

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

John Rawls menyatakan, “*Justice is the first virtue of social institution, as truth is of systems of thought.*”<sup>1</sup> Sebagai “*the first virtue of social institution*”, cita-cita dan keadilan sosial dinyatakan langsung dalam sila kelima Pancasila yaitu “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Aspek kehidupan yang berlandaskan keadilan<sup>2</sup> menyebabkan struktur perbedaan yang terjadi dalam masyarakat tidak menjadi pemicu timbulnya pergolakan maupun keretakan. Struktur ini dapat tercipta apabila prinsip keadilan didukung oleh masyarakat yang cerdas dan kebijakan aktif berupa peran negara untuk meniadakan struktur ketidakadilan sosial,<sup>3</sup> yang berlandaskan pada kebutuhan bangsa, bukan kepentingan kelompok tertentu.

---

<sup>1</sup> John Rawls, *A Theory of Justice* (1971). Lihat, Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial: Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Indonesia*, (Jakarta: PT Kompas, 2018), hal. 17

<sup>2</sup> Hobhouse, (1922), dalam bukunya “*The Elements of Social Justice*,” menguraikan ada 10 elemen keadilan diantaranya : “1. Institusi bukanlah tujuan, melainkan sarana atau alat; dan politik haruslah tunduk kepada etika; 2. Prinsip keseimbangan antara hak dan kewajiban, antara hak public dan hak individu, antara kepentingan umum dan kepentingan individu yang saling memiliki relasi moral satu sama lain; 3. Kebebasan moral; 4. Kebebasan social dan politik; 5. Persamaan dan kesetaraan; 6. Keadilan Personal; 7. Pembayaran yang sama untuk pelayanan yang sama; 8. Pemberian hak atas kekayaan harus diterima sebagai upaya melindungi kebebasan individu dan penguatan komunitas; 9. Faktor social dan personal dalam kekayaan; 10. Demokrasi.” Lihat, *Ibid.*, hal. 69

<sup>3</sup> Menurut Standar Protokol "Fora Pemeriksaan Regulasi" Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada, upaya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tidak hanya mengharuskan adanya pengakuan atas identitas dan hak-hak kelompok minoritas yang

Kebijakan untuk menopang struktur

kehidupan berkeadilan sosial harus dipastikan tercermin pada tingkat rujukan tertinggi yaitu konstitusi. Sebagaimana UUD 1945 mencitacitakan perwujudan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, adil dan makmur. Dalam mewujudkan cita-cita tersebut, UUD 1945 merumuskan empat tujuan bernegara yang tercermin dalam Pembukaan UUD 1945<sup>4</sup>, salah satunya yakni kesejahteraan umum. Implementasi tujuan bernegara tersebut terdapat dalam penyelenggaraan transportasi nasional. Transportasi juga merupakan sarana dalam memperlancar roda perekonomian, membuka akses ke daerah pedalaman atau terpencil, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, menegakkan kedaulatan negara, serta mempengaruhi semua aspek kehidupan masyarakat. Pentingnya transportasi tercermin pada semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan bagi mobilitas orang serta barang di dalam negeri, dari dan ke luar negeri, serta berperan sebagai pendorong, dan penggerak bagi pertumbuhan daerah dan pengembangan wilayah.

Mengingat peranan transportasi, maka penyelenggaraan penerbangan harus terpadu dan terorganisir dalam satu kesatuan sistem transportasi nasional untuk mewujudkan penyediaan pelayanan transportasi yang aman, efektif, dan

---

terpinggirkan, seperti mereka yang lemah, difabel, atau individu dengan penyakit kronis yang belum ditemukan penyebab atau pengobatannya. Namun, hal tersebut juga mencakup kebijakan aktif yang melibatkan peran negara untuk menghapuskan struktur ketidakadilan sosial yang menghalangi kebebasan dan kesetaraan identitas mereka sebagai warga negara.

<sup>4</sup> Dalam Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, disebutkan mengenai tujuan negara yakni: i) “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; ii) Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat; iii) Negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan; dan iv) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan Yang adil dan beradab.”

efisien sesuai kebutuhan. Penerbangan dengan karakteristik dan keunggulannya yang unik harus dikembangkan untuk meningkatkan pelayanan yang lebih luas di dalam dan luar negeri. Pembangunan penerbangan diselenggarakan dalam suatu sistem yang terpadu, berdaya guna dan berhasil dengan menjadikan prasarana dan sarana penerbangan, metode, prosedur dan peraturan penerbangan bersifat terpadu dan dinamis. Berdasarkan norma-norma dasar pemerintahan di atas, maka pembangunan perekonomian sektor penerbangan Indonesia harus didasarkan pada tujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dan diarahkan untuk mencapai tujuan tersebut.

Sebagai bagian dari upaya mencapai tujuan pemerataan kesejahteraan dan kesejahteraan rakyat melalui peran industri transportasi dan operasional penerbangan, pemerintah telah merumuskan kebijakan untuk mengatasi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang selanjutnya disebut Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Namun kebijakan tersebut tidak akan cukup jika tidak dibarengi dengan pendekatan represif yang benar-benar kompeten dan bereputasi baik oleh lembaga yang berwenang menerapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).<sup>5</sup>

Peran KPPU melalui komisi yang dibentuknya dalam penegakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah melakukan tindakan sesuai dengan kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 36. Tindakan tersebut mencakup

---

<sup>5</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 22

penyelidikan atau pemeriksaan terhadap dugaan praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat, pelaku usaha, atau yang ditemukan oleh komisi melalui penelitiannya. KPPU berwenang memutuskan apakah ada kerugian yang ditimbulkan oleh pelaku usaha lain atau masyarakat. Pengaturan terkait monopoli dalam perundang-undangan Indonesia sebenarnya tidak melarang monopoli itu sendiri, melainkan praktik monopoli atau penyalahgunaan kekuatan monopoli.

Industri penerbangan Indonesia pernah mendapatkan perhatian positif terkait persaingan tarif antar maskapai. Keputusan pemerintah pada 1 Maret 2002 untuk membebaskan batas bawah harga tiket pesawat membuat tiket pesawat semakin terjangkau, memungkinkan masyarakat kelas menengah untuk menggunakan transportasi ini, yang sebelumnya dianggap sebagai transportasi mewah yang hanya bisa dinikmati oleh kalangan ekonomi atas.

Sejak Oktober 2001, kewenangan penetapan tarif angkutan udara yang sebelumnya dipegang oleh Indonesia National Air Carriers Association (INACA) beralih ke Departemen Perhubungan. Departemen Perhubungan menawarkan tiga alternatif untuk penetapan tarif: pertama, menetapkan tarif atas dan bawah; kedua, menetapkan tarif batas atas saja; ketiga, menetapkan tarif dasar. Dari sebelas maskapai yang hadir, sembilan memilih alternatif kedua, sementara dua maskapai, Garuda dan Star Air, menginginkan alternatif pertama.

Namun, INACA sebelumnya dianggap oleh Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah melanggar Undang-Undang No. 5/1995 tentang Larangan Praktik Monopoli, karena kesepakatan tarif antara operator maskapai dinilai sebagai bentuk kartel. Sebagai akibatnya, Departemen Perhubungan mengambil

alih penetapan tarif dan hanya mengatur harga tiket batas atas. Keputusan ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 8 Tahun 2002 dan Nomor 9 Tahun 2002 mengenai tarif penumpang angkutan udara.

Pasar penerbangan Indonesia kembali menghadapi isu terkait kenaikan harga tiket pesawat domestik pada peak season tahun 2019. Kenaikan tarif yang tidak rasional dan tidak turun setelah peak season, meskipun harga bahan bakar pesawat telah turun sejak November 2018, menimbulkan kecurigaan adanya praktik kartel. KPPU kemudian melakukan penyelidikan dan menemukan indikasi praktik kartel dan perjanjian harga yang dilakukan oleh tujuh maskapai penerbangan domestik. KPPU memutuskan bahwa praktik yang dilakukan melanggar Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang perjanjian penetapan harga, meskipun tidak melanggar Pasal 11 mengenai praktik monopoli.

PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Wings Abadi mengajukan keberatan terhadap putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 dalam perkara Nomor 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst. Majelis hakim mengabulkan permohonan keberatan dan membatalkan putusan KPPU. Namun, KPPU mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, yang mengabulkan permohonan kasasi tersebut. Akibatnya, putusan KPPU yang sebelumnya dibatalkan oleh pengadilan, kini memiliki kekuatan hukum tetap dan harus dilaksanakan.

Hingga saat ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah memanggil tujuh maskapai penerbangan untuk memastikan kepatuhan mereka terhadap Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019 dan untuk menyelidiki penyebab kenaikan harga tiket yang sedang terjadi. Kenaikan harga tiket bisa disebabkan oleh beberapa faktor, seperti peningkatan harga bahan bakar, permintaan yang

tinggi, fluktuasi nilai tukar rupiah, atau peningkatan biaya operasional maskapai. Namun, faktor lainnya bisa berupa perilaku anti-persaingan yang dilakukan oleh maskapai itu sendiri. Dari tujuh maskapai yang dipanggil, enam telah hadir, sementara PT Batik Air Indonesia belum hadir dan tidak menyerahkan dokumen yang diminta hingga rilis ini diterbitkan. Saat ini, KPPU sedang mengolah data yang diperoleh dari maskapai dan Kementerian Perhubungan.

Sebelumnya, KPPU telah mengumumkan akan memanggil tujuh maskapai yang menjadi terlapor dalam kasus kartel harga tiket, untuk memastikan pelaksanaan Putusan KPPU yang mengharuskan mereka memberitahukan KPPU secara tertulis mengenai setiap kebijakan yang mempengaruhi persaingan usaha, harga tiket, dan masyarakat sebelum kebijakan tersebut diambil. Kewajiban ini berlaku selama dua tahun, mulai 18 September 2023. Proses pemanggilan berlangsung antara 26 Maret dan 2 April 2024. Maskapai yang dipanggil meliputi PT Garuda Indonesia, Tbk, PT Citilink Indonesia, PT Lion Air, PT Batik Air Indonesia, PT Wings Air Abadi, PT Sriwijaya Air, dan PT NAM Air, dengan Kementerian Perhubungan diundang untuk melengkapi informasi yang diperlukan. Dalam pertemuan, KPPU melakukan klarifikasi tentang implementasi Putusan, tren kenaikan harga tiket, dan penjualan tiket sub-class dengan harga tertinggi tujuh hari sebelum dan setelah Lebaran.

Maskapai yang hadir dan menyerahkan dokumen yang diminta KPPU adalah PT Garuda Indonesia, Tbk, PT Citilink Indonesia, PT Sriwijaya Air, dan PT NAM Air. Sementara itu, PT Lion Air dan PT Wings Air Abadi meskipun hadir, belum menyampaikan dokumen yang diminta hingga rilis ini diterbitkan. KPPU mengimbau agar mereka lebih kooperatif dalam melaksanakan Putusan

tersebut. Meskipun Majelis Komisi tampaknya tidak memberikan sanksi denda sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, karena pertimbangan dampak pandemi COVID-19 yang menyebabkan pelambatan ekonomi, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara, KPPU tetap memutuskan kewajiban pelaporan tertulis bagi ketujuh maskapai selama dua tahun ke depan.

Majelis Komisi menilai bahwa dalam kasus ini, terdapat kesepakatan antara para maskapai yang dikenal sebagai *concerted action* atau parallelism, yang mengarah pada kesepakatan untuk menghapus diskon atau menyamakan kebijakan diskon, serta menghilangkan produk dengan harga murah di pasar. Hal ini mengakibatkan terbatasnya pasokan dan tingginya harga tiket untuk penerbangan kelas ekonomi di Indonesia. Namun, meskipun ada pelanggaran terhadap Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang jelas dapat dikenakan sanksi denda sesuai dengan Pasal 47 ayat (2) huruf g, keputusan ini tidak memberikan sanksi denda, dengan pertimbangan dampak pandemi terhadap ekonomi dan sektor bisnis.

Seharusnya, sanksi denda tetap diterapkan kepada ketujuh maskapai tersebut untuk memastikan adanya kepastian hukum. Tidak diberikannya sanksi denda ini bisa berisiko menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap KPPU, serta dapat merusak citra KPPU sebagai lembaga pengawas di kalangan pelaku usaha. Hal ini berpotensi membuat pengusaha merasa ragu terhadap kemampuan KPPU dalam menangani sengketa di dunia usaha. Fenomena ini relevan jika dilihat melalui perspektif teori relatif atau tujuan (*doel theorien*), yang menyatakan bahwa pidana berfungsi untuk menegakkan ketertiban hukum dalam

masyarakat, dengan tujuan untuk memperbaiki sikap mental pelaku atau mengurangi potensi bahaya yang ditimbulkan oleh pelaku, serta memberikan efek jera. Oleh karena itu, penerapan sanksi denda sesuai dengan Pasal 47 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pada ketujuh maskapai yang telah terbukti bersalah oleh KPPU sangat tepat dan sesuai dengan prinsip teori tersebut.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat sanksi pidana berupa denda dan kurungan. Pasal 48 ayat (1) mengancam dengan pidana denda minimal Rp 25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah) dan maksimal Rp 100.000.000.000 (seratus miliar rupiah), atau pidana kurungan selama maksimal 6 bulan sebagai pengganti denda. Sementara itu, Pasal 48 ayat (2) memberikan ancaman pidana denda minimal Rp 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) dan maksimal Rp 25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama maksimal 5 bulan. Sanksi pidana tersebut masuk dalam kategori pidana publik, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang membagi pidana menjadi pidana pokok dan tambahan. Pidana denda dan kurungan termasuk dalam pidana pokok. Denda yang diterapkan secara maksimal dapat memberikan efek jera kepada pelaku usaha yang terlibat dalam persaingan usaha tidak sehat.

Memang benar bahwa tidak semua putusan dalam perkara monopoli atau persaingan usaha tidak sehat dapat dieksekusi. Putusan pengadilan negeri (PN) atau Mahkamah Agung (MA) yang mengabulkan keberatan atau kasasi pelaku usaha tidak dapat dieksekusi karena putusan tersebut bersifat *constitutive*, hanya menyatakan bahwa putusan KPPU yang menganggap pelaku usaha melanggar UU

Antimonopoli batal, menciptakan keadaan hukum yang baru. Namun, dalam kasus Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019 yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sanksi administratif yang tercantum dalam putusan tersebut seharusnya dapat diterapkan kepada maskapai yang terlibat.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana *legal standing* putusan KPPU pada kasus penetapan harga tiket pesawat?
2. Bagaimana kepastian hukum pelaksanaan putusan KPPU dalam kasus kesepakatan penetapan harga tiket pesawat melalui studi Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk memecahkan persoalan hukum terkait *legal standing* putusan KPPU dalam kasus kesepakatan penetapan harga tiket pesawat melalui studi Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019. Adapun tujuan ini didasari dari adanya penemuan yang didapatkan oleh peneliti mengenai adanya sanksi yang tidak didibebankan ketika putusan dieksekusi dan hingga sekarang pelaksanaan putusan tersebut belum tuntas. Peneliti menilai hal ini bertentangan terhadap norma, prinsip, serta asas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
2. Untuk menemukan hukum yang dapat menjawab persoalan terkait permasalahan pelaksanaan putusan KPPU dalam kasus kesepakatan

penetapan harga tiket pesawat melalui studi Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019.

3. Untuk berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum terutama dalam pengawasan suatu produk hukum dan bidang penyelenggaraan hukum.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian dalam proposal ini akan dibagi menjadi dua, yaitu manfaat secara ilmiah dan manfaat secara praktis.

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dalam penelitian yang dilakukan peneliti adalah untuk memperoleh kegunaan secara teoretis atau keilmuan. Secara spesifik, manfaat teoritis dalam proposal ini adalah untuk mengetahui bagaimana *legal standing* dari putusan KPPU. Setelah itu, peneliti akan menjelaskan efektivitas pelaksanaan putusan KPPU dalam kasus kesepakatan penetapan harga tiket pesawat melalui studi Putusan KPPU No. 15/KPPUI/2019, mengingat pelaksanaan putusan yang hingga saat ini belum tuntas. Peneliti mengkhawatirkan prinsip dalam penanganan kasus ini menimbulkan ketidak pastian hukum pada penerapan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun hal ini dapat menjadi bahan pembelajaran dan sumber-sumber masukan untuk penelitian lebih lanjut.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Proposal ini memiliki manfaat praktis untuk mengungkapkan fakta bahwa prinsip hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan belum diterapkan dengan efektif oleh pihak berwenang dan penerima keputusan. Selain itu, hasil penelitian ini akan memberikan pemahaman mengenai latar belakang atau urgensi yang menjadi dasar dalam penentuan arah kebijakan. Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa sebagai warga negara yang baik, mereka harus kritis dan waspada dalam mengawasi setiap tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Sementara itu, bagi pemerintah sebagai penguasa, diharapkan dapat menyadari bahwa dalam menjalankan kekuasaan, hukum harus menjadi pedoman utama, mengingat Indonesia merupakan negara hukum yang tercermin dalam peraturan perundang- undangannya, sehingga tercapai kepastian hukum.

#### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika yang diterapkan dalam proposal ini menyajikan garis besar materi yang tercakup dalam setiap bab, dengan rincian sebagai berikut:

##### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan yang mendasari penelitian ini.

##### **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini mengulas teori-teori dasar yang digunakan dalam penelitian, yang mencakup Tinjauan Teori dan Tinjauan Konseptual.

### **BAB III: METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan jenis penelitian, prosedur pengumpulan data, bahan hukum yang digunakan, serta pendekatan yang diterapkan dalam penelitian.

### **BAB IV: ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab ini akan menguraikan jawaban atas rumusan masalah secara mendalam, yang diperoleh dari penelitian dengan menggunakan teori-teori yang dijelaskan pada BAB II.

### **BAB V: PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan.

