak-hak istimewa dan eksklusif atas penemuan baru, merupakan bentuk monopoli yang diakui oleh undang-undang.
- b. Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah (*monopoly by nature*). Monopoli terjadi karena perusahaan-perusahaan

¹⁷ Arus Akbar Silondae dan Wirawan B. Ilyas, *Pokok-Pokok Hukum Bisnis*, Salemba Empat, Jakarta, 2011, hlm. 169.

¹⁸ Galuh Puspaningrum, *Op. Cit.*, hlm. 3.

¹⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 84 - 85.

tersebut didukung oleh iklim dan lingkungan yang cocok serta memiliki faktor-faktor dominan.

- c. Monopoli yang diperoleh melalui lisensi dengan menggunakan mekanisme kekuasaan (*monopoly by license*). Monopoli jenis ini yang sering menimbulkan distorsi ekonomi karena kehadirannya mengganggu keseimbangan pasar.

3. KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha)

KPPU merupakan suatu lembaga independen yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kewenangan yang dimiliki Komisi meliputi kewenangan yang dimiliki oleh lembaga peradilan. Kewenangan tersebut meliputi penyidikan, penuntutan, konsultasi, memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.²⁰

KPPU merupakan suatu organ khusus yang mempunyai tugas ganda selain menciptakan ketertiban dalam persaingan usaha juga berperan untuk menciptakan dan memelihara iklim persaingan usaha yang kondusif. Meskipun KPPU mempunyai fungsi penegakan hukum khususnya hukum persaingan usaha, namun KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus persaingan usaha. KPPU tidak berwenang menjatuhkan sanksi baik pidana maupun perdata. Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif, sehingga sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi administratif.²¹

Tugas dan kewenangan KPPU diatur dalam ketentuan Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang

²⁰ Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha: Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 31.

²¹ *Ibid.*, hlm. 31-32.

Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tugas Komisi dalam rumusan Pasal 35 salah satunya adalah melakukan penilaian terhadap perjanjian atau kegiatan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli.

Wewenang Komisi sebagai tindak lanjut dari tugas tersebut adalah melakukan penelitian, penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli.

Berdasarkan rumusan yang diberikan tersebut, pada prinsipnya tugas dan wewenang Komisi merupakan satu kesatuan kegiatan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Kedua hal ini terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan tata cara penanganan perkara oleh KPPU.²²

Pokok-pokok hukum acara di bidang persaingan usaha diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Bab VII mulai dari Pasal 38 sampai dengan Pasal 46. Ruang lingkup tata cara penanganan perkara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi penanganan perkara pada lingkup kewenangan KPPU dan badan peradilan mulai dari pengadilan negeri sampai dengan Mahkamah Agung Republik Indonesia.²³

²² *Ibid.*, hlm. 34.

²³ Ningrum Natasya Sirait, (et al), *Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha*, The Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP), Jakarta, 2010, hlm. 226.

4. Pendekatan *Rule of Reason*

Secara prosedural, dalam melarang kegiatan yang mengakibatkan timbulnya monopoli, dikenal dua pendekatan.²⁴ Pertama, pendekatan *per se* (dalam beberapa buku dikenal *per-se illegal*), yakni pendekatan yang melarangnya secara tegas, bahwa dengan hanya melakukan tindakan yang dilarang, demi hukum tindakan tersebut dianggap bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Kedua, pendekatan *rule of reason*, yaitu bahwa dengan telah terbukti dilakukannya tindakan yang dilarang tersebut saja, tidak otomatis tindakan tersebut sudah bertentangan dengan hukum, tetapi harus dilihat dulu sejauhmana akibat dari tindakan tersebut menimbulkan monopoli atau akan mengakibatkan kepada persaingan tidak sehat.

Richard M. Calkins dalam bukunya *Antitrust Guidelines for the Business Executive*²⁵ menyebutkan bahwa “*the rule of reason requires some market analysis and permits defendants to offer evidence that the conduct was procompetitive rather than anticompetitive*” (pendekatan *rule of reason* memerlukan beberapa analisis pasar dan memungkinkan pelaku usaha untuk

²⁴ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis: Menata Bisnis Modern di Era Global*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 214.

²⁵ Richard M. Calkins, *Antitrust Guidelines for the Business Executive*, Dow Jones-Irwin Inc., United States of America, 1981, hlm. 129.

membuktikan bahwa perilaku tersebut propersaingan bukan antipersaingan).

Pendekatan *rule of reason* memiliki keunggulan karena menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti, yaitu apakah suatu tindakan dianggap menghambat persaingan atau mendorong persaingan. Sebaliknya jika menerapkan *per-se illegal*, maka tindakan pelaku usaha tertentu selalu dianggap melanggar undang-undang tanpa harus membuktikan akibatnya lebih lanjut.²⁶

Idealnya pendekatan *rule of reason* menyeimbangkan efek propersaingan dan antipersaingan sehingga tercipta keadilan. Analisis *rule of reason* menuntut penelitian yang menyeluruh (*fullblown inquiry*) untuk menentukan apakah suatu tindakan merupakan pelanggaran atau bukan.²⁷

Oleh karena itu, penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap undang-undang karena sebuah tindakan tidak secara otomatis dilarang, meskipun perbuatan yang dituduhkan tersebut kenyataannya terbukti telah dilakukan.²⁸

5. Pelayanan Jasa Taksi Bandara

Setiap bandara dituntut untuk dapat memberikan jasa pelayanan kepada penumpang yang akan melanjutkan perjalanan dengan menggunakan jasa transportasi umum darat maupun laut. Ketersediaan transportasi umum darat yang memadai setelah keluar

²⁶ Devi Meyliana, *Op. Cit.*, hlm. 17.

²⁷ Vegitya Ramadhani Putri, *Op. Cit.*, hlm 237.

²⁸ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 66.

dari bandara merupakan tuntutan wajar bagi fungsi bandara sebagai penghubung moda udara dengan moda lainnya.

Pasal 34 angka (6) huruf (j) Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum menyebutkan *usaha kegiatan penunjang bandara terdiri dari jasa lainnya yang secara langsung atau tidak langsung menunjang kegiatan bandara, antara lain jasa pelayanan angkutan darat yaitu kegiatan jasa angkutan darat bagi penumpang dan/atau barang serta pengunjung bandara, antara lain taksi dan bus.*

Pasal 1 angka (9) Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan mendefinisikan taksi sebagai *jenis mobil penumpang yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer.* Taksi tergolong sebagai angkutan tidak dalam trayek sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Kegiatan usaha pelayanan jasa taksi bandara merupakan suatu bentuk kerjasama dengan pihak pengelola bandara. Hal ini selaras dengan bunyi Pasal 35 Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum yang menyebutkan bahwa *usaha kegiatan jasa pelayanan angkutan darat (taksi dan bus) dapat dilaksanakan salah satunya oleh Badan Hukum Indonesia atau perorangan melalui suatu*

perjanjian/kesepakatan bersama dengan penyelenggara bandara berdasarkan prinsip saling menguntungkan dengan mempertimbangkan kelancaran operasional bandara dan kelancaran penerbangan.

Pasal 64 ayat (1) Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum menyebutkan *untuk melakukan kegiatan angkutan tidak dalam trayek yang terdiri dari angkutan taksi dan angkutan sewa, wajib memiliki izin operasi yang diberikan oleh Gubernur.*

Pasal 76 ayat (1) huruf (b) dalam peraturan yang sama menyatakan izin operasi yang dimaksud dalam Pasal 64, diberikan oleh Gubernur untuk *angkutan taksi yang melayani khusus untuk pelayanan kendaraan dari tempat tertentu yang memerlukan tingkat pelayanan tinggi seperti bandara, dan wilayah operasinya lebih dari satu daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi.*

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 35 Tahun 2003 sebagaimana tersebut di atas, maka pemberian izin operasi terkait penyelenggaraan taksi di bandara merupakan kewenangan Gubernur (diwakili oleh Dinas Perhubungan Provinsi).

E. Keaslian Kajian Putusan

Penulis menyatakan dengan sebenarnya bahwa kajian putusan yang diajukan untuk penulisan tugas akhir ke Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dengan judul ***Rule of Reason* yang Digunakan oleh KPPU dalam Memutuskan Perkara Dugaan Praktik Monopoli terhadap Pelayanan Jasa Taksi di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar (Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009)**, belum ada mahasiswa yang menggarapnya.

Penulis telah mencari informasi baik dengan menelusuri perpustakaan Universitas Bengkulu maupun melakukan penelusuran *online* melalui internet untuk membuktikan bahwa penelitian yang akan dilakukan penulis belum pernah digarap oleh peneliti lain. Penulis telah menginventarisasi beberapa hasil penelitian yang dapat dikatakan masih berada di lingkup hukum persaingan usaha. Berikut hasil inventarisasi yang disajikan dalam bentuk tabel:

Tabel 1

Penelitian di Bidang Hukum Persaingan Usaha

No	Judul Penelitian ²⁹ dan Uraian	Permasalahan yang Diangkat
1	Analisis Yuridis Putusan KPPU tentang Praktek Persekongkolan Tender dalam Divestasi Kapal Tanker PT. Pertamina <i>Very Large Crude Carrier (VLCC)</i> (Studi Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-	Apakah kriteria per-sekongkolan tender dalam Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 telah

²⁹ Judul Penelitian ditulis sesuai dengan sumber aslinya. Penulisan kata “praktek” tetap digunakan sesuai dengan judul asli.

	<p>L/2004).</p> <p>Skripsi Fakultas Hukum Universitas Bengkulu oleh Henrico V. Nainggolan (2009).</p> <p>Sumber: Perpustakaan Universitas Bengkulu.</p>	<p>memenuhi kriteria per-sekongkolan tender dalam UU No. 5 Tahun 1999?</p> <p>Apakah dasar pertimbangan Majelis Komisi dalam mengambil keputusan terhadap kasus penjualan kapal tanker PT. Pertamina VLCC?</p> <p>Apakah dasar pertimbangan Majelis PN Jakarta Pusat Nomor 04/KPPU/2005/PN. JKT.PST., dalam mengabulkan permohonan keberatan yang diajukan oleh PT. Pertamina, Goldman Sachs, Frontline dan PT. Equinox terhadap putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha?</p>
2	<p>Penerapan Pendekatan “<i>Rule of Reason</i>” terhadap Bentuk Persekongkolan Tender dalam Perkara Penjualan 2 (Dua) Unit Kapal Tanker VLCC PT. Pertamina.</p> <p>Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia oleh Iqbal Albanna (2010).</p> <p>Sumber:</p> <p>http://lontar.ui.ac.id/file?file=digital/128798-T%2026658-Penerapan%20pendekatan-</p>	-

	<u>Abstrak.pdf</u> . Diakses pada tanggal 13 Januari 2014 pukul 20.04 Wib.	
3	<p>Analisis Penerapan Pendekatan <i>Rule of Reason</i> dan Pedoman KPPU tentang Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Putusan KPPU Nomor 26 Tahun 2010 tentang Dugaan Persekongkolan dalam Proses Pelelangan Pekerjaan di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Ogan Komering Ulu. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia oleh Rian Alvin (2011).</p> <p>Sumber: http://lontar.ui.ac.id/file?file=digital/20171044-S70-Analisis%20penerapan.pdf. Diakses pada tanggal 13 Januari 2014 pukul 20.09 Wib.</p>	<p>Bagaimanakah analisis yuridis atas metode analisa KPPU terhadap fakta dan temuan KPPU dalam kasus dugaan persekongkolan dan proses pelelangan pekerjaan di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Ogan Komering Ulu Provinsi Sumatera Selatan APBD tahun anggaran 2009 dilihat dari sudut pandang Undang-Undang No. 5 Tahun 1999? Bagaimanakah penerapan unsur Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terhadap Putusan KPPU mengenai penyelenggaraan lelang pekerjaan oleh Dinas Pekerjaan Umum Ogan Komering Ulu?</p>
4	Analisis terhadap Putusan KPPU Nomor 5/KPPU-L/2011 tentang Persekongkolan Tender yang Dilakukan PT. Indonesia Asahan Alumunium Kuala Tanjung Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999	Apakah pertimbangan Majelis KPPU dalam perkara No. 05/KPPU-L/2011 yang memutus PT. Indonesia Asahan Alumunium Kuala

	<p>tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.</p> <p>Skripsi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran oleh Herrania Tri Lestari.</p> <p>Sumber: http://fh.unpad.ac.id/repo/?p=3135.</p> <p>Diakses pada tanggal 13 Januari 2014 pukul 21.14</p> <p>Wib.</p>	<p>Tanjung telah melakukan praktik persekongkolan tender, tepat dihubungkan dengan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat?</p> <p>Bagaimana penerapan kaidah yang bersifat <i>rule of reason</i> untuk membuktikan terjadinya praktik persekongkolan tender terkait kasus PT. Indonesia Asahan Alumunium Kuala Tanjung Kabupaten Batu Bara Provinsi Sumatera Utara?</p>
5	<p>Penerapan Pendekatan <i>Rule of Reason</i> dalam Dugaan Praktik Monopoli Jasa Pelayanan Taksi di Bandara Juanda dihubungkan dengan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.</p> <p>Skripsi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran oleh Fanulia Pratiwi.</p> <p>Sumber: http://fh.unpad.ac.id/repo/?p=685.</p> <p>Diakses pada tanggal 13 Januari 2014 pukul 21.00</p> <p>Wib.</p>	<p>Permasalahan berkaitan dengan pengelolaan jasa pelayanan taksi di Bandara Juanda yang hanya dikelola oleh satu operator dikaitkan dengan praktik monopoli serta mengenai penerapan pendekatan <i>rule of reason</i> dalam dugaan praktik monopoli jasa pelayanan taksi di Bandara Juanda.</p>

Berdasarkan data tersebut, dapat dilihat perbedaan baik dari obyek kajian yang diteliti maupun dari permasalahan yang diangkat (identifikasi masalah). Kajian putusan yang diteliti penulis lebih menitikberatkan pada Pasal 17 dan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Permasalahan yang diangkat penulis juga lebih difokuskan pada alasan KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* yang kemudian dihubungkan dengan aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Berdasarkan hal tersebut, penulis mengambil kesimpulan bahwa kajian putusan yang akan diteliti oleh penulis belum pernah ada mahasiswa lain yang menggarapnya. Apabila di kemudian hari, kajian putusan yang penulis ajukan sudah pernah digarap oleh mahasiswa lain (terbukti melakukan plagiat), maka penulis secara sukarela untuk membatalkan kajian putusan ini dan mengajukan judul yang baru.

F. Metode Kajian Putusan

Metode penulisan merupakan faktor yang penting untuk penulisan yang bersifat ilmiah, sehingga kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan. Adapun metode yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah:

1. Jenis Kajian Putusan

Tipe penelitian yang digunakan dalam kajian putusan ini adalah yuridis normatif, yakni penelitian yang membahas doktrin-

doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.³⁰ Penelitian ini mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat, serta melihat sinkronisasi suatu aturan dengan aturan lainnya secara hierarki.³¹

2. Pendekatan Kajian Putusan

Penulis menggunakan beberapa pendekatan untuk mendapat jawaban sesuai dengan permasalahan-permasalahan dalam kajian putusan ini, yaitu:

1. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³² Penulis akan menelaah dan mengkaji alasan penggunaan pendekatan *rule of reason* oleh KPPU dalam memutuskan perkara dugaan praktik monopoli terhadap jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar ditinjau dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2. Pendekatan Kasus (*case approach*), dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan

³⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 24.

³¹ *Ibid.*, hlm. 105.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan Kedelapan 2013, hlm. 133.

dengan isu hukum yang telah menjadi putusan pengadilan dan mempunyai kekuatan hukum tetap.³³ Putusan yang digunakan dalam kajian putusan ini adalah Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 dan Putusan MA No. 141 K/Pdt.Sus/2011. Kajian pokok dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning*.

3. Pendekatan Komparatif (*comparative approach*), dilakukan dengan membandingkan beberapa putusan pengadilan dalam kasus yang serupa.³⁴ Putusan yang digunakan sebagai perbandingan adalah Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009 mengenai perkara dugaan praktik monopoli terhadap jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya serta Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007 mengenai perkara dugaan praktik monopoli terhadap jasa pelayanan taksi di Kota Batam.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian kajian putusan ini meliputi:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-

³³ *Ibid.*, hlm. 134.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 135.

catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.³⁵

Bahan hukum primer yang digunakan dalam kajian putusan ini adalah:

- a. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 18/KPPU-I/2009.
- b. Putusan Mahkamah Agung (MA) No. 141 K/Pdt.Sus/2011.
- c. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 20/KPPU-I/2009.
- d. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 28/KPPU-I/2007.
- e. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 181.

- i. Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan.
- j. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum.
- k. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum.
- l. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 11 Tahun 2010 tentang Tata Nangan Kebandarudaraan Nasional.
- m. Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan No. 62 Tahun 2008 tentang Penyesuaian (Penurunan) Tarif Angkutan Taksi dan Angkutan Sewa dalam Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, Mobil Penumpang Umum (Mikrolet), dan Mobil Bus Umum Trayek Makassar-Sungguminasa.
- n. Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU.
- o. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- p. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang

Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- q. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 17 (Praktik Monopoli) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berupa semua publikasi tentang hukum dan merupakan dokumen tidak resmi.³⁶ Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah.³⁷ Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam kajian putusan ini berupa buku-buku yang berkaitan dengan topik kajian, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas praktik monopoli terhadap jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, Bandara Internasional Juanda Surabaya, maupun pelayanan jasa taksi di Kota Batam (yang meliputi Bandara Internasional Hang Nadim Batam) ditinjau dari Undang-

³⁶ Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, hlm. 54.

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 196.

Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya: kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.³⁸

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Langkah-langkah atau prosedur pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Menghimpun bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier yang berkaitan dengan topik penelitian yang diperoleh melalui penelusuran putusan pengadilan, studi kepustakaan, lembaga-lembaga penerbitan swasta maupun pemerintah, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri, melalui internet, dan lain-lain, dengan metode inventarisasi dan kategorisasi.
2. Penginventarisasian dan Pengkategorian dilakukan dengan sistem kartu, yang terdiri dari kartu ikhtisar, kartu kutipan dan kartu ulasan.

³⁸ Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, hlm. 24.

5. Pengolahan Bahan Hukum

Langkah yang dilakukan dalam pengolahan dan analisis bahan hukum adalah *me-review* semua hasil penelitian yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Selanjutnya dibahas dengan menyusun konsep-konsep, asas-asas/prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan hukum yang berkaitan dengan persaingan usaha serta hukum antimonopoli.

Berikutnya menggunakan model analisis yang tidak perlu berurutan, melainkan tergantung pada keperluannya yaitu penalaran deduktif atau induktif untuk menghasilkan konsep, baik berupa definisi, deskriptif maupun klasifikasi sebagai hasil penelitian dan melakukan interpretasi peraturan hukum. Dalam menginterpretasi peraturan hukum, digunakan metode interpretasi antara lain:³⁹

1. Interpretasi gramatikal, yaitu suatu metode penafsiran di mana ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ditafsirkan atau dijelaskan dengan menguraikannya menurut bahasa umum sehari-hari.
2. Interpretasi historis, yaitu suatu penafsiran makna undang-undang menurut terjadinya dengan jalan meneliti sejarah terjadinya undang-undang.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 147-152. (Penulis hanya mengambil intisari dari metode-metode interpretasi yang dijelaskan di dalam buku tersebut).

3. Interpretasi teleologis atau sosiologis, yaitu suatu metode penafsiran yang berintikan mencari maksud atau tujuan pembuat undang-undang di dalam masyarakat.

6. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis yang akan digunakan dalam kajian putusan ini adalah yuridis kualitatif, yaitu menganalisis dan melakukan penafsiran-penafsiran berdasarkan prinsip-prinsip hukum terhadap obyek kajian dalam penelitian ini. Bahan hukum penelitian, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier akan diidentifikasi kemudian dilakukan analisis secara deduktif maupun induktif dengan pembahasan secara yuridis kualitatif.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut kemudian diolah lebih lanjut agar dapat disajikan sebagai hasil penelitian yang akan dipaparkan secara naratif (uraian) untuk menjawab permasalahan yang dikaji.

BAB II

KASUS POSISI DAN PUTUSAN

A. Kasus Posisi Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009

Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 adalah putusan mengenai pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar yang melibatkan PT. Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar (AP I) sebagai terlapor.

Perkara inisiatif oleh KPPU ini diawali dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dugaan pelanggaran yang ditujukan kepada terlapor selaku pengelola Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar adalah Pasal 17 dan Pasal 19 huruf (a), (c), dan (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 17 yang mengatur mengenai monopoli menyebutkan bahwa:

- (1) *Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.*
- (2) *Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:*
 - a. *Barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau*
 - b. *Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau*

- c. *Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.*

Pasal 19 yang mengatur mengenai penguasaan pasar menyebutkan bahwa:

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:

- a. *Menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau*
- b. *Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau*
- c. *Membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan; atau*
- d. *Melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.*

Indikasi pelanggaran tersebut dapat dilihat dari adanya pembatasan operator yang dilakukan oleh AP I, kemudian masing-masing operator ini juga dibatasi unit angkutannya terkecuali taksi Kopsidara. Di samping itu biaya operasional angkutan (taksi, sewa, dan bus) ditetapkan secara berlebihan (*excessive price*).

Upaya advokasi yang terus dilakukan oleh KPPU melalui kantor perwakilan daerah di Makassar terhadap praktik pengoperasian taksi bandara ini ditanggapi oleh pihak pengelola (AP I) dengan mengeluarkan Surat No. AP1-499/OP.90.2.5/2008/DU-B, Perihal: Pembebasan Taksi Masuk Bandara, yang pada pokoknya menyatakan AP I menyetujui pelaksanaan pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin harus sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun

1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Realisasinya, AP I membuka kesempatan berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin kepada 7 (tujuh) operator angkutan darat (taksi, sewa, dan bus) yang sebelumnya pernah mengajukan permohonan kepada AP I untuk berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, yakni: Perusda Maros, CV. Anugerah Karya, PT. Bandar Avia Mandiri, Primkopau Lanud Hasanuddin, PT. Bosowa Utama, PT. Putra Transport Nusantara, dan Perum Damri.

Selanjutnya AP I menetapkan pembatasan kuota masing-masing 10 (sepuluh) unit untuk operator angkutan taksi dan sewa kecuali taksi Kopsidara. AP I 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). Total tersebut masih harus ditambah biaya sekali buka pintu angkutan taksi atau sewa sebesar Rp. 6.000,- (enam ribu rupiah) atau satu kali rit bus Damri sebesar Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah).

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.

Pembatasan kuota yang dilakukan terhadap operator angkutan taksi dan sewa dimaksudkan dengan mempertimbangkan kajian teknis terhadap kapasitas angkutan darat yang seharusnya dibutuhkan untuk kepentingan pelayanan umum/pengguna jasa (*supply and demand*) yang dilakukan oleh Tim Pengkajian Teknis Angkutan Darat (terdiri dari Administrator Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, serta AP I).

Sesuai Risalah Rapat Tim Kajian Teknis Operasional Angkutan Darat tanggal 29 Januari 2009 huruf (c) butir (2), disampaikan bahwa berdasarkan hitungan sementara dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, ditetapkan tambahan jumlah kebutuhan angkutan darat adalah sebanyak 60 (enam puluh) unit (sudah termasuk *rent car* yang telah beroperasi di bandara) dan bus sebanyak 2 (dua) unit.

Hasil perhitungan sementara tersebut, kemudian ditetapkan dalam Rekomendasi Tim No. UM.002/33/KAD-HND/09 tentang Hasil Pelaksanaan Tugas Tim Pengkajian Teknis Angkutan Darat di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin tanggal 2 Maret 2009, yakni:

- 1) Menetapkan penambahan jumlah kebutuhan kendaraan angkutan darat yang akan beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin sebanyak 62 (enam puluh dua) unit (60 (enam puluh) unit angkutan

taksi/sewa dan 2 (dua) unit bus Damri) dengan alasan pertimbangan antara lain:

- a. Tidak mengganggu keberadaan operasional taksi bandara yang berjumlah 185 (seratus delapan puluh lima) unit (masih memungkinkan untuk penambahan jumlah kendaraan).
 - b. Untuk meningkatkan pelayanan jasa angkutan darat di bandara.
 - c. Untuk memberikan kesempatan operator lain dalam pemberian pelayanan jasa angkutan darat di bandara.
 - d. Untuk menghindari kesan monopoli usaha pelayanan jasa angkutan darat di bandara sesuai surat KPPU dan YLKI.⁴⁰
 - e. Untuk menghindari terjadinya pelayanan jasa angkutan darat tanpa izin resmi dari AP I dan Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan.
- 2) Menetapkan nama-nama operator yang akan diberikan izin berdasarkan permohonan yang masuk sebagai berikut:
- a. Perusda Maros: 10 (sepuluh) unit angkutan taksi/sewa.
 - b. CV. Anugerah Karya: 10 (sepuluh) unit angkutan taksi/sewa.
 - c. PT. Bandar Avia Mandiri: 10 (sepuluh) unit angkutan taksi/sewa.
 - d. Primkopau Lanud Hasanuddin: 10 (sepuluh) unit angkutan taksi.
 - e. PT. Bosowa Utama: 10 (sepuluh) unit angkutan taksi.
 - f. PT. Putra Transport Nusantara: 10 (sepuluh) unit angkutan taksi.

⁴⁰ YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia) didirikan pada tanggal 11 Mei 1973 dengan tujuan untuk membantu konsumen Indonesia agar tidak dirugikan dalam mengonsumsi barang dan jasa. Lihat Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 95.

- g. Perum Damri: 2 (dua) unit bus.
- 3) Menetapkan nama-nama operator dalam proses izin operasi di Kantor Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan dengan persyaratan yang pada pokoknya menyatakan:
- a. Memiliki Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), dan Akta Pendirian sesuai pendirian dan masih berlaku.
 - b. Memiliki izin dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan.
 - c. Memiliki surat izin berusaha di bandara yang diterbitkan oleh AP I.
 - d. Kendaraan yang dioperasikan minimal pembuatan tahun 2005 (angkutan taksi, angkutan sewa, dan bus).
 - e. Kendaraan (taksi) yang akan dioperasikan wajib menggunakan argometer dan mahkota taksi setelah 100 (seratus) unit taksi bandara diremajakan secara bertahap.
- 4) Menetapkan sistem pemberlakuan tarif:
- a. Tarif angkutan taksi (taksi Kopsidara dan taksi umum) serta angkutan sewa wajib menggunakan tarif zona sesuai Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan No. 62 Tahun 2008 tanggal 31 Desember 2008 tentang Penyesuaian (Penurunan) Tarif Angkutan Taksi dan Angkutan Sewa dalam Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, Mobil Penumpang Umum (Mikrolet), dan Mobil Bus Umum Trayek Makassar-Sungguminasa.

- b. Tarif angkutan bus Damri wajib menggunakan tarif jarak khusus untuk bus Damri yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan.
- c. Tarif angkutan taksi (taksi bandara dan taksi umum) diwajibkan menggunakan tarif argometer setelah ada peremajaan taksi bandara yang berjumlah 100 (seratus) unit.
- d. Angkutan taksi yang izinnnya akan diterbitkan oleh Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan masih tetap menggunakan tarif zona.
- e. Sampai dengan paling lambat 31 Desember 2010 semua angkutan taksi yang beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin sudah harus menggunakan argometer.

Menurut penjelasan tertulis AP I (dalam suratnya kepada Tim Pemeriksa No. AP.I.2930/HK.02.01/2009/ROH-B), bahwa kajian telah memerhatikan kebutuhan kendaraan/*load factor* penumpang di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Jika tidak ada pembatasan jumlah taksi yang beroperasi di bandara maka akan dapat mematikan taksi Kopsidara. Taksi Kopsidara yang saat ini hanya melayani 3 (tiga) – 4 (empat) rit sehari dan apabila ditambah dengan taksi lain maka pendapatan Kopsidara dapat berkurang hingga 2 (dua) rit sehari. Kondisi Kopsidara juga makin terjepit dengan masuknya angkutan sewa tak berizin.

Fakta-fakta lain yang diperoleh selama pemeriksaan ialah bahwa 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.

Terkait hal ini, Kopsidara menyatakan bahwa seharusnya yang dapat masuk ke Bandara Internasional Sultan Hasanuddin adalah operator angkutan taksi yang sudah memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, seperti: PT. Putra Transport Nusantara, PT. Bosowa Utama, dan Kopsidara. Namun faktanya, terdapat beberapa angkutan sewa yang beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin yang belum memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, seperti: PT. Bandar Avia Mandiri (dimiliki oleh mantan pensiunan AP I), CV. Anugerah Karya (dimiliki oleh Pejabat Polda Sulawesi Selatan), Perusda Maros (dimiliki oleh Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Kabupaten Maros), dan Primkopau Lanud Hasanuddin (dimiliki oleh Angkatan Udara Lanud Hasanuddin).

Fakta penting lainnya terkait masalah perizinan yang diperoleh pada pemeriksaan pendahuluan maupun pemeriksaan lanjutan, antara lain: Primkopau Lanud Hasanuddin tidak pernah mengajukan permohonan kepada AP I untuk dapat berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, sedangkan PT. Lima Muda Nusantara

menyatakan sudah mengajukan permohonan untuk dapat beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar kepada AP I, namun tidak pernah ada tindak lanjutnya.

B. Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009

1. Pertimbangan Hukum⁴¹

a. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan (LHPL), surat, dokumen, dan alat bukti lainnya, Majelis Komisi menilai dan menyimpulkan ada tidaknya pelanggaran yang dilakukan oleh terlapor sebagai berikut:

- 1) Bahwa Majelis Komisi sependapat dengan kesimpulan Tim Pemeriksa yang menyatakan pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah jasa pelayanan angkutan taksi yang dilaksanakan oleh operator taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar.
- 2) Bahwa Majelis Komisi sependapat dengan kesimpulan Tim Pemeriksa yang menyatakan terlapor telah menghambat operator taksi lainnya untuk dapat menyediakan layanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin dengan pertimbangan:

⁴¹ Pertimbangan hukum dipaparkan secara ringkas dengan melakukan penyesuaian agar lebih mudah dipahami. Pertimbangan hukum yang digunakan Majelis Komisi secara lengkap dapat dilihat dalam Salinan Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009, dapat di *download* di *website* <www.kppu.go.id/docs/Putusan/putusan_18_2009.pdf>.

- Berdasarkan data Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2008 dinyatakan terdapat 8 (delapan) operator taksi yang mendapat izin operasi di Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu: PT. Bosowa Utama, PT. Lima Muda Nusantara, Puskud Hasanuddin, PT. Lima Muda Mitra, Gowata Taksi, Kopsidara, Gowa Makassar Taksi, dan PT. Putra Transport Nusantara;
- Bahwa dari 8 (delapan) operator taksi tersebut, 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 terlapor;
- Terlapor dalam tanggapan dan/atau pembelaannya menambahkan akan menerima operator taksi untuk berusaha di bandara setelah operator taksi tersebut memperoleh izin prinsip dan izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan;
- Terdapat 5 (lima) operator angkutan taksi yang beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, yaitu: Kopsidara, PT. Bosowa Utama, PT. Putra Transport Nusantara, Primkopau Lanud Hasanuddin,

dan CV. Anugerah Karya (dalam hal ini, Primkopau Lanud Hasanuddin dan CV. Anugerah Karya belum memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan).

- 3) Bahwa Majelis Komisi sependapat dengan kesimpulan Tim Pemeriksa yang menyatakan pemberlakuan dua mekanisme penentuan tarif taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin menimbulkan kondisi persaingan usaha yang timpang di antara operator taksi.
- 4) Bahwa Majelis Komisi sependapat dengan kesimpulan Tim Pemeriksa yang menyatakan terlapor telah melakukan pembatasan peredaran unit taksi di bandara dan juga telah melakukan praktik diskriminasi terhadap operator taksi lain di bandara selain taksi Kopsidara. Terkait hal ini, Majelis Komisi menilai tindakan pembatasan tersebut masih dapat dibenarkan dengan mempertimbangkan:
 - Bahwa latar belakang tindakan pembatasan tersebut adalah terkait dengan rekomendasi hasil kajian Tim Teknis dengan mempertimbangkan *load factor* Bandara Internasional Sultan Hasanuddin;
 - Bahwa Majelis Komisi memahami tindakan tersebut sebagai upaya pengaturan secara bertahap guna menyeimbangkan antara kebutuhan konsumen,

keberadaan taksi umum, serta kemampuan dan kapasitas Bandara Internasional Sultan Hasanuddin;

- Bahwa Majelis Komisi menilai tindakan pembatasan tersebut sebagai tindakan dalam kerangka pengaturan pengelolaan jasa taksi guna menjaga keseimbangan antara *supply* dan *demand*.

5) Bahwa Majelis Komisi tidak sependapat dengan kesimpulan Tim Pemeriksa yang menyatakan pemberlakuan kebijakan pembagian kuota adalah bentuk perlakuan diskriminatif terlapor kepada operator angkutan taksi bandara yang baru. Majelis Komisi menilai perlakuan diskriminatif terlapor justru terjadi saat terlapor memberikan kesempatan berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin hanya kepada 3 (tiga) dari 8 (delapan) operator yang sudah memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan.

6) Bahwa Majelis Komisi tidak sependapat dengan kesimpulan Tim Pemeriksa yang menyatakan terlapor telah melakukan praktik monopoli dengan menetapkan biaya operasional angkutan darat (taksi, sewa, dan bus) di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin secara berlebihan (*excessive price*). Majelis Komisi menilai kebijakan terlapor yang menetapkan biaya operasional

taksi bandara telah sesuai dengan aturan pentarifan yang berlaku di lingkungan PT. Angkasa Pura I (Persero).

- b. Menimbang bahwa untuk membuktikan terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka Majelis Komisi mempertimbangkan unsur-unsur dalam Pasal 17 tersebut sebagai berikut:

1) Pelaku Usaha;

- Definisi pelaku usaha menurut Pasal 1 angka (5) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi;*
- Bahwa pelaku usaha yang dimaksud dalam perkara ini adalah PT. Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, merupakan perusahaan yang memiliki hak eksklusif untuk

mengelola jasa pelayanan kebandarudaraan di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;

- Bahwa dengan demikian, unsur Pelaku Usaha **terpenuhi.**

2) Penguasaan atas Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa;

- Definisi jasa menurut Pasal 1 angka (17) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha;*
- Bahwa pasar produk yang dimaksud dalam perkara ini adalah jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;
- Bahwa terlapor memiliki hak monopoli untuk mengelola bandara dan kegiatan penunjang lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku;
- Bahwa dengan demikian unsur Jasa serta unsur Penguasaan atas Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa **terpenuhi.**

3) Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat

- Definisi praktik monopoli menurut Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum;*
- Definisi pemusatan kekuatan ekonomi menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa;*
- Definisi persaingan usaha tidak sehat menurut Pasal 1 angka (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *persaingan antar pelaku 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;*

- Bahwa terlapor sebagai pengelola jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar menetapkan biaya operasional taksi bandara selama 1 (satu) tahun periode. Penetapan tersebut mengacu kepada aturan pentarifan yang berlaku di lingkungan PT. Angkasa Pura I (Persero) dan diberlakukan secara seragam;
 - Bahwa dengan demikian, unsur Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat **tidak terpenuhi**.
- c. Menimbang bahwa untuk membuktikan terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran Pasal 19 huruf (a), (c), dan (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka Majelis Komisi mempertimbangkan unsur-unsur dalam Pasal 19 huruf (a), (c), dan (d) tersebut sebagai berikut:
- 1) Pelaku Usaha;
 - Definisi pelaku usaha menurut Pasal 1 angka (5) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan*

dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi;

- Bahwa pelaku usaha yang dimaksud dalam perkara ini adalah PT. Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, merupakan perusahaan yang memiliki hak eksklusif untuk mengelola jasa pelayanan kebandarudaraan di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;
- Bahwa dengan demikian, unsur Pelaku Usaha **terpenuhi.**

2) Menolak dan/atau Menghalangi Pelaku Usaha Tertentu untuk Melakukan Kegiatan Usaha yang Sama pada Pasar Bersangkutan;

- Bahwa yang dimaksud dengan pelaku usaha tertentu adalah operator angkutan taksi yang memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan;
- Bahwa berdasarkan data Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2008, terdapat 8 (delapan) operator yang memiliki izin operasi dan terdapat 2

- (dua) operator taksi yang belum memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan;
- Bahwa kegiatan usaha yang sama dalam perkara ini adalah jasa pelayanan angkutan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;
 - Definisi pasar bersangkutan menurut Pasal 1 angka (10) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah *pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut;*
 - Bahwa pasar bersangkutan yang dimaksud dalam perkara ini adalah jasa pelayanan angkutan taksi yang dilaksanakan oleh operator taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;
 - Bahwa tindakan terlapor yang menolak dan/atau menghalangi operator taksi umum yang memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan untuk dapat menyediakan jasa layanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar dilakukan dengan cara memberikan izin berusaha hanya

kepada 4 (empat) operator taksi baru selain kepada Kopsidara;

- Bahwa dengan demikian, unsur Pelaku Usaha Tertentu, unsur Kegiatan Usaha yang Sama, unsur Pasar Bersangkutan, serta unsur Menolak dan/atau Menghalangi Pelaku Usaha Tertentu untuk Melakukan Kegiatan Usaha yang Sama pada Pasar Bersangkutan **terpenuhi**.

3) Membatasi Peredaran dan/atau Penjualan Barang dan/atau Jasa pada Pasar Bersangkutan;

- Bahwa pasar produk yang dimaksud dalam perkara ini adalah jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;
- Bahwa tindakan terlapor yang membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar bersangkutan yang sama, dilakukan terlapor dengan cara membatasi peredaran unit taksi masing-masing operator sebanyak 10 (sepuluh) unit;
- Majelis Komisi menilai tindakan pembatasan tersebut masih dapat dibenarkan untuk saat ini dengan pertimbangan bahwa latar belakang tindakan pembatasan tersebut terkait dengan rekomendasi hasil kajian Tim Teknis dengan mempertimbangkan *load*

factor Bandara Internasional Sultan Hasanuddin. Majelis Komisi memahami tindakan pembatasan tersebut sebagai upaya pengaturan secara bertahap guna menyeimbangkan antara kebutuhan konsumen, keberadaan taksi umum, serta kemampuan dan kapasitas Bandara Internasional Sultan Hasanuddin;

- Bahwa dengan demikian, unsur Jasa dan unsur Pasar Bersangkutan **terpenuhi**, sementara unsur Membatasi Peredaran dan/atau Penjualan Barang dan/atau Jasa pada Pasar Bersangkutan yang Sama **tidak terpenuhi**.

4) Melakukan Praktik Diskriminasi terhadap Pelaku Usaha Tertentu;

- Bahwa yang dimaksud dengan pelaku usaha tertentu adalah operator angkutan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;
- Bahwa berdasarkan Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang Perkara Divestasi *Very Large Crude Carrier* (VLCC) yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang dimaksud dengan praktik diskriminasi adalah *tindakan, sikap, dan perlakuan yang berbeda terhadap pelaku usaha untuk mendapatkan kesempatan yang sama. Praktik diskriminasi tidak selalu berarti tindakan, sikap, dan*

perlakuan yang berbeda, tetapi juga berupa tindakan, sikap, dan perlakuan yang seharusnya;

- Tindakan diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu dilakukan terlapor dengan cara membatasi peredaran unit taksi masing-masing operator sebanyak 10 (sepuluh) unit, sedangkan bagi operator taksi Kopsidara yang berjumlah 185 (seratus delapan puluh lima) unit tidak dibatasi;
- Bahwa dengan demikian, unsur Pelaku Usaha Tertentu dan unsur Melakukan Praktik Diskriminasi terhadap Pelaku Usaha Tertentu **terpenuhi**.

5) Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat;

- Bahwa terlapor sebagai pengelola jasa pelayanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin 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;

- Bahwa kebijakan terlapor tersebut 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;
- Bahwa dengan demikian, unsur Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat **terpenuhi**.

d. Menimbang bahwa sebelum memutuskan, Majelis Komisi mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Bahwa Majelis Komisi tetap memerhatikan keberadaan 185 (seratus delapan puluh lima) unit taksi yang dioperasikan oleh taksi Kopsidara sejak awal bandara didirikan agar tidak tersisih dari persaingan penyediaan jasa layanan angkutan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin;
- 2) Bahwa Majelis Komisi tetap memerhatikan *load factor* penumpang taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin agar tetap memerhatikan estetika bandara dengan tidak mengurangi tingkat kenyamanan kepada penumpang, pengunjung, dan pengantar;
- 3) Bahwa terlapor telah bertindak kooperatif selama pemeriksaan dilakukan;

- 4) Bahwa Majelis Komisi merekomendasikan kepada Komisi untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Administrator Bandara Internasional Sultan Hasanuddin selaku pejabat pemegang fungsi pemerintah dan fungsi koordinasi dari tugas pemerintah di bandara umum, untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan jasa layanan taksi bandara agar lebih tertib;
- 5) Bahwa Majelis Komisi merekomendasikan kepada Komisi untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan selaku pejabat yang berwenang menerbitkan Izin Operasi Taksi untuk: segera menyelesaikan proses penerbitan izin operasi bagi yang telah mendapat izin berusaha di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, membuka kesempatan seluas-luasnya kepada operator angkutan taksi lainnya untuk dapat beroperasi di bandara, menyeragamkan pola tarif taksi bandara, dan menertibkan beroperasinya angkutan taksi liar⁴² di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin;
- 6) Bahwa perkara ini tidak dalam ruang lingkup kegiatan dan/atau perbuatan dan/atau perjanjian yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf (a) Undang-

⁴² Istilah taksi liar didefinisikan sebagai taksi yang beroperasi tanpa izin resmi (secara gelap). Lihat <<http://kbbi.web.id/taksi>>, diakses pada tanggal 9 Mei 2014 pukul 12.21 Wib.

Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

2. Putusan KPPU

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas dan mengingat Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, Majelis Komisi memutuskan:

- 1) Menyatakan AP I tidak terbukti melanggar Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- 2) Menyatakan AP I terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf (a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- 3) Menyatakan AP I tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf (c) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- 4) Menyatakan AP I terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;

- 5) Memerintahkan AP I 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) Menghukum AP I membayar denda sebesar Rp.1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha).

C. Putusan MA No. 141K/Pdt.Sus/2011

Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 yang ditetapkan melalui musyawarah dalam Sidang Majelis Komisi tanggal 8 Maret 2010 dinyatakan batal oleh Pengadilan Negeri Makassar melalui Putusan No. 01/Pdt.KPPU/2010/PN.Mks tanggal 26 Juli 2010. KPPU kemudian mengajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung (MA), dan tanggal 23 Maret 2011 MA mengabulkan permohonan kasasi tersebut dan membatalkan Putusan Pengadilan Negeri Makassar No. 01/Pdt.KPPU/2010/PN.Mks.

Pertimbangan MA dalam mengabulkan permohonan kasasi yang diajukan oleh KPPU yaitu bahwa alasan kasasi dari pemohon kasasi dapat dibenarkan oleh karena *Judex Facti*⁴³ Pengadilan Negeri Makassar yang membatalkan Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 tidak tepat dan tidak benar karena salah dalam menerapkan hukum dengan pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa 2 (dua) dari 7 (tujuh) operator yang beroperasi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin (Primkopau Lanud Hasanuddin dan CV. Anugerah Karya) belum mendapat izin beroperasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan, mengingat ketentuan Pasal 64 ayat (1) jo Pasal 76 ayat (1) Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum, yang menyatakan angkutan taksi bandara dapat beroperasi bila telah mendapat izin operasi dari Dinas Perhubungan;
- 2) Bahwa terdapat operator taksi lain (PT. Lima Muda Nusantara dan kawan-kawan) yang telah memiliki izin operasi dari Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan justru tidak memperoleh izin jasa layanan taksi dari termohon kasasi, sehingga terbukti adanya diskriminasi;

⁴³ *Judex Facti* adalah putusan pengadilan tingkat pertama dan banding. Peradilan Indonesia terdiri dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung. Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi adalah *Judex Facti* (memeriksa fakta dan bukti dari suatu perkara), sedangkan Mahkamah Agung disebut *Judex Juris* (memeriksa penerapan hukum dari suatu perkara). Lihat <http://id.wikipedia.org/wiki/Judex_facti_dan_judex_juris>, diakses pada tanggal 9 Mei 2014 pukul 17.20 Wib.

- 3) Bahwa berdasarkan fakta hukum, PT. Angkasa Pura (Persero) cabang Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar salah menerapkan kebijakan, menghalangi pelaku usaha untuk melakukan kegiatan usaha (hanya beberapa operator yang diizinkan), sehingga menimbulkan diskriminasi dan monopoli (melanggar Pasal 19 huruf (a) dan Pasal 19 huruf (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat).

D. Beberapa Putusan KPPU Mengenai Dugaan Praktik Monopoli terhadap Pelayanan Jasa Taksi Bandara

1. Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009

Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009 merupakan putusan mengenai dugaan praktik monopoli terhadap pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya. Pemeriksaannya melibatkan PT. Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Internasional Juanda Surabaya dan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai para terlapor.

Dugaan pelanggaran yang ditujukan bagi para terlapor adalah Pasal 17 serta Pasal 19 huruf (a) dan (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

PT. Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Internasional Juanda Surabaya selaku terlapor I telah melakukan penyalahgunaan posisi dominannya dengan memberikan izin hanya kepada Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya selaku terlapor II sebagai operator penyedia jasa pengangkutan taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya.

Hal ini diperkuat dengan adanya tindakan terlapor I dan terlapor II yang menolak permohonan Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Organda Surabaya untuk beroperasi di Bandara Internasional Juanda Surabaya dengan alasan sarana transportasi yang tersedia masih dapat mengakomodasi kebutuhan pengguna jasa bandara (merupakan suatu kondisi yang bertolak belakang dengan adanya penambahan armada taksi yang dikelola oleh terlapor II sebanyak 100 (seratus) unit).

Tindakan diskriminasi yang dilakukan oleh terlapor I beserta terlapor II mengakibatkan hanya taksi milik terlapor II yang dapat beroperasi di Bandara Internasional Juanda Surabaya sehingga memungkinkan terlapor II untuk menetapkan tarif dengan sistem zona. Terkait hal ini, tidak ada dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada terlapor II untuk menerapkan tarif dengan zona, sehingga penerapan tarif dengan sistem zona telah menyalahi ketentuan yang berlaku. Hal ini mengakibatkan konsumen

dirugikan karena tidak ada pilihan untuk menggunakan taksi dengan sistem argometer.

Satu hal yang menarik dalam kasus ini adalah adanya suatu perjanjian kerjasama yang dibuat antara Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI-AL) dengan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Departemen Perhubungan Republik Indonesia. Perjanjian kerjasama ini terkait dengan penggunaan aset-aset yang diklaim milik TNI-AL yang digunakan oleh Departemen Perhubungan (pihak TNI-AL memiliki sertifikat tanah Bandara Internasional Juanda Surabaya dan diklaim area *taxi way*, *apron*, serta *runway* merupakan tanah yang dimiliki oleh TNI-AL).

Atas dasar perkembangan historis yang terjadi di Bandara Internasional Juanda Surabaya, yakni terkait dengan masalah keamanan, ketertiban, keteraturan, dan kelancaran pengoperasian taksi bandara (misalnya *enclave* militer, *enclave* sipil, dsb) maka terjadi pembatasan jumlah pengusaha taksi di bandara. Indikasi ini terlihat dari fakta yang menyatakan bahwa izin operasional taksi Prima dan taksi Wings (yang dikelola oleh terlapor II) merupakan konsesi terlapor I kepada Pangkalan Udara TNI Angkatan Laut (Lanudal) atas lahan yang dipergunakan sebagai *runway* di Bandara Internasional Juanda Surabaya.

Majelis Komisi dalam putusannya tanggal 30 Maret 2010 menyatakan bahwa terlapor I terbukti secara sah dan meyakinkan

melanggar Pasal 19 huruf (a) dan (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta menyatakan terlapor II terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Majelis Komisi juga memerintahkan agar terlapor I dan terlapor II untuk menerapkan tarif argometer dalam operasional taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah putusan memiliki kekuatan hukum tetap, serta membuka kesempatan kepada operator taksi yang telah memiliki izin operasi dari Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Provinsi Jawa Timur untuk mendapatkan izin berusaha di lingkungan bandara (dengan tetap mempertimbangkan *load factor* penumpang) selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah putusan memiliki kekuatan hukum tetap.

Majelis Komisi menghukum terlapor I dan terlapor II membayar denda masing-masing sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) apabila tidak melaksanakan amar putusan yang memerintahkan terlapor I dan terlapor II untuk menerapkan tarif argometer serta membuka kesempatan kepada operator taksi lain di lingkungan Bandara Internasional Juanda Surabaya.

2. Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007

Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007 bukanlah putusan yang secara khusus membahas mengenai dugaan praktik monopoli terhadap jasa pelayanan taksi di bandara. Putusan ini merupakan putusan terhadap pelayanan jasa taksi yang terjadi di Kota Batam secara keseluruhan, khususnya di 7 (tujuh) pelabuhan laut dan 1 (satu) bandara, yakni Bandara Internasional Hang Nadim.

Pemeriksaan perkara ini melibatkan 28 (dua puluh delapan) pelaku usaha sebagai para terlapor, yaitu: Koperasi Karyawan Otorita Batam, Koperasi Pandu Wisata Batam, Koperasi Pengusaha Taksi Domestik Sekupang, Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (Badan Otorita Batam), PT. Senimba Bay Resort, PT. Nongsa Terminal Bahari, PT. Indotri Terminal Batam, PT. Indodharma Corpora, PT. Synergi Tharada, PT. Citra Tritunas, Koperasi Harbour Bay, Koperasi Pengemudi Taksi Batam, Koperasi Primkoppol, Koperasi Pegawai Republik Indonesia Citra Wahana, Kopti, Koperasi Bina Warga Pengemudi Taksi, PT. Pinki d/h CV. Pinki, PT. Bareleng Taksi, CV. Bareleng Express, Koperasi Primkopad, Koperasi Mega Gotong Royong, Koperasi Pengayoman Pegawai Departemen Kehakiman, Koperasi Pengemudi Batam, Koperasi Metro d/h Taksi Metro, Koperasi Bima d/h Taksi Bima, PT. Win Transport Utama, Koperasi Pengemudi Taksi Internasional Sekupang, dan Koperasi Primkopal.

Perkara inisiatif KPPU ini berawal dari kantor perwakilan daerah di Batam yang melakukan penelitian terhadap jasa pelayanan taksi di Kota Batam. Penelitian dilakukan dengan mengadakan *public hearing* dengan mengundang instansi pemerintah, pelaku usaha, dan Organisasi Angkutan Darat (Organda) Kota Batam dalam rangka mendapatkan data dan informasi.

Dugaan pelanggaran yang ditujukan bagi pelaku usaha (para terlapor) adalah Pasal 5, Pasal 9, Pasal 17, serta Pasal 19 huruf (a) dan (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pemeriksaan perkara ini berawal dari adanya pelayanan taksi di wilayah Batam yang dilakukan oleh pelaku usaha taksi dan pengelola wilayah pelabuhan maupun bandara. Pelaku usaha taksi tersebut mengatur dan membagi wilayah beroperasinya taksi di 7 (tujuh) wilayah pelabuhan dan 1 (satu) wilayah bandara. Selanjutnya juga melakukan pengaturan dengan cara menetapkan harga dari pelabuhan/bandara ke tempat-tempat tujuan.

Penetapan harga ini disebabkan belum diberlakukannya sistem argometer yang seharusnya diberlakukan oleh pemerintah daerah setempat. Pengaturan dan pembagian wilayah ini mengakibatkan taksi-taksi yang tidak mendapat izin dan bukan

merupakan anggota, tidak dapat mengangkut penumpang dari wilayah-wilayah tersebut.

Sampai dengan tahun 2007, di wilayah Batam tercatat 22 (dua puluh dua) perusahaan taksi yang beroperasi di 8 (delapan) wilayah operasional yang berbeda, di mana setiap wilayah tersebut dikuasai oleh 1 (satu) sampai 12 (dua belas) badan usaha/koperasi. Bandara Internasional Hang Nadim dalam hal ini dikuasai oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam selaku terlapor I.

Perusahaan taksi yang tidak masuk dalam wilayah operasional yang telah ditentukan tidak dapat mengangkut penumpang dari wilayah tersebut, namun hanya dapat mengantar penumpang saja. Taksi yang dikelola oleh terlapor I dalam hal ini juga tidak diperbolehkan untuk mengambil penumpang di wilayah lain, dengan alasan sudah ada pengaturan wilayah operasi dari masing-masing taksi.

KPPU menggunakan pola penanganan perkara dengan membagi menjadi 8 (delapan) wilayah pasar bersangkutan, 1 (satu) wilayah bandara dan 7 (tujuh) wilayah pelabuhan yang merupakan wilayah pasar geografik. Pembagian ini digunakan untuk memudahkan KPPU dalam menentukan bentuk kesepakatan harga yang dilakukan oleh para terlapor di masing-masing wilayah tersebut.

Fakta-fakta lain yang didapat selama pemeriksaan adalah bahwa terdapat taksi lain selain taksi milik Koperasi Karyawan Otorita Batam yang beroperasi di Bandara Internasional Hang Nadim yakni taksi Eksekutif, namun taksi ini dicabut izin operasinya karena menerapkan tarif taksi di bawah tarif taksi milik Koperasi Karyawan Otorita Batam. Selanjutnya, pihak pengelola Bandara Internasional Hang Nadim yakni Badan Otorita Batam (terlapor IV) menyatakan tidak pernah terlibat dalam penentuan tarif taksi koperasi.

Selama pemeriksaan lanjutan, Tim Pemeriksa telah menerima surat permohonan untuk melakukan perubahan perilaku dari Badan Otorita Batam. Surat permohonan tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa Badan Otorita Batam (terlapor IV) yang telah memberikan kewenangan kepada Koperasi Karyawan Otorita Batam untuk penentuan dan pengelolaan trayek serta penetapan tarif taksi, bersedia melakukan perubahan perilaku secara sukarela dan memastikan agar pengelolaan taksi di Bandara Internasional Hang Nadim sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selanjutnya, Badan Otorita Batam meminta monitoring dan supervisi KPPU guna memastikan Badan Otorita Batam telah secara sukarela mengubah kebijakannya yang bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang

Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Perubahan Perilaku ini juga diajukan oleh PT. Synergi Tharada (terlapor IX) yang mempunyai kewenangan pengelolaan Pelabuhan Ferry Internasional Batam Center.

Pada Bandara Internasional Hang Nadim, Majelis Komisi menilai penetapan tarif taksi tidak dilakukan dengan pelaku usaha pesaing secara bersama-sama dengan Koperasi Karyawan Otorita Batam, namun dilakukan hanya secara sendiri oleh koperasi tersebut. Hal ini membuktikan bahwa model penetapan harga yang diterapkan bukan merupakan perjanjian.

Terkait dengan perkara yang terjadi di Bandara Hang Nadim, Majelis Komisi dalam amar putusannya menyatakan bahwa terlapor I secara sah dan meyakinkan tidak melanggar Pasal 5 dan Pasal 19 huruf (a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selanjutnya, menyatakan bahwa terlapor I secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 9 dan Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kemudian terhadap terlapor IV, Majelis Komisi menyatakan bahwa terlapor IV secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf (a) dan (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Majelis Komisi memerintahkan kepada terlapor IV untuk membuka kesempatan usaha bagi pelaku usaha lain selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak putusan memiliki kekuatan hukum tetap. Terkait hal ini, Majelis Komisi menghukum terlapor IV untuk membayar denda sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) yang disetorkan ke Kas Negara apabila tidak melaksanakan diktum putusan tersebut.

3. Perkara No. 27/KPPU-L/2007

Perkara No. 27/KPPU-L/2007 merupakan salah satu perkara mengenai dugaan praktik monopoli terhadap pelayanan jasa taksi di Bandara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru. Dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II (Persero) cabang Bandara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru adalah Pasal 19 huruf (d).

Dalam perkara ini, diindikasikan telah terjadi persekongkolan horizontal di mana PT. Angkasa Pura II (Persero) cabang Bandara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru melakukan tindakan diskriminatif dengan tidak membuka seluas-luasnya pasar jasa taksi argo, sehingga menutup peluang bagi pelaku usaha lain untuk berusaha di Bandara Sultan Syarif Kasim II.

Penetapan pada perkara ini tidak dilanjutkan oleh KPPU karena terdapat perubahan perilaku yang dilakukan oleh PT.

Angkasa Pura II (Persero) cabang Bandara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru.

E. Perbandingan Beberapa Putusan KPPU Mengenai Dugaan Praktik Monopoli terhadap Pelayanan Jasa Taksi Bandara

Terdapat beberapa Putusan KPPU mengenai dugaan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat terhadap pelayanan jasa taksi bandara yang telah dipaparkan pada sub-bab sebelumnya. Berdasarkan uraian tersebut, pada sub-bab ini penulis akan membandingkan Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009, Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009, Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007, serta Penetapan Perkara No. 27/KPPU-L/2007. Maksud dari perbandingan ini adalah sebagai pedoman yang dapat membantu penulis dalam menganalisis substansi yang berhubungan dengan *pendekatan rule of reason* dan pendekatan *per-se illegal* yang digunakan KPPU dalam memutuskan suatu perkara serta untuk membantu penilaian penulis terkait aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum yang dihasilkan oleh Putusan KPPU tersebut.

Terdapat beberapa hal yang menarik setelah Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 dibandingkan dengan Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009, Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007, serta Penetapan Perkara No. 27/KPPU-L/2007, sebagai berikut:

- Terdapat kesamaan mengenai latar belakang penyediaan jasa layanan angkutan darat di tiap bandara (faktor perkembangan historis di setiap bandara). Layanan angkutan darat di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar maupun di Bandara Internasional Juanda Surabaya dikuasai oleh pelaku usaha yang memang sudah memulai usahanya sejak bandara-bandara tersebut berdiri. Hal ini yang menyebabkan terjadinya pembatasan jumlah penyedia jasa layanan angkutan darat di bandara-bandara tersebut.
- Terdapat sejumlah peraturan di daerah yang seringkali berbenturan dengan upaya penegakan hukum persaingan usaha.
- Perkara yang terjadi di Makassar, Surabaya, maupun Batam (terkait pelayanan jasa taksi bandara) merupakan perkara inisiatif dari KPPU dalam menjalankan tugasnya untuk menciptakan dan memelihara iklim persaingan usaha yang kondusif.
- KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam menangani perkara-perkara yang diindikasikan bertentangan dengan Pasal 9, Pasal 17, dan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Perkara No. 27/KPPU-L/2007 mengenai dugaan praktik monopoli terhadap pelayanan jasa taksi di Bandara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru tidak dilanjutkan penetapan perkaranya dikarenakan terjadi perubahan perilaku yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura II (Persero) cabang Bandara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru.

- Terdapat perbedaan sanksi administratif yang diberikan oleh Majelis Komisi, yaitu pada Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 terlapor langsung dikenakan denda, sedangkan pada Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009 dan Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007, denda baru dikenakan apabila para terlapor tidak melaksanakan putusan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan.

BAB III

ANALISIS KASUS DAN PUTUSAN

A. Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Hakikatnya hukum merupakan salah satu kaidah sosial yang ditujukan untuk mempertahankan ketertiban dalam hidup bermasyarakat.⁴⁴ Setiap individu dalam hidup bermasyarakat memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda, di mana setiap individu menginginkan terpenuhinya kepentingan-kepentingan tersebut sebanyak mungkin. Mengingat akan banyaknya kepentingan tersebut, tidak mustahil terjadi konflik atau bentrokan antar sesama manusia karena kepentingannya saling bertentangan.⁴⁵

Apabila dikaitkan dengan lingkup ilmu ekonomi, ada dua kata kunci yang harus diingat, yaitu *unlimited needs* (kebutuhan yang tidak terbatas) pada satu sisi dan *limited resources* (sumber daya yang terbatas) pada sisi yang lain. Ketidakseimbangan kedua sisi tersebut memunculkan masalah ekonomi (*economic problem*).⁴⁶

Diakui bahwa antara ekonomi dan hukum memang berkaitan erat, karena antara yang satu dengan yang lainnya saling memengaruhi. Mengingat sumber-sumber ekonomi yang terbatas di satu pihak dan tidak

⁴⁴ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan Kedua, 2009, hlm. 4.

⁴⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, Edisi Keempat, Cetakan Kedua, 1999, hlm. 3.

⁴⁶ Andi Fahmi Lubis, (*et al*), *Loc. Cit.*

terbatasnya permintaan atau kebutuhan akan sumber ekonomi di lain pihak, agar dapat mencegah timbulnya konflik antar sesama warga dalam memperebutkan sumber-sumber ekonomi tersebut, maka hukum sangat diperlukan.⁴⁷

Meskipun disadari bahwa sangat tidak mudah untuk mengedepankan aspek hukum dan ekonomi secara bersamaan. Banyak dikeluhkan bahwa kehadiran hukum dapat menghambat kegiatan bisnis, sehingga kerap kali aspek hukum dikesampingkan. Demikian sebaliknya, apabila aspek hukum dikedepankan, maka segala sesuatunya menjadi tidak praktis dan kehilangan nilai ekonomis, sementara keduanya memiliki hubungan yang erat dan tidak terpisahkan.⁴⁸

Terlepas dari hal tersebut, kehadiran hukum dalam masyarakat tetaplah dibutuhkan, di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan kepentingan-kepentingan yang dapat bertubrukan satu sama lain.⁴⁹ Keberadaan sebuah regulasi di bidang persaingan usaha merupakan suatu hal yang dinantikan oleh banyak pihak untuk menjaga keseimbangan antara pelaku usaha dan kepentingan umum yang terkadang saling bertentangan. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan suatu sarana yang digunakan untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan berbagai kepentingan tersebut, dan dapat dikatakan munculnya undang-undang ini merupakan puncak dari berbagai upaya yang mengatur masalah persaingan antarpelaku usaha dan larangan melakukan praktik monopoli di Indonesia.

⁴⁷ Hermansyah, *Op. Cit.*, hlm. 6-7.

⁴⁸ Fajar Sugianto, *Economic Analysis of Law: Seri Analisis Ke-ekonomian tentang Hukum (Seri 1 Pengantar)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 4.

⁴⁹ Hermansyah, *Op. Cit.*, hlm. 67.

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat beberapa perangkat hukum yang mengatur mengenai persaingan usaha tidak sehat. Meskipun tersebar dalam berbagai peraturan hukum, landasan hukum mengenai larangan terhadap praktik persaingan curang (*unfair competition*) dan monopoli ini masih bersifat parsial, sehingga kurang memadai untuk menopang iklim persaingan usaha yang sehat.⁵⁰ Berikut disajikan (tabel 2) beberapa perangkat hukum yang ada sebelum lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Tabel 2
Perangkat Hukum yang Ada Sebelum Lahirnya Undang-Undang
No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan
Persaingan Usaha Tidak Sehat

No.	Aturan Perundang-Undangan	Pasal	Isi
1	KUHP (W.v.S.)	Pasal 382 bis	Larangan dan ancaman pidana bagi pihak yang melakukan perdagangan curang.
2	KUHPdt (B.W.)	Pasal 1365	Setiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian pada orang lain mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian tersebut untuk memberi ganti rugi.

⁵⁰ Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 15-16.

3	Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar dan Pokok-Pokok Agraria (UUPA)	Pasal 13	Monopoli di bidang pertanahan harus dicegah.
4	Undang-Undang No. 19 Tahun 1992/Undang-Undang No. 14 Tahun 1997 tentang Merek	Pasal 81 dan 82	Ancaman pidana bagi perbuatan curang dalam pemakaian merek.
5	Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian	Pasal 7 ayat (3)	Mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh salah satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat
6	Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas	Pasal 104 ayat (1)	Mencegah kemungkinan terjadinya monopoli atau yang merugikan masyarakat akibat penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan perusahaan.
7	Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal	Pasal 10	Melarang adanya ketentuan yang menghambat adanya persaingan sehat dalam pasar modal.
8	Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil	Pasal 8 huruf (b)	Mencegah pembentukan struktur pasar yang dapat melahirkan persaingan yang tidak wajar dalam bentuk monopoli, oligopoli, dan monopsoni yang merugikan usaha

			kecil.
9	Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.	Pasal 4 ayat (1) huruf (b)	Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perusahaan, hanya dapat dilakukan dengan memerhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat.
10	Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum	Pasal 15 ayat (1)	Merger dan Konsolidasi hanya dapat dilakukan setelah ada izin dari Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia.

Sumber: Diolah kembali dari buku Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia (Johnny Ibrahim).⁵¹

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, kiranya dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum merupakan suatu hal yang selalu dijunjung tinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Meskipun masih bersifat parsial, setidaknya peraturan perundang-undangan tersebut memberikan suatu landasan berpikir mengenai pentingnya suatu regulasi yang bersifat komprehensif di bidang persaingan usaha.

Upaya untuk membentuk hukum persaingan usaha sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1970-an.⁵² Berbagai rancangan undang-undang dan naskah akademis telah dimunculkan. Keinginan untuk membentuk undang-undang yang secara komprehensif mengatur masalah persaingan sehat ini didorong oleh munculnya praktik-praktik perdagangan yang

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Rachmadi Usman, *Op. Cit.*, hlm. 1-3.

tidak sehat, terutama karena penguasa sering memberikan perlindungan ataupun *privilege* kepada para pelaku bisnis tertentu, sebagai bagian dari praktik-praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (era Orde Baru).

Namun patut disayangkan, karena upaya untuk membentuk hukum persaingan usaha tersebut tidak mendapat tanggapan positif dikarenakan belum ada komitmen maupun *political will* dari elit politik yang berkuasa.⁵³ Salah satu yang membuat Indonesia mau tidak mau harus memberlakukan Undang-Undang Antimonopoli yakni adanya tekanan dari IMF (*International Monetary Fund*) yang telah menjadi kreditor karena terpuruknya ekonomi Indonesia secara luas.⁵⁴

Falsafah yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat dilihat dari konsiderans menimbang, yaitu:

1. bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
2. bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar;
3. bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia, harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Bantuan dari IMF tersebut disertai syarat-syarat tertentu yang dituangkan dalam *Letter of Intent* (LoI) dan *Supplementary Memorandum* yang ditandatangani di Jakarta pada tanggal 15 Januari 1998. Lihat Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 19-20., dan Candra Irawan, *Op. Cit.*, hlm. 67-82.

Sementara itu, Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat juga menyatakan antara lain:

“Memerhatikan situasi dan kondisi tersebut di atas, menuntut kita untuk mencermati dan menata kembali kegiatan usaha di Indonesia, agar dunia usaha dapat tumbuh serta berkembang secara sehat dan benar, sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial. Oleh karena itu, perlu disusun Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dimaksudkan untuk menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha di dalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat. Undang-undang ini memberikan jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum, serta sebagai implementasi dari semangat dan jiwa Undang-Undang Dasar 1945”.

Diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, sehingga tercipta suatu iklim usaha yang kondusif, dan pada akhirnya bermuara kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Lebih lanjut, dapat dikatakan tujuan yang hendak dicapai dengan dibuatnya Undang-Undang mengenai Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sebagaimana dilakukan oleh negara-negara maju yang telah sangat berkembang masyarakat korporasinya

(seperti Amerika Serikat dan Jepang), adalah untuk menjaga kelangsungan persaingan (*competition*).⁵⁵

Agar lebih memahami dan mengetahui maksud dari “menjaga kelangsungan persaingan” sebagai tujuan yang hendak dicapai dengan dibuatnya Undang-Undang mengenai Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, penulis akan membagi pembahasan dalam beberapa konsep pemikiran, sebagai berikut:

1. Perspektif Persaingan Usaha

Bagi sebagian pelaku usaha, persaingan sering dipandang sebagai sesuatu yang kurang menguntungkan. Hal ini dikarenakan dalam persaingan ada beberapa unsur yang berimplikasi kerugian. Jika banyak pelaku usaha yang terlibat dalam proses persaingan, maka keuntungan semakin berkurang. Untuk bisa menang dalam persaingan, seringkali pelaku usaha harus menekan harga untuk merebut konsumen. Penekanan harga ini tentunya akan berakibat berkurangnya keuntungan yang diperoleh. Oleh karena itu, merupakan sesuatu yang logis bila para pelaku usaha memilih untuk tidak bersaing. Tindakan seperti ini digunakan karena ingin memonopoli pangsa pasar dengan menyingkirkan pesaing secara tidak wajar (*antipersaingan*).⁵⁶

Hal tersebut boleh jadi sudah tepat apabila persaingan hanya dipandang dari satu sisi. Untuk lebih memahami mengenai persaingan, ada baiknya bila persaingan juga dipandang dari sisi lain. Secara garis besar, persaingan memiliki aspek positif dan aspek negatif sebagaimana diuraikan oleh Arie Siswanto dalam bukunya *Hukum Persaingan Usaha*⁵⁷, yakni:

⁵⁵ Hermansyah, *Op. Cit.*, hlm. 143.

⁵⁶ Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm. 42-43.

⁵⁷ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Bogor, Cetakan Kedua, 2004, hlm. 14-18.

a. Aspek Positif Persaingan

Aspek positif persaingan dapat dilihat dari dua perspektif: non-ekonomi dan ekonomi.

1) Perspektif non-ekonomi

Selama ini orang lebih banyak mengajukan argumentasi ekonomi (efisiensi) untuk menyetujui keberadaan persaingan. Namun, dilihat dari perspektif non-ekonomi akan didapati pula bahwa kondisi persaingan ternyata juga membawa aspek positif. Setidaknya ada tiga alasan untuk mendukung persaingan dalam bidang usaha.

Pertama, dalam kondisi penjual maupun pembeli terstruktur secara atomistik (masing-masing berdiri sendiri sebagai unit-unit terkecil dan independen) yang ada dalam persaingan, kekuasaan ekonomi atau yang didukung faktor ekonomi menjadi tersebar dan terdesentralisasikan. Pembagian sumber daya alam dan pemerataan pendapatan akan terjadi secara mekanik, terlepas sama sekali dari campur tangan kekuasaan pemerintah maupun pihak swasta yang memegang kekuasaan.

Kedua, berkaitan erat dengan hal di atas, sistem ekonomi pasar yang kompetitif akan dapat menyelesaikan persoalan-persoalan ekonomi secara impersonal, bukan melalui personal pengusaha maupun birokrat. Kekecewaan politis masyarakat yang usahanya terganjal keputusan pengusaha maupun penguasa tidak akan terjadi dalam keadaan seperti ini. Sederhananya, dalam kondisi persaingan, jika seorang warga masyarakat terpuruk dalam bidang usahanya, ia tidak akan terlalu merasa sakit karena ia jatuh bukan karena kekuasaan tertentu, melainkan karena suatu proses yang mekanistik (permintaan-penawaran).

Ketiga, kondisi persaingan juga berkaitan erat dengan kebebasan manusia untuk mendapatkan kesempatan yang sama di dalam berusaha. Pada kondisi persaingan, setiap orang akan punya kesempatan yang sama untuk berusaha dan dengan demikian hak setiap manusia untuk mengembangkan diri menjadi terjamin.

2) Perspektif ekonomi

Alasan utama untuk mendukung persaingan dalam perspektif ekonomi berkisar di seputar masalah efisiensi. Sumber daya ekonomi akan bisa dialokasikan dan

didistribusikan secara paling baik, apabila para pelaku ekonomi dibebaskan untuk melakukan aktivitas mereka dalam kondisi bersaing dan bebas menentukan pilihan-pilihan mereka sendiri.

Di samping itu, dalam konteks pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan, persaingan juga membawa implikasi positif sebagai berikut:

- a) Persaingan merupakan sarana untuk melindungi para pelaku ekonomi terhadap eksploitasi dan penyalahgunaan. Kondisi persaingan menyebabkan kekuatan ekonomi para pelaku ekonomi tidak terpusat pada tangan tertentu. Bandingkan dengan kondisi tanpa persaingan, di mana kekuatan ekonomi akan tersentralisasikan pada beberapa pihak saja. Kekuatan ini pada tahap berikutnya akan menyebabkan kesenjangan besar dalam posisi tawar-menawar (*bargaining position*), serta pada akhirnya membuka peluang bagi penyalahgunaan dan eksploitasi kelompok ekonomi tertentu.
- b) Persaingan mendorong alokasi dan realokasi sumber-sumber daya ekonomi sesuai dengan keinginan konsumen. Perilaku para penjual dalam kondisi persaingan akan cenderung mengikuti pergerakan permintaan (*demand*) para pembeli. Suatu perusahaan akan meninggalkan bidang usaha yang tidak memiliki tingkat permintaan yang tinggi, artinya pembeli akan menentukan produk (apa dan bagaimana) yang mereka sukai, dan penjual akan dapat mengefisienkan alokasi sumber daya dan proses produksi seraya berharap bahwa produk mereka akan mudah terserap oleh permintaan pembeli.
- c) Persaingan dapat menjadi kekuatan untuk mendorong penggunaan sumber daya ekonomi dan metode pemanfaatannya secara efisien. Perusahaan akan cenderung menggunakan sumber daya yang ada secara efisien, jika tidak, maka risiko yang akan dihadapi oleh perusahaan adalah munculnya biaya berlebih (*excessive cost*) yang pada gilirannya akan menyingkirkan perusahaan tersebut dari pasar.
- d) Persaingan dapat merangsang peningkatan mutu produk, pelayanan, proses produksi, dan teknologi. Keadaan ini memberi keuntungan dari sisi konsumen, karena persaingan akan membuat produsen memperlakukan konsumen secara baik.

b. Aspek Negatif Persaingan

Meskipun secara umum dapat dikatakan bahwa aspek positif persaingan lebih menonjol, kondisi persaingan dalam beberapa hal juga memiliki aspek-aspek negatif sebagai berikut:

- 1) Sistem persaingan memerlukan biaya dan kesulitan-kesulitan tertentu yang tidak didapati dalam sistem monopoli. Pihak penjual dan pembeli (dalam keadaan persaingan) secara relatif akan memiliki kebebasan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi, masing-masing akan memiliki posisi tawar-menawar yang tidak terlalu jauh berbeda. Konsekuensi logisnya adalah akan ada waktu yang lebih lama dan upaya yang lebih keras dari masing-masing pihak untuk mencapai kesepakatan. Biaya yang harus dibayar untuk hal ini adalah biaya kontraktual yang tidak perlu ada seandainya para pihak tidak bebas bernegosiasi.
- 2) Persaingan dapat mencegah koordinasi yang diperlukan dalam industri tertentu, yang dalam lingkup luas sebenarnya diperlukan demi efisiensi.
- 3) Persaingan, apabila dilakukan oleh pelaku ekonomi yang tidak jujur, dapat bertentangan dengan kepentingan publik. Risiko ekstrim dari persaingan adalah kemungkinan ditempuhnya praktik-praktik curang (*unfair competition*) karena persaingan dianggap sebagai kesempatan untuk menyingkirkan pesaing dengan cara apapun.

Arie Siswanto juga mengemukakan beberapa hal yang menjadi pokok penting dari suatu persaingan,⁵⁸ yang menurut hemat penulis dapat menggambarkan dengan sangat jelas mengapa “kelangsungan persaingan” tersebut perlu dilindungi, yaitu:

- Persaingan sebenarnya merupakan kondisi ideal yang memiliki banyak aspek positif.
- Meskipun demikian, persaingan hanya akan bisa menjalankan fungsinya dengan baik apabila persaingan itu terjadi sedemikian rupa, sehingga tidak terjadi persaingan secara curang yang justru merugikan.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 18.

- Persaingan sebenarnya merupakan variabel yang dependen. Ia bisa bergerak dinamis dan berubah-ubah sesuai dengan faktor-faktor yang memengaruhinya, termasuk kebijakan pemerintah maupun instrumen suatu pemerintah.

Oleh karena itu, dengan adanya undang-undang yang mengatur secara komprehensif mengenai persaingan usaha, diharapkan “persaingan” yang merupakan variabel dependen tersebut tetap berada di jalurnya (aspek positif) sebagaimana yang diamanatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

2. Persaingan dan Monopoli sebagai Instrumen

Berbeda dengan persaingan yang bersifat mendesentralisasikan kekuatan ekonomi, di dalam monopoli justru terkandung pengertian adanya pemusatan kekuatan. Umumnya, monopoli dianggap sebagai kondisi yang negatif karena keadaan yang tidak seimbang antara penjual dan pembeli. Hal ini cukup logis, karena dalam kondisi monopoli terbuka kemungkinan cukup besar bagi penyalahgunaan oleh pemegang kekuasaan monopoli.⁵⁹

Monopoli telah memberikan suatu kesan bagi masyarakat luas, yang secara konotatif tidak baik dan merugikan kepentingan banyak orang. Banyaknya persepsi negatif tersebut telah membuat makna monopoli bergeser dari pengertiannya semula.⁶⁰

Meskipun demikian, monopoli juga memiliki aspek positif antara lain:⁶¹ dapat memaksimalkan efisiensi pengelolaan sumber daya ekonomi tertentu, dapat menjadi sarana untuk meningkatkan pelayanan terhadap konsumen dalam industri tertentu, dan yang

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 19.

⁶⁰ Jamal Wiwoho, *Penanganan Sengketa Persaingan Usaha Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Suatu Kajian dari Aspek Sejarah dan Peran KPPU)*, Jurnal Hukum Yustisia, Edisi 72, September-Desember 2007, hlm. 90.

⁶¹ Arie Siswanto, *Op. Cit.*, hlm. 20-21.

terpenting monopoli dapat digunakan sebagai sarana untuk melindungi sumber daya tertentu yang penting bagi masyarakat luas dari eksploitasi yang semata-mata bersifat *profit motive*.

Lebih lanjut, Arie Siswanto dalam bukunya Hukum Persaingan Usaha⁶² mengemukakan:

Baik persaingan maupun monopoli, memiliki aspek positif maupun aspek negatif. Kalau diamati, ternyata aspek positif maupun negatif tersebut sebagian akan ditentukan oleh tujuan yang diletakkan. Jelasnya, baik persaingan maupun monopoli dapat menunjukkan wajah yang positif apabila didorong oleh tujuan yang positif pula.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa persaingan dan khususnya monopoli lebih merupakan suatu instrumen daripada tujuan akhir. Satu hal yang relevan bagi suatu ekonomi adalah mengatur bagaimana instrumen itu digunakan, atau dengan kata lain, bagaimana persaingan dan monopoli diatur sehingga dapat menonjolkan aspek-aspek positifnya.

Menjadi sangat jelas di sini, bahwa persaingan maupun monopoli yang memiliki aspek positif dan negatif bukanlah merupakan tujuan akhir, namun merupakan suatu instrumen. Suatu instrumen yang dalam relevansinya dengan hukum harus diarahkan kepada tujuan positif agar kesejahteraan rakyat sebagaimana dicita-citakan dapat terwujud.

Hadirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat menimbulkan suatu pemahaman kepada pelaku usaha mengenai apa yang seharusnya/tidak seharusnya dilakukan untuk kemudian diimplementasikan dalam setiap kegiatan usaha yang dijalankan.

⁶² *Ibid.*, hlm. 23.

Hal inilah yang dimaksudkan “menjaga kelangsungan persaingan” sebagai tujuan yang secara khusus hendak dicapai oleh Undang-Undang mengenai Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kelangsungan persaingan yang terjaga dengan baik, pada akhirnya akan mewujudkan perkembangan perekonomian secara nasional yang lebih baik, tentu dengan mengingat bahwa persaingan yang sehat akan membawa dampak terhadap alokasi dan realokasi sumber daya ekonomi secara efisien.

B. Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*,⁶³ yakni:

1. Faktor hukum itu sendiri.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum.

⁶³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 8-9.

Pembicaraan tentang penegakan hukum pada bagian ini akan dibatasi mengenai penegakan hukum dalam lingkup persaingan usaha, dan yang menjadi obyek utama adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi penegakan hukum untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Sebelum membicarakan mengenai penegakan hukum persaingan usaha yang dilakukan oleh KPPU, penulis akan membahas sedikit mengenai “faktor hukum” sebagai faktor utama yang memengaruhi penegakan hukum (sebagaimana yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto), dalam hal ini adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

Ada satu pandangan menarik dari Rachmadi Usman dalam bukunya *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*,⁶⁴ yang menurut penulis akan sangat membantu dalam memahami pembahasan pada sub-bab ini, yakni:

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah meletakkan asas/prinsip yang mendasari pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya, yang sekaligus mendasari penyusunan undang-undang ini.

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menegaskan, bahwa “*Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan*

⁶⁴ Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 15-19.

memerhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum”.

Pasal 2 tersebut secara konstitusional sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, bahwa “*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*”.

Demokrasi ekonomi merupakan dasar pembangunan perekonomian nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diamanatkan secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945. Atas dasar itu pulalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat disusun.

Apabila dilakukan penafsiran gramatikal, kalimat “memerhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum” sulit untuk dicarikan dasar konstitusionalnya. Patut dicermati fokus “keseimbangan” pada Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ada pada kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum, berbeda dengan fokus Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menekankan keseimbangan pada kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pengertian keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum sangat kabur, hal ini menyebabkan banyak yang menafsirkan pengertiannya sama dengan prinsip dasar dari hukum *antitrust* di Amerika, yaitu: keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan konsumen (aspek efisiensi merupakan aspek utama dalam menilai perilaku pelaku usaha melanggar hukum persaingan atau tidak).

Hal ini tentu tidak sesuai dengan prinsip bab perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial Undang-Undang Dasar 1945 yang menekankan perkembangan ekonomi harus selaras dengan keadilan sosial. Padahal Undang-Undang Dasar 1945 telah sangat konsisten dengan menekankan efisiensi yang dapat diterapkan di Indonesia yakni efisiensi berkeadilan dan tidak sama dengan negara penganut efisiensi murni seperti Amerika.

Pemahaman prinsip efisiensi berkeadilan sangatlah penting dalam hukum persaingan di Indonesia. Pemahaman prinsip ini akan sangat berpengaruh pada penilaian salah atau tidaknya suatu perilaku pelaku usaha. Lebih jauh, dicontohkan dalam kasus persaingan antara peritel modern (besar) dan peritel tradisional (kecil).

Pada kasus persaingan antara peritel modern dan peritel tradisional biasanya dihadapkan kenyataan pada tersingkirnya peritel tradisional dikarenakan ketidakseimbangan kemampuan menekan harga (efisiensi) dan kekuatan modal dengan peritel modern yang jauh lebih besar. Pada kasus ini, apabila pendekatannya versi Amerika (efisiensi dan konsumen), maka tentunya tidak ada permasalahan, dikarenakan tersingkirnya peritel tradisional disebabkan kalahnya persaingan dengan

peritel modern. Hal ini dapat dilihat, baik karena tidak efisien sehingga tidak mampu memberikan harga yang bersaing, maupun dari segi muara akhir penilaian yakni konsumen lebih disejahterakan karena mendapat harga dan pelayanan yang lebih baik.

Padahal apabila menggunakan pendekatan Undang-Undang Dasar 1945 (efisiensi berkeadilan), maka terjadi permasalahan yang mendasar pada kasus ini. Tersingkirnya pelaku usaha tradisional yang tidak efisien akibat persaingan yang tidak seimbang dinilai sangat tidak adil, walaupun hal itu memberikan efek positif pada “kemajuan ekonomi”. Tetapi hal ini tidak sesuai dengan aspek “kesatuan ekonomi”, sehingga penegak hukum persaingan usaha sesuai dengan kewenangannya seharusnya dapat bertindak agar tidak terjadi persaingan yang tidak seimbang tersebut.

Patut dicermati dari pandangan yang dikemukakan di atas, meskipun Undang-Undang mengenai Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dianut Indonesia mengadopsi dari negara lain yang persaingan usahanya sudah lebih maju seperti Amerika, pada dasarnya tetap memiliki perbedaan yang sangat signifikan. Hal ini dikarenakan situasi (terutama kondisi perekonomian) yang berbeda di setiap negara.

Pencantuman dua kata yakni “efisiensi” dan “berkeadilan” menjadi satu kata majemuk “efisiensi berkeadilan”, memberikan makna “efisiensi yang berarti pertumbuhan serta berkeadilan yang berarti pemerataan” dilaksanakan serentak dalam satu gerak pembangunan dalam sistem ekonomi pasar.⁶⁵

Berdasarkan hal-hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa fokus utama dari penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia adalah pemahaman mengenai prinsip efisiensi berkeadilan, mengingat Undang-

⁶⁵ Bustamin Nongtji, *Konsep “Efisiensi Berkeadilan” dalam Demokrasi Ekonomi Menurut Pasal 33 Ayat (4) UUD NRI 1945 dalam Perspektif Perlindungan Bagi Usaha Kecil*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 42, No. 2, April 2013, hlm. 257.

Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat disusun berdasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta berasaskan kepada demokrasi ekonomi.⁶⁶

1. Penegakan Hukum Persaingan Usaha oleh KPPU

Supaya aturan hukum bisa ditegakkan secara baik, diperlukan organ penegak hukum yang memadai. Suatu aturan hukum, betapa pun baiknya secara substantif, tidak akan bisa berjalan dengan baik apabila tidak didukung oleh sistem penegak hukum yang baik pula.⁶⁷

Mengingat hal tersebut, untuk menegakkan hukum persaingan usaha, atau lebih tepatnya mengawasi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dibentuklah KPPU. KPPU didirikan sebagai suatu lembaga independen yang bertugas untuk melakukan penyelidikan, pemeriksaan, dan memberikan penilaian sekaligus sebagai lembaga untuk melakukan tindakan hukum bagi pelaku usaha yang melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pada konteks kelembagaan suatu negara, keberadaan KPPU merupakan suatu lembaga negara yang bersifat komplementer

⁶⁶ Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi yang berfungsi sebagai panduan normatif dalam menyusun kebijakan perekonomian nasional. Lihat Elli Ruslina, *Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Dasar Perekonomian Indonesia: Terjadi Penyimpangan terhadap Konstitusi*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vol. 12, No. 1, April 2011, hlm. 830-831., dan Jamal Wiwoho, *Op. Cit.*, hlm. 96.

⁶⁷ Arie Siswanto, *Op. Cit.*, hlm. 49.

(*state auxiliary*)⁶⁸ yang mempunyai tugas multi kompleks dalam mengawasi setiap gerak, langkah, dan praktik persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh para pelaku usaha.⁶⁹

Selain menjalankan tugas utama tersebut, KPPU juga menjalankan peran sebagai penasihat kebijakan (*policy advisory*) terhadap kebijakan pemerintah yang memengaruhi persaingan usaha, mengingat penciptaan iklim persaingan sehat merupakan hal baru di Indonesia.⁷⁰ Terkait hal ini, dalam perkara dugaan praktik monopoli terhadap pelayanan jasa taksi yang menjadi obyek kajian penelitian ini, terdapat kebijakan-kebijakan di daerah yang (dapat dikatakan) bertentangan dengan semangat persaingan.

Untuk menyelesaikan kasus-kasus dugaan terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha, saksi, dan pihak lain, baik karena adanya laporan maupun pemeriksaan berdasarkan inisiatif. Hal ini diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang memuat kewenangan dari KPPU.

⁶⁸ *State auxiliary* atau *extra auxiliary organ* merupakan lembaga negara yang dibentuk di luar konstitusi, yang tugas utamanya adalah membantu, menguatkan, tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legislatif, yudikatif), dan menyelesaikan permasalahan dengan cepat dan efektif. Lihat Sukarmi, *Kedudukan KPPU dalam Lembaga Extra Auxiliary*, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 6, 2011, hlm. 32.

⁶⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 49.

⁷⁰ Suyud Margono, *Op. Cit.*, hlm. 164.

Pemeriksaan atas dasar inisiatif dilakukan atas dasar inisiatif KPPU sendiri, sedangkan pemeriksaan atas dasar laporan adalah pemeriksaan yang dilakukan KPPU karena adanya laporan yang disampaikan baik oleh masyarakat yang dirugikan maupun atas dasar laporan dari pelaku usaha yang dirugikan oleh tindakan pelaku usaha yang dilaporkan. Bentuk dari laporan ini dapat dilihat pada putusan KPPU yang berkode penomoran huruf “L” atau “I”.⁷¹

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak sehat telah mengatur mengenai Tata Cara Penanganan Perkara dalam Bab VII (Pasal 38 s/d Pasal 46) sebagai prosedur penegakan hukum persaingan usaha dan Bab VIII mengatur mengenai kewenangan KPPU memberikan sanksi kepada pelaku usaha berupa tindakan administratif. Selain itu, KPPU juga menerbitkan Peraturan Komisi (Perkom) No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang kemudian diperbaharui melalui Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara sebagai hukum acara yang dipergunakan untuk kasus di bidang persaingan usaha.

Secara garis besar, pemeriksaan oleh KPPU dibagi menjadi dua tahapan, yakni tahap pemeriksaan pendahuluan (meneliti dan/atau memeriksa laporan guna menilai perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan)⁷², dan tahap pemeriksaan lanjutan

⁷¹ Abdul Hakim G. Nusantara, (*et al*), *Litigasi Persaingan Usaha (Competition Litigation): CFISEL Litigation Series*, PT. Telaga Ilmu Indonesia, Tangerang, 2010, hlm. 171.

⁷² Pasal 1 butir (8) Peraturan KPPU No.1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara KPPU.

(KPPU wajib melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang dilaporkan).⁷³

Setelah jangka waktu pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan lanjutan berakhir, KPPU mempunyai waktu 30 (tiga puluh) hari kerja untuk memutuskan telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Putusan KPPU tersebut harus dibacakan dalam suatu sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha.⁷⁴

Setelah pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan KPPU, maka dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU. Namun, apabila pelaku usaha tidak dapat menerima putusan KPPU, maka pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.⁷⁵ Jika pelaku usaha dalam jangka waktu tersebut tidak mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri, maka dianggap menerima putusan KPPU dan putusan KPPU tersebut

⁷³ Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁷⁴ Pasal 43 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁷⁵ Pasal 44 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

telah memiliki kekuatan hukum tetap serta dapat dimintakan penetapan eksekusi kepada pengadilan negeri.⁷⁶

Lebih lanjut, mengenai tata cara pengajuan upaya hukum keberatan atas putusan KPPU ke pengadilan negeri, Mahkamah Agung (MA) telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU yang kemudian diperbaharui melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 3 Tahun 2005.

Satu hal yang menarik, dalam Pasal 5 Perma No. 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU, disyaratkan bahwa hakim yang memiliki pengetahuan di bidang hukum persaingan usaha untuk menangani perkara keberatan atas putusan KPPU tersebut.⁷⁷

Syarat ini merupakan pertimbangan yang wajar, mengingat dalam memahami hukum persaingan tentu harus diawali dengan menanamkan pengertian bahwa hukum ini harus didekati dari dua aspek utama, yaitu hukum dan ekonomi. Tanpa pemahaman ekonomi yang proporsional, maka bisa jadi penanganan hukum persaingan hanya dilihat dari sisi penegakan hukumnya sehingga

⁷⁶ Pasal 46 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁷⁷ Pembatalan beberapa putusan KPPU setelah diajukan keberatan ke pengadilan negeri terjadi karena berbagai faktor, antara lain pengaturan hukum acara persaingan usaha yang belum jelas dan hakim yang kurang memahami persoalan hukum persaingan. Lihat Alum Simbolon, *Kedudukan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melaksanakan Wewenang Penegakan Hukum Persaingan Usaha*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 24, No. 3, Oktober 2012, hlm. 532.

mengurangi makna keberadaan hukum ini dalam tatanan sistem hukum di Indonesia.⁷⁸

Selama mengupayakan penegakan hukum persaingan usaha, KPPU senantiasa menggunakan proses hukum yang benar dan tepat. Salah satunya adalah dengan mengeluarkan sejumlah pedoman pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁷⁹ Adanya beberapa pendekatan yang digunakan KPPU dalam memutus perkara juga mencerminkan bahwa KPPU berupaya agar ketentuan-ketentuan persaingan usaha ini sejalan dengan prinsip efisiensi berkeadilan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

Di samping itu, proses hukum yang dapat berlangsung hingga ke tingkat Mahkamah Agung (MA) menunjukkan bahwa terdapat fungsi kontrol yang berimbang antara KPPU, Pengadilan Negeri, dan MA dalam mengimplementasikan penegakan hukum persaingan usaha.⁸⁰

2. Pendekatan yang Digunakan KPPU dalam Memutus Perkara

Seperti telah dikemukakan di atas, untuk menjaga supaya ketentuan-ketentuan persaingan usaha ditaati oleh pelaku usaha dan

⁷⁸ Andi Zubaida Assaf, *Kerjasama KPPU-MA: Penataan Persepsi Hukum Persaingan Usaha Melalui Workshop Hakim*, Majalah Kompetisi, Edisi 12, 2008, hlm. 20.

⁷⁹ Beberapa pedoman yang dijadikan bahan hukum primer terkait dengan penulisan ini antara lain: Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Peraturan KPPU No. 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 19 huruf (d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁸⁰ Alum Simbolon, *Pendekatan yang Dilakukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Menentukan Pelanggaran dalam Hukum Persaingan Usaha*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 20, No. 2, April 2013, hlm. 187.

sejalan dengan prinsip efisiensi berkeadilan, maka KPPU menggunakan beberapa pendekatan dalam memutuskan ada/tidaknya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Secara prosedural, dikenal dua pendekatan yakni pendekatan *rule of reason* dan pendekatan *per-se illegal*.

Dasar pikir kedua pendekatan ini sebagaimana diungkapkan oleh Mustafa Kamal Rokan dalam bukunya Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia,⁸¹ yakni:

Haruskah seseorang dihukum karena melakukan perjanjian atau perbuatan yang “dianggap” membahayakan persaingan? Kemudian di sisi lain, perlukah pembuktian dengan asumsi mahal, lama, dan sulit dilakukan akan adanya pengurangan atau perusakan persaingan terhadap suatu perjanjian atau perbuatan yang hampir pasti merugikan atau merusak persaingan?

Landasan pemikiran yang dikemukakan oleh Mustafa Kamal Rokan tersebut menciptakan suatu pemahaman bahwa dalam upaya untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, para penegak hukum haruslah memiliki suatu parameter yang dapat digunakan dalam menilai prinsip efisiensi berkeadilan ini.

Parameter ini dapat dilihat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyebutkan perbuatan-perbuatan yang dinyatakan tegas sebagai perbuatan yang dilarang (berupa

⁸¹ Mustafa Kamal Rokan, *Op. Cit.*, hlm. 59.

perjanjian yang dilarang dan kegiatan yang dilarang), ditandai dengan kata-kata “dilarang”. Larangan persaingan usaha yang bersifat *per-se illegal* ini dapat dijumpai dalam beberapa pasal sebagai berikut (tabel 3):

Tabel 3

Larangan Persaingan yang Bersifat *Per-se Illegal*

No	Perihal	Pasal
	A. Perjanjian yang Dilarang	
1	<i>Price fixing</i>	5 ayat (1)
2	<i>Price discrimination</i>	6
3	<i>Boycott</i>	10
4	<i>Exclusive dealing</i>	15
	B. Kegiatan yang Dilarang	
5	<i>Abuse of dominant position</i>	18
6	<i>Conspiracy-impede production and marketing</i>	24
7	<i>Cross ownership</i>	27

Sumber: Diolah kembali dari buku Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Rachmadi Usman).⁸²

Di samping itu, parameter yang digunakan untuk pendekatan *rule of reason* terdapat pada pasal-pasal yang dinyatakan dengan kalimat “patut diduga atau dianggap” serta “yang dapat mengakibatkan”. Kata-kata tersebut menyiratkan perlunya penelitian secara lebih mendalam, apakah suatu tindakan dapat menimbulkan praktik monopoli yang bersifat menghambat

⁸² Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Op. Cit., hlm. 98.

persaingan atau justru mendorong persaingan.⁸³ Secara lebih rinci, pasal-pasal yang menggunakan pendekatan *rule of reason* adalah sebagai berikut (tabel 4):

Tabel 4

Larangan Persaingan yang Bersifat *Rule of Reason*

No	Perihal	Pasal
	A. Perjanjian yang Dilarang	
1	<i>Oligopoly</i>	4
2	<i>Price fixing-under market price</i>	7
3	<i>Resale price maintenance</i>	8
4	<i>Territory division</i>	9
5	<i>Cartell</i>	11
6	<i>Trust</i>	12
7	<i>Oligopsony</i>	13
8	<i>Vertical Integration</i>	14
9	<i>Agreement with foreign parties</i>	16
	B. Kegiatan yang Dilarang	
10	<i>Monopoly</i>	17
11	<i>Monopsony</i>	18
12	<i>Market Control</i>	19
13	<i>Predatory pricing</i>	20
14	<i>Fraud in determining cost</i>	21
15	<i>Conspiracy-tender</i>	22
16	<i>Conspiracy-company secret</i>	23
17	<i>Interlocking directorate</i>	26

⁸³ Lihat Andi Fahmi Lubis, (*et al*), *Op. Cit.*, hlm. 55.

18	<i>Mergers, consolidations, and acquisitions</i>	28
----	--	----

Sumber: Diolah kembali dari buku Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Rachmadi Usman).⁸⁴

Pada dasarnya, pendekatan *per-se illegal* diterapkan pada tindakan-tindakan yang pasti membawa akibat negatif terhadap persaingan, sedangkan pendekatan *rule of reason* diterapkan pada tindakan-tindakan yang berpotensi membawa akibat negatif terhadap persaingan.⁸⁵

Pendekatan *rule of reason* dipergunakan untuk mengakomodasi tindakan-tindakan yang berada dalam “*grey area*” antara legalitas dan ilegalitas. Tindakan-tindakan yang berada dalam “*grey area*” namun ternyata berpengaruh positif terhadap persaingan menjadi berpeluang untuk diperbolehkan dengan analisis *rule of reason*. Pendekatan *rule of reason* ini seakan-akan menjadi jaminan bagi para pelaku usaha untuk secara leluasa mengambil langkah bisnis yang mereka kehendaki, sepanjang langkah itu *reasonable*.⁸⁶

Hal ini mensyaratkan bahwa perbuatan yang dituduhkan tersebut harus diteliti dan dievaluasi terlebih dahulu, mengingat bahwa persaingan maupun monopoli tidak hanya memiliki segi negatif, namun juga memiliki sisi positif seperti yang telah dijelaskan di muka. Lebih lanjut, pembahasan mengenai pendekatan *rule of reason* yang digunakan oleh KPPU, terkhusus dalam memutus perkara dugaan praktik monopoli terhadap pelayanan jasa taksi bandara akan dijelaskan pada sub-bab berikutnya.

⁸⁴ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 101.

⁸⁵ Arie Siswanto, *Op. Cit.*, hlm. 66.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 67.

C. Pendekatan *Rule of Reason* vs Pendekatan *Per-se Illegal*

Pada Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009, Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009, serta Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007, digunakan pendekatan *rule of reason* dalam menilai pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang telah dilakukan oleh para terlapor.

Supaya lebih memahami alasan KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* terutama pada Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009, berikut akan diuraikan mengenai analisis yang mendasari penggunaan pendekatan tersebut.

1. Pendekatan *Rule of Reason* pada Kasus di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar

Pada kasus yang terjadi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, dari 4 (empat) pasal yang diduga dilanggar, Majelis Hakim hanya memutus 2 (dua) pasal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat yang terbukti dilanggar oleh terlapor yakni Pasal 19 huruf (a) dan Pasal 19 huruf (d).

Untuk menelaah alasan KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* terhadap pasal-pasal yang diduga dilanggar dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, penulis akan menguraikannya satu per satu sebagai berikut:

a. Terhadap Pasal 17

- Taksi Kopsidara yang dikelola oleh terlapor menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar pelayanan jasa taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin.
- Berdasarkan hasil pemeriksaan, terlapor telah terbukti menetapkan biaya operasional angkutan darat (taksi, sewa, dan bus) di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar yang dikeluarkan oleh beberapa operator taksi (dikarenakan tidak seimbangnnya kebijakan pembagian kuota 10 (sepuluh) unit taksi dengan biaya operasional yang harus dibayar).
- Majelis Komisi dalam memutus ada/tidaknya pelanggaran dalam Pasal 17 ini tetap melakukan berbagai pertimbangan meskipun dari dua indikasi di atas telah terbukti terdapat pelanggaran. Majelis Komisi menilai bahwa dalam menetapkan biaya operasional tersebut, terlapor mengacu kepada aturan pentarifan yang berlaku secara seragam di lingkungan PT. Angkasa Pura I (Persero). Di samping itu, Majelis Komisi tetap memerhatikan keberadaan 185 (seratus delapan puluh lima) unit taksi Kopsidara sebagai penyedia jasa layanan

taksi sejak awal bandara didirikan agar tidak tersisih dari persaingan.

- b. Terhadap Pasal 19 huruf (a), (c), dan (d)
- Terlapor hanya membuka kesempatan kepada 4 (empat) dari 8 (delapan) operator taksi yang memiliki izin untuk dapat menyediakan jasa layanan taksi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar.
 - Terlapor membatasi peredaran unit taksi operator taksi bandara sebanyak 10 (sepuluh) unit, sedangkan untuk taksi Kopsidara tidak ada pembatasan.
 - Terhadap pembatasan tersebut, Majelis Komisi mempertimbangkan *load factor* Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, dan memahami tindakan pembatasan tersebut sebagai upaya pengaturan secara bertahap guna menyeimbangkan antara kebutuhan konsumen, keberadaan taksi, dan kapasitas bandara (*supply* dan *demand*).

Berdasarkan hal di atas, dapat dipahami alasan penggunaan pendekatan *rule of reason* untuk menentukan ada/tidaknya pelanggaran terhadap Pasal 17 maupun Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat yang terjadi pada pelayanan jasa taksi bandara.

Penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan Majelis Komisi untuk menganalisis lebih dalam mengenai dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha. Di samping itu, dengan menggunakan pendekatan *rule of reason* memungkinkan Majelis Komisi untuk menemukan fakta-fakta baru mengenai faktor-faktor yang menjadi penyebab pelanggaran tersebut. Hal ini dapat dilihat dari pertimbangan Majelis Komisi yang menyatakan bahwa pembatasan yang dilakukan terhadap operator taksi selain taksi Kopsidara masih dapat dibenarkan, mengingat tindakan pembatasan tersebut bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara *supply* dan *demand*. Dapat dibandingkan apabila Majelis Komisi menggunakan pendekatan *per-se illegal*, di mana terlapor dapat langsung dinyatakan telah melanggar tanpa perlu pembuktian secara menyeluruh.

2. Kebijakan Persaingan Usaha di Tingkat daerah

Berdasarkan beberapa putusan KPPU terhadap pelayanan jasa taksi di bandara, terdapat satu persoalan mendasar mengenai pemahaman hukum persaingan usaha yang seringkali berbenturan dengan esensi penegakan hukum itu sendiri. Persoalan tersebut menyangkut peraturan-peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Hal tersebut dapat dilihat dari kasus yang terjadi di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar, di mana terdapat Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan No. 62 Tahun 2008 tentang Penyesuaian (Penurunan) Tarif Angkutan Taksi dan Angkutan Sewa dalam Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, Mobil Penumpang Umum (Mikrolet), dan Mobil Bus Umum Trayek Makassar-Sungguminasa, yang memberlakukan dua mekanisme penentuan tarif sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak seimbang diantara operator taksi.

Di samping itu, terhadap penetapan tarif zona yang terjadi di Bandara Internasional Juanda Surabaya, Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya (terlapor II) telah mendapat persetujuan dari Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Provinsi Jawa Timur, padahal berdasarkan peraturan yang berlaku taksi harus menggunakan sistem argometer.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa upaya untuk menciptakan kebijakan persaingan tidaklah mudah, mengingat beberapa kebijakan di tingkat daerah yang belum memiliki pemahaman yang sama mengenai hukum persaingan usaha. Persoalan ini juga menjadi dasar pertimbangan KPPU dalam memutuskan pelanggaran yang terjadi pada pelayanan taksi bandara, terutama di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin dan Bandara Internasional Juanda. Majelis Komisi memahami kegiatan

operasi taksi tersebut melibatkan banyak pihak, terutama pemerintah daerah, sehingga perlu dikoordinasikan terlebih dahulu.

Senada dengan hal tersebut, Andi Zubaida Assaf⁸⁷ menyatakan bahwa kunci keberhasilan implementasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah harmonisasi kebijakan persaingan usaha dengan kebijakan pemerintah daerah. Jika kondisi ideal tersebut tercapai, akan terjadi penciptaan iklim usaha yang kondusif yang sejalan dengan komitmen KPPU untuk melaksanakan penegakan hukum persaingan secara terbuka dan reseptif terhadap perubahan.

Oleh karena itu, mengingat upaya penegakan hukum merupakan hal pokok dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, perlu diciptakan suatu pemahaman persaingan yang jelas pada berbagai jenjang pemerintahan, agar sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

D. Aspek Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Hukum dalam Putusan KPPU

Putusan KPPU merupakan salah satu sumber penting dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. Putusan KPPU merupakan upaya

⁸⁷ Andi Zubaida Assaf, *Permasalahan Persaingan Usaha di Tingkat Pemerintah Daerah*, Majalah Kompetisi, Edisi 11, 2008, hlm. 21.

penegakan hukum dalam rangka menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat yang dapat menimbulkan efek jera bagi pelakunya.

Pada Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009, Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009, serta Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007, para terlapor yang terbukti telah melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dikenakan denda yang besarnya antara Rp.1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) s/d Rp. 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah). Hal ini tentu akan memberi efek jera bagi para pelaku usaha untuk lebih memerhatikan ketentuan-ketentuan yang ada dalam menjalankan kegiatan usaha mereka ke depannya.

KPPU memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memberikan putusan yang terkait dengan pelanggaran ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dalam rangka penegakan hukum persaingan usaha. Namun dalam perjalanan selama ini, putusan-putusan yang telah ditetapkan oleh KPPU tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya karena terganjal oleh peraturan dalam undang-undang tersebut.

Salah satunya Pasal 46 ayat (2) yang menyatakan bahwa putusan yang dikeluarkan oleh KPPU harus dimintakan penetapan eksekusi kepada pengadilan negeri. Upaya ini dirasakan kurang maksimal karena putusan KPPU tidak dapat langsung dieksekusi atau dilaksanakan,

sehingga putusan KPPU hanya dijadikan bukti awal penyidikan jika diajukan keberatan kepada pengadilan negeri.

Selain itu, salah satu kelemahan lambannya eksekusi putusan KPPU karena organisasi di dalam KPPU sendiri yang tidak mempunyai upaya sita. Oleh karena tidak mempunyai upaya sita, maka banyak terjadi putusan KPPU yang tidak dilaksanakan oleh pihak yang kalah dan KPPU tidak mempunyai kewenangan paksa untuk melaksanakan putusan tersebut.⁸⁸ Hal ini tentu merupakan suatu hambatan bagi KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia. Padahal diketahui bahwa Putusan KPPU ini merupakan implementasi dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, oleh karena itu haruslah mendapat perhatian yang khusus.

Berdasarkan hal tersebut, harus dipahami kembali bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat juga terjadi pelanggaran, sehingga perlu ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum harus menjadi kenyataan. Terdapat tiga unsur yang harus selalu diperhatikan dalam menegakkan hukum, yaitu: keadilan

⁸⁸ Sukarmi, *Pelaksanaan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 7, 2012, hlm. 2-3.

(*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).⁸⁹

Pada sub-bab ini, penulis akan lebih fokus membahas ketiga unsur tersebut dalam kaitannya dengan putusan KPPU yang merupakan upaya penegakan hukum di bidang persaingan usaha, agar tercipta iklim persaingan usaha yang sehat dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.

1. Aspek Keadilan

Masyarakat sangat menyadari bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum, keadilan harus diperhatikan. Menurut Subekti sebagaimana dikutip dalam buku Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia,⁹⁰ keadilan dapat digambarkan sebagai suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketentraman di dalam hati orang, dan jika diusik atau dilanggar akan menimbulkan kegelisahan dan kegoncangan. Terdapat kesulitan penerapan hakikat keadilan yang terletak pada pemberian batasan tentang isi keadilan, sehingga dalam praktik ada kecenderungan untuk memberikan penilaian terhadap rasa keadilan hanya menurut pihak yang menerima perlakuan saja.⁹¹

Untuk itu, terkait dengan putusan KPPU terhadap pelayanan jasa taksi bandara, penulis menilai penerapan aspek keadilan sangatlah relatif. Oleh karena penilaian keadilan antara satu orang

⁸⁹ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 145.

⁹⁰ C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm. 41.

⁹¹ Galuh Puspaningrum, *Op. Cit.*, hlm 25.

dengan yang lainnya pasti berbeda. “Adil menurut si A belum tentu adil menurut si B”, begitulah kira-kira istilah yang tepat untuk menggambarkan nilai keadilan.

Supaya memahami apakah putusan-putusan KPPU tersebut telah mencerminkan aspek keadilan, maka ada baiknya dilihat lagi esensi dari hukum persaingan itu sendiri. Seperti yang telah dikemukakan pada sub-bab sebelumnya, tujuan yang hendak dicapai dari penerapan hukum persaingan usaha di Indonesia adalah “menjaga kelangsungan persaingan” itu sendiri demi terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, penulis menilai bahwa putusan-putusan KPPU terhadap pelayanan jasa taksi di bandara telah mencerminkan keadilan, terlepas dari ada/tidaknya keseimbangan yang dirasakan oleh pelaku usaha maupun masyarakat secara luas. Keadilan yang dirasakan penulis di sini lebih dititikberatkan bahwa putusan KPPU tersebut telah berhasil “menjaga kelangsungan persaingan”, yakni terciptanya kesempatan berusaha bagi operator taksi lain dan yang terpenting konsumen memiliki kesempatan untuk memilih sesuai kebutuhan mereka.

Di samping itu, penulis menilai keadilan juga dapat dirasakan dari segi pelaku usaha yang dinyatakan bersalah, hal tersebut dapat dilihat dari kesempatan yang diberikan untuk mengajukan

keberatan terhadap putusan KPPU sampai ke tingkat Mahkamah Agung.

2. Aspek Kemanfaatan

Putusan KPPU terhadap pelayanan jasa taksi di bandara, dapat dikatakan telah memberikan manfaat bagi terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat. Lebih lanjut, dengan adanya putusan-putusan KPPU yang menyatakan bahwa pengelolaan taksi bandara harus sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha yang Sehat, membuat perubahan cara pandang yang cukup signifikan terutama bagi pelaku usaha.

Menilai ada/tidaknya aspek kemanfaatan dari putusan KPPU secara lebih mendalam, tentu tidaklah cukup apabila hanya dilihat dari sisi perubahan cara pandang terhadap suatu persaingan saja. Untuk itu, penulis menilai bahwa aspek kemanfaatan harus dilihat dari segi konsumen pengguna jasa taksi bandara tersebut.

Pada kondisi yang terjadi setelah putusan KPPU ditetapkan, dari beberapa artikel di media *online*⁹² dapat dilihat bahwa persaingan antar operator taksi semakin terbuka dan ini menandakan bahwa putusan tersebut memberikan manfaat bagi terciptanya persaingan. Persaingan ini memberikan efek positif terhadap peningkatan produktivitas pelayanan dari para operator

⁹²Lihat <http://surabaya.tribunnews.com/2013/09/06/ini-perbedaan-kendaraan-sewa-dan-taksi>, Diakses tanggal 28 April 2014, Pukul 06.33 Wib.

taksi guna menarik minat konsumen. Hal ini juga menandakan bahwa konsumen juga merasakan manfaat dari putusan KPPU, dengan terciptanya persaingan berarti konsumen memiliki lebih banyak pilihan yang bisa dipertimbangkan sesuai kebutuhannya.

3. Aspek Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum agar tercipta ketertiban.⁹³

Mengingat hal tersebut, dapat dilihat bahwa putusan-putusan KPPU terhadap pelayanan jasa taksi di bandara telah mencerminkan aspek kepastian hukum (apabila dilihat secara normatif). Putusan KPPU telah memberikan suatu pedoman bagi terciptanya tertib hukum di masyarakat, terutama bagi terselenggaranya persaingan usaha yang sehat.

Adanya perintah untuk membuka kesempatan berusaha bagi operator taksi lain yang telah memiliki izin pada Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009, Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009, maupun Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007, menandakan bahwa putusan-putusan KPPU tersebut selalu mengupayakan terciptanya persaingan usaha yang sehat berdasarkan Undang-Undang No. 5

⁹³ Sudikno Mertokusumo, *Loc. Cit.*

Tahun 1999 tentang larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Di samping itu, putusan-putusan KPPU tersebut juga memberikan saran dan pertimbangan kepada pihak-pihak yang berwenang menerbitkan izin operasi taksi seperti Dinas Perhubungan, Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, sehingga tercipta suatu harmonisasi kebijakan yang pada akhirnya memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Namun, apabila dilihat dari segi empiris⁹⁴ kepastian hukum belumlah sepenuhnya tercipta dari putusan yang dikeluarkan oleh KPPU. Hal ini terjadi dikarenakan penetapan eksekusi yang harus melalui pengadilan negeri. Pelaksanaan putusan KPPU mengalami hambatan karena adanya ketidakpastian eksekusi tersebut, sehingga mengakibatkan tertundanya pembayaran denda yang harus disetorkan ke kas negara.

Berkaitan dengan aspek keadilan, kemanfaatan, serta kepastian hukum timbul sebuah pertanyaan, manakah yang harus diprioritaskan? Sudikno Mertokusumo dalam bukunya *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*⁹⁵ menyatakan, dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsur tersebut harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang, yang dalam

⁹⁴ Lihat <http://www.kppu.go.id/id/peraturan/perma/>. Diakses tanggal 7 Juli 2014, Pukul 09.29 Wib.

⁹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 146.

praktiknya tidak selalu mudah untuk mengusahakan kompromi tersebut. Kalau dalam menegakkan hukum hanya diperhatikan kepastian hukum saja, maka unsur-unsur lainnya dikorbankan. Demikian pula kalau yang diperhatikan hanyalah kemanfaatan, maka kepastian hukum dan keadilan dikorbankan, dan begitu selanjutnya.

Lebih lanjut, Theo Huijbers dalam bukunya *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*,⁹⁶ mengemukakan bahwa dalam menentukan prioritas mengenai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, semua keputusan diserahkan sepenuhnya kepada suara batin pribadi seseorang.

Bahkan dalam konteks memutuskan suatu perkara oleh hakim, dikenal pula *contra legem*, yaitu mekanisme yang membolehkan hakim menyimpangi suatu ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat.⁹⁷

Berdasarkan beberapa pandangan di atas, penulis berpendapat bahwa untuk menentukan ada/tidaknya aspek keadilan, kemanfaatan, maupun kepastian hukum dalam putusan KPPU memang bukan merupakan perkara yang mudah. Akan tetapi, terlepas dari semua permasalahan itu, yang patut dicermati adalah Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009, Putusan KPPU No. 20/KPPU-I/2009, serta Putusan KPPU No. 28/KPPU-I/2007, merupakan suatu langkah awal yang patut diapresiasi guna mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat dan kondusif di Indonesia.

⁹⁶ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Linatasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 166.

⁹⁷ Fence M. Wantu, *Kendala Hakim dalam Menciptakan Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan di Peradilan Perdata*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 25, No. 2, Juni 2013, hlm. 211.