

Analisis Yuridis Praktik Diskriminasi dalam Penjualan Kargo Angkutan Udara (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 7/KPPU-I/2020)

Tariq Hidayat Pangestu

tariqhidayat99@mail.ugm.ac.id

Mahasiswa S-1 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Abstract

One form of activity that is prohibited in business competition law is the practice of discrimination which is a form of market domination. One of the cases of discriminatory practices is related to air cargo transportation services involving Lion Air Group in KPPU Decision Number 07/KPPU-I/2020. Based on the evidence of the elements of Article 19d of Antitrust Law and the impact caused by this discriminatory practice, KPPU imposes sanctions on the reported parties to stop discriminatory practices and fines but do not need to be implemented. By using doctrinal/normative juridical research, it can be concluded that the fulfillment of the elements of article 19d of Antitrust Law is included in the determination of the relevant market and the resulting impact is in accordance with the rules stipulated in KPPU Regulation Number 3 of 2011 and the construction of the rule of reason. In addition, the suspension of sanctions has been in accordance with and obtain legitimacy to be handed down with several considerations that should be included but are not contained in this decision.

Keywords: *Discrimination; Relevant Market; Decision; Lion Air Group; Rules of Reason.*

Abstrak

Salah satu bentuk kegiatan yang dilarang dalam hukum persaingan usaha adalah praktik diskriminasi yang merupakan bentuk penguasaan pasar. Salah satu kasus praktik diskriminasi yang pernah diputus KPPU adalah terkait pelayanan angkutan kargo udara yang melibatkan Lion Air Group yang tercantum dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020. Berdasarkan pembuktian Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 serta dampak yang ditimbulkan dari praktik diskriminasi tersebut, KPPU memberikan sanksi kepada terlapor untuk menghentikan praktik diskriminasi dan denda namun tidak perlu dilaksanakan. Dalam perkara *a quo* pula salah satu terlapor yaitu PT Wings Abadi tidak dikenakan sanksi karena tidak berada pada pasar bersangkutan yang sama. Dengan menggunakan penelitian yuridis doktrinal/normatif, Penulis menyimpulkan bahwa pemenuhan unsur pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 telah sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku begitupula dalam membuktikan dampak yang dihasilkan sesuai dengan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 dan konstruksi *rule of reason*. Selain itu, penangguhan sanksi telah sesuai dan memperoleh legitimasi untuk dijatuhkan namun terdapat beberapa bagian yang belum tercantum sebagai justifikasi pendukung penjatuhan alasan meringankan tersebut.

Kata Kunci: *Diskriminasi, Pasar Bersangkutan, Putusan, Lion Air Group; Rules of Reason.*

Pendahuluan

Pelaku usaha dengan adanya persaingan dituntut untuk menawarkan produk-produk yang lebih unggul dari para pesaingnya agar dapat memenangkan kompetisi pasar. Dalam konteks ini produk tersebut harus memiliki kelebihan baik dari segi harga, kualitas, maupun pelayanan karena jika tidak maka pelaku usaha tersebut secara alami akan tersingkir dari pasar. [1] Melihat realitas ketatnya persaingan usaha yang berpotensi menyebabkan persaingan secara tidak sehat dan praktik monopoli maka diperlukan regulasi yang mengatur untuk mencegah adanya eksese-eksese buruk tersebut. Dalam rangka memberikan kepastian hukum serta mewujudkan persaingan usaha yang sehat maka dibentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Selain itu pembentukan UU No. 5 Tahun 1999 tidak dapat dilepaskan dari adanya krisis ekonomi yang disebabkan corak monopolistik pada masa Pemerintahan orde baru.[2] Terdapat beberapa tujuan dibentuknya undang-undang *a quo* diantaranya untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional demi meningkatkan kesejahteraan rakyat, mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan usaha yang sehat, mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan pelaku usaha, serta menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Tujuan tersebut sejalan dengan fungsi hukum yang menurut Brian Edgar merupakan *law as a tool to encourage economic efficiency* untuk mengarahkan kesejahteraan masyarakat secara maksimal.[2]

Agar tujuan tersebut dijalankan secara optimal maka berdasarkan Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 dibentuk suatu komisi untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang *a quo* yang kemudian ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 terkait pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Pada prinsipnya KPPU memiliki posisi yang sangat sentral karena dilekati kewenangan untuk melakukan penegakan hukum sekaligus pengawasan terhadap hukum persaingan usaha.[3] Dalam hal ini KPPU akan melakukan pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yang meliputi perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, serta penyalahgunaan posisi dominan yang menyebabkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Terdapat beberapa kegiatan yang dilarang dalam hukum persaingan usaha diantaranya adalah penguasaan pasar sebagaimana diatur

dalam ketentuan Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1999. Walaupun tidak terdapat rumusan mengenai berapa besar penguasaan terhadap pangsa pasar dalam ketentuan *a quo* namun dapat dipastikan bahwa pelaku usaha yang menguasai suatu pasar pasti memiliki posisi dominan di pasar.[1] Salah satu bentuk penguasaan pasar adalah melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf d (Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2011) yang menyatakan 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: melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu*". Ruang lingkup larangan dalam ketentuan pasal *a quo* mencakup praktik diskriminasi berupa perlakuan berbeda terhadap pihak tertentu yang dilakukan secara sendiri oleh pelaku usaha maupun dilakukan secara bersama-sama dengan pelaku usaha lain yang dapat berupa diskriminasi harga maupun non harga. [4] Terdapat karakteristik praktik diskriminasi yaitu pihak yang dirugikan adalah pelaku usaha yang bekerja sama dengan perusahaan diskriminatif yang mungkin bukan pesaing dari perusahaan diskriminatif tersebut.[5] Hal ini yang membedakan dengan larangan tindakan penguasaan pasar lainnya di mana pihak yang dirugikan adalah pelaku usaha yang menjadi pesaing pada pasar yang bersangkutan.

Pelaku usaha melakukan praktik diskriminasi terhadap pihak tertentu memiliki berbagai motif dan bentuk. Beberapa motif yang masif terjadi dalam praktik misalnya adanya preferensi terhadap pelaku usaha tertentu yang disebabkan karena pengalaman bertahun-tahun, mengeluarkan perusahaan pesaing dari pasar, hingga menghambat pesaing yang berkompetisi untuk masuk ke pasar.[4] Lebih lanjut terkait bentuk-bentuk umum yang sering muncul dalam klaim bahwa telah terjadi praktik diskriminasi diantaranya menolak sama sekali melakukan hubungan usaha, memberikan syarat-syarat tertentu dalam hubungan usaha, tidak memberikan kepada pihak yang sama bagi pihak tertentu untuk mengajukan tawaran, penunjukan langsung, perbedaaan perlakuan terhadap pihak tertentu, dan sebagainya.[1] Dalam hal ini adanya tindakan diskriminasi berakibat merugikan pelaku usaha tertentu dalam hal ini berupa persaingan usaha tidak sehat dan/atau praktik monopoli.

Salah satu contoh pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 dapat ditemukan pada perkara dugaan praktik diskriminasi dalam penjualan kapasitas kargo angkutan udara oleh tiga perusahaan yang tergabung dalam Lion Air Group. Sebagaimana diketahui Lion Air Group dalam konteks angkutan niaga berjadwal terdiri dari Lion Air, Batik Air, dan Wings Air dengan pangsa pasar domestik sekitar 50%.^[6] Dalam kasus ini terdapat beberapa pihak yang diduga melakukan praktik diskriminasi. Terlapor I adalah PT Lion Mentari yang mempunyai kegiatan usaha angkutan udara dengan menjalankan penerbangan berjadwal serta pengangkutan kargo, Terlapor II adalah PT Batik Air Indonesia melakukan kegiatan usaha angkutan udara dengan menjalankan penerbangan berjadwal serta pengangkutan kargo, Terlapor III adalah PT Wings Abadi melakukan kegiatan usaha jasa penerbangan komersial serta pengangkutan kargo, dan Terlapor IV adalah PT Lion Express bertindak sebagai perusahaan jasa pengiriman paket secara *door to door* ke seluruh Indonesia dan dalam menjalankan kegiatan usahanya menggunakan penerbangan Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor III.^[7] Adapun perkara ini berawal dengan adanya penumpukan kargo yang terjadi di Bandara Hang Nadim Batam dalam kurun waktu Juli-September 2018. Terhadap fenomena tersebut investigator KPPU kemudian melakukan serangkaian penyelidikan karena terdapat dugaan bahwa hal tersebut disebabkan adanya persaingan yang tidak sehat.

Penyelidikan yang dilakukan oleh investigator menemukan adanya perjanjian kerja sama yang dilakukan PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Wings Abadi yang diistilahkan dengan Lion Air Group sebagai dengan PT Lion Express yaitu Perjanjian Kerja sama Nomor 004/LE/PKS/VNDR/VII/2018. Perjanjian tersebut berisi kesepakatan para pihak melakukan kerja sama pengangkutan kargo dengan pesawat udara milik ketiga jasa angkutan udara tersebut. Perjanjian *a quo* memiliki jangka waktu sejak 1 Juli 2018 sampai dengan 30 Juni 2019 dengan salah satu materi muatan didalamnya memberikan eksklusifitas kepada PT Lion Express di mana PT Lion Express berhak atas penggunaan kapasitas kargo sebesar 40 (empat puluh) ton per hari untuk rute penerbangan dari Bandar Udara Hang Nadim ke 4 bandar udara yaitu Bandar Udara Soekarno-Hatta, Bandar Udara Halim Perdana Kusuma, Bandar Udara Juanda dan Bandar Udara Kualanamu,^[7] Selain itu PT Lion Express juga memiliki hak untuk menjual sisa kapasitas kargo kepada pihak lain dalam hal PT Lion Express tidak dapat mengisi penuh kapasitas kargo yang tersedia serta

memiliki hak untuk menerbitkan Surat Muatan Udara (SMU) sendiri untuk penerbangan dari Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III ketika mengangkut barang-barang miliknya sendiri ataupun pihak lain.^[7] Klausul-klausul ini yang menjadi dugaan kuat bahwa pihak-pihak tersebut telah melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu yang berakibat pada adanya persaingan usaha tidak sehat.

Selanjutnya Majelis Komisi dalam Putusan Nomor 07/KPPU-I/2020 memutuskan PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun PT Wings Abadi tidak terbukti melanggar karena tidak dalam pasar bersangkutan yang dalam hal ini tidak berada pada pasar geografis yang sama karena tidak memiliki rute penerbangan dari Bandar Udara Hang Nadim ke 4 bandar udara yaitu Bandar Udara Soekarno-Hatta, Bandar Udara Halim Perdana Kusuma, Bandar Udara Juanda dan Bandar Udara Kualanamu. Majelis Komisi menjatuhkan sanksi berupa denda kepada PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express masing-masing membayar denda sejumlah satu miliar rupiah. Namun berdasarkan alasan yang meringankan di mana para terlapor bersifat kooperatif, dampak yang ditimbulkan tidak signifikan, dan kegiatan diskriminasi telah diakhiri serta sesuai dengan ketentuan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, majelis KPPU menetapkan bahwa denda tersebut tidak perlu dilaksanakan, kecuali dalam jangka waktu satu tahun semenjak putusan pihak yang melanggar melakukan pelanggaran Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999. Berdasarkan hal tersebut maka menjadi menarik untuk mengkaji bagaimana penerapan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 dalam kasus dugaan pelanggaran larangan praktik diskriminasi dalam konteks penjualan kapasitas kargo angkutan udara yang dilakukan PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express serta penjatuhan sanksi yang diberikan oleh KPPU dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020.

Berdasarkan latar belakang tersebut Penulis tertarik untuk melakukan analisis terkait apakah penilaian pembuktian yang dilakukan KPPU seperti terkait penentuan pasar bersangkutan hingga pembuktian unsur-unsur Pasal 19 d UU No. 5 Tahun 1999 dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020 sudah tepat? Selain itu dengan sanksi yang dijatuhkan apakah bersesuaian dengan hukum positif yang berlaku?

Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi dan menganalisis penerapan ketentuan praktik diskriminasi sebagaimana diatur dalam pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999;
2. Mengidentifikasi dan menganalisis pertimbangan dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020 terkait praktik diskriminasi penjualan kapasitas kargo; dan
3. Menganalisis justifikasi penerapan alasan meringankan penjatuhan sanksi dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020.

Metode Penelitian

Penelitian ini memiliki jenis penelitian doktrinal atau yuridis normatif dengan menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan terkait [8] pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis fakta materiil dan *ratio decidendi* hakim untuk sampai pada amar putusan [8] dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan mengidentifikasi konsep hukum yang relevan dalam menganalisis Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020 sebagai basis analisis.

Tinjauan Teoritis

Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1999 mengenai larangan suatu perbuatan dapat dikelompokkan menjadi sebagai berikut:

- a) Perjanjian yang dilarang diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
- b) Kegiatan yang dilarang diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24; dan
- c) Larangan yang berkaitan penyalahgunaan posisi dominan diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 29.

Monopoli berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1999 didefinisikan sebagai penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Untuk memberikan pemaknaan secara ekstensif menurut Suhartono monopoli dari sudut pandang ekonomi diartikan sebagai dominasi atas pasar barang dan jasa tertentu secara spesifik yang karena dominasinya, pelaku usaha dapat mengontrol volume penjualan dan harga sesuai dengan kepentingan bisnisnya. [9] Adapun praktik monopoli berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1999 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. Lebih lanjut pemusatan kekuatan ekonomi sendiri diartikan sebagai penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.

Selanjutnya terkait persaingan usaha tidak sehat berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999 diartikan sebagai persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Berdasarkan pengertian di atas menurut Mustafa Rokan terdapat beberapa unsur mengenai persaingan usaha yang tidak sehat, yaitu: [10]

- a) Persaingan usaha yang tidak jujur yang dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing dengan pelaku usaha lain melakukan cara yang tidak jujur;
- b) Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara melawan hukum dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing dengan pelaku usaha lain dengan melanggar ketentuan peraturan yang berlaku; atau
- c) Persaingan yang dilakukan dengan cara menghambat terjadinya persaingan di antara pelaku usaha untuk melihat kondisi pasar yang sehat di mana tidak ada persaingan kompetitif antarpelaku usaha.

Dua kondisi di atas yang menjadi fokus pencegahan adanya hukum persaingan usaha di Indonesia dengan orientasi efisiensi ekonomi baik dalam kegiatan usaha maupun dalam konteks ekonomi nasional.

a. Pasar Bersangkutan dan Penguasaan Pasar

Pasar bersangkutan berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 10 UU No. 5 Tahun 1999 didefinisikan sebagai pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang atau dan jasa tersebut. Penentuan pasar bersangkutan merupakan dasar ukuran untuk melihat adanya pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat atau tidak. Hal ini sejalan dengan pendapat John Cark yang menyatakan bahwa pendefinisian pasar

bersangkutan merupakan tugas pertama dan yang paling penting dalam melakukan analisis terhadap persaingan.[11] Arti penting penentuan ini diperlukan untuk mengidentifikasi seberapa besar penguasaan pasar oleh pelaku usaha dan batasan dari perilaku anti persaingan yang dilakukan.[1] Tanpa terlebih dahulu menetapkan pasar bersangkutan maka pengujian akan sulit dipertanggungjawabkan.[11]

Dalam mendefinisikan pasar bersangkutan yang dilakukan oleh KPPU meliputi dua hal yaitu analisis terhadap pasar produk dan analisis terhadap pasar geografis.[11] Pertama, pasar produk adalah pasar di mana terdapat barang atau jasa yang sama atau sejenis yang tercakup substitusinya.[12] Pasar produk dapat diidentifikasi dari sisi permintaan maupun penawaran dengan melihat preferensi konsumen melalui tiga parameter utama yaitu harga, karakter, dan kegunaan atau fungsi produk.[13] Dalam hal barang atau jasa substitusi pada pokoknya memang tidak dapat disejajarkan dengan barang atau jasa yang sama atau sejenis, namun karena dari kegunaannya dapat menjadi pengganti maka secara *mutatis mutandis* dapat dikategorikan dalam pasar produk yang sama.

Selanjutnya terkait pasar geografis penekanan utamanya adalah terkait jangkauan atau daerah pemasaran suatu barang atau jasa. Pembatasan geografis dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu barang tertentu dipasarkan.[14] Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pasar geografis adalah pasar yang relevan terkait wilayah di mana substitusi permintaan dan penawaran beredar. Berdasarkan Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2009 ketersediaan produk dalam pasar geografis sangat ditentukan kebijakan perusahaan, biaya transportasi, tarif, dan peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar wilayah.

Proses pembuktian pasar bersangkutan yang sering digunakan adalah dengan menggunakan asumsi *hypothetical monopolist test* dengan rasio utama menaikkan harga di atas level kompetitif. Besaran kenaikan harga ditentukan sedemikian sehingga nilainya cukup kecil namun signifikan (*small but significant, non-transitory increase in price*) atau yang dikenal dengan SSNIP Test.[1] Pendekatan ini pada prinsipnya dilakukan dengan dua tahap yaitu membuktikan apakah menaikkan harga menghasilkan keuntungan yang dilanjutkan dengan membandingkan *critical elasticity of demand* dengan *own price elasticity*. [1] Dalam hal *critical elasticity* lebih

besar dari *own price elasticity* berarti pasar tersebut telah memenuhi SSNIP Test.

Selanjutnya terkait penguasaan pasar pada prinsipnya merupakan keinginan pelaku usaha dalam melakukan aktivitas bisnisnya namun tak jarang hal tersebut dilakukan dengan langkah yang bertentangan dengan hukum. Dalam konteks ini penguasaan pasar yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat maka tergolong sebagai kegiatan yang dilarang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1999.[2] Dalam hal ini penguasaan pasar dirumuskan secara *rule of reason* di mana harus dianalisis apakah terdapat dampak bagi persaingan usaha yang tidak sehat.[1] Tindakan penguasaan pasar dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang mempunyai kekuatan pasar (*market power*) Kekuatan pasar dapat dimiliki oleh suatu pelaku usaha memiliki posisi dominan di pasar bersangkutan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1999 posisi dominan terjadi ketika pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan pangsa pasar yang dikuasai atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Hal ini menjadi logis disebabkan penguasaan pasar akan sulit terealisasi apabila pelaku usaha baik sendiri maupun bersama-sama tidak memiliki kekuatan pasar yang signifikan di pasar bersangkutan. [4] Namun dalam hal ini perlu ditengahkan bahwa kegiatan penguasaan pasar memiliki cakupan yang luas yang meliputi kemampuan mempengaruhi aspek produksi, pemasaran, pembelian, distribusi, dan akses. Oleh karena itu berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kekuatan pasar hanya salah satu unsur penguasaan pasar karena pelaku usaha dapat melakukannya melalui aspek selain harga.

b. Ruang Lingkup Praktik Diskriminasi berdasarkan Pasal 19 huruf d Undang-Undang Persaingan Usaha

Praktik diskriminasi dalam konteks persaingan usaha diatur dalam ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan 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: melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.” Selain itu terdapat pula Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf d untuk memberikan penjelasan yang lebih komprehensif terhadap pasal *a quo*. Diskriminasi dapat diartikan sebagai setiap perbuatan yang berbeda yang dilakukan terhadap satu pihak tertentu baik harga maupun non harga.[4] Lebih lanjut menurut Knud Hansen terdapat beberapa jenis kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai diskriminasi seperti memberikan syarat-syarat tertentu atau perbuatan lain di mana pelaku usaha lain diperlakukan dengan cara tidak sama.[12]

Terdapat karakteristik khusus dalam ketentuan *a quo*, di mana jika pasal 19 huruf a sampai c UU No. 5 Tahun 1999 pihak yang dirugikan adalah pelaku usaha pesaing pelaku pada pasar yang bersangkutan, sedangkan pada pasal 19 huruf d terkait praktik diskriminasi ini pihak yang dirugikan adalah pelaku usaha yang bekerja sama dengan perusahaan diskriminatif baik pemasok atau pelanggan yang mungkin bukan pesaing dari perusahaan diskriminatif tersebut.[4] Dalam hal ini dapat terjadi pelaku usaha di sektor hulu melakukan diskriminasi kepada pelaku usaha di sektor hilir dalam suatu jaringan distribusi. Perlu diketahui pula bahwa Pasal 19 huruf d tidak hanya dapat diberlakukan bagi pemasok yang menjual barang atau jasa semata tetapi juga berlaku bagi pelaku usaha yang membelinya.[1]

Penegakan hukum yang dilakukan untuk menganalisis praktik diskriminasi harus didahului dengan penentuan pasar bersangkutan untuk memberikan kerangka bagi analisis persaingan usaha. Urgensi pen- definisian pasar bersangkutan yang terdiri dari pasar geografis dan pasar produk ini diperlukan sebagai proses penentuan apakah suatu kegiatan persaingan tidak sehat tercakup dalam aturan persaingan.[4] Pada ketentuan Pasal 19 huruf d pasar bersangkutan mencakup hubungan usaha yang bersifat horizontal maupun vertikal. Berdasarkan hal tersebut sangat mungkin terjadi bahwa pihak yang dirugikan adalah yang hanya memiliki keterkaitan dengan pasar bersangkutan pelaku usaha diskriminatif.[12]

Setelah mendefinisikan pasar bersangkutan maka dilanjutkan dengan mengidentifikasi penguasaan pasar. Tindakan pengu-

saan pasar merupakan kemampuan pelaku usaha dalam mempengaruhi pembentukan harga, kuantitas produksi, jaringan distribusi, pemasaran, dan sebagainya di pasar bersangkutan.[4] Kegiatan penguasaan pasar dapat dilakukan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain di mana dapat teridentifikasi baik secara lisan maupun dalam suatu perjanjian. Indikasi terjadinya praktik diskriminasi yaitu adanya perlakuan istimewa yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap pelaku usaha tertentu tanpa justifikasi yang logis yang tidak mempunyai justifikasi secara ekonomi, sosial, teknis, ataupun pertimbangan efisiensi lainnya.

c. Tata Cara Penanganan Perkara oleh KPPU

KPPU merupakan lembaga yang dibentuk untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999. Berdasarkan ketentuan Pasal 35 dan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 yang menggariskan tugas dan kewenangan KPPU sebagai suatu *quasi yudisial* untuk menangani perkara terkait persaingan usaha di Indonesia yang dibentuk sebagai pengawal terselenggaranya demokrasi dalam bidang ekonomi.[15] Dalam konteks ini KPPU memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan, penuntutan, konsultasi, memeriksa, mengadili dan memutus perkara.[1] Penanganan perkara di KPPU pada *status quo* merujuk pada Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Berdasarkan peraturan *a quo* sumber penanganan perkara dapat berasal dari laporan atau inisiatif. Keduanya memiliki perbedaan di mana jika laporan dilakukan oleh setiap orang yang menyampaikan laporan kepada Komisi mengenai telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran, baik yang melakukan tuntutan ganti rugi maupun tidak. Sedangkan inisiatif bersumber dari KPPU itu sendiri setiap orang yang menyampaikan laporan kepada komisi mengenai telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran, baik yang melakukan tuntutan ganti rugi maupun tidak.[16] Setelah adanya perkara yang teregister maka akan dilakukan validasi data untuk memutuskan dapat atau tidaknya diajukan ke tahap penyelidikan.

Terdapat dua jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU yaitu pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan lanjutan. Pemeriksaan pendahuluan adalah serangkaian

kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap laporan dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan. [16] Lebih lanjut pemeriksaan lanjutan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap adanya dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan ada atau tidaknya pelanggaran. [16] Dalam menangani perkara terdapat beberapa tahap pemeriksaan yang dapat dilakukan KPPU yaitu pemeriksaan administratif mencakup pemeriksaan identitas dan pembacaan hak pihak terkait, pemeriksaan pokok permasalahan yang mencakup penyampaian keterangan oleh pelaku usaha dan dokumen terkait, pembuktian dan pembacaan putusan. [1] Berdasarkan ketentuan Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa yang dapat dijadikan alat bukti dalam pemeriksaan oleh KPPU terdiri dari saksi, keterangan ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk, dan keterangan terlapor/saksi pelaku usaha.

Dalam hal terjadi pelanggaran KPPU berwenang untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha pelanggar sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021. Sanksi yang dapat dijatuhkan diantaranya adalah pengenaan denda dan perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli, menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, dan/atau merugikan masyarakat yang salah satunya adalah penghentian praktik diskriminasi. [17] Pengenaan denda di atas harus didasarkan atas dampak *negative* yang ditimbulkan, durasi waktu terjadinya pelanggaran, faktor yang meringankan, faktor yang memberatkan, dan kemampuan pelaku usaha untuk membayar berdasarkan kondisi keuangan perusahaan. [17] Terkait faktor yang meringankan diatur dalam Pasal 15 PP *a quo* yang diantaranya terdiri dari kepatuhan pelaku usaha terhadap prinsip persaingan usaha sehat, pelaku usaha secara sukarela telah menghentikan kegiatan anti persaingan, pelaku usaha tidak melakukan pelanggaran atas dasar kesengajaan, dan dampak pelanggaran tidak signifikan terhadap persaingan.

Berdasarkan Pasal 44 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa pelaku usaha yang bersangkutan wajib melaksanakan putusan tersebut dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pemberitahuan putusan dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan putusan tersebut. Namun berdasarkan Pasal 118 UU No. 11 Tahun 2020

dalam hal pelaku usaha tidak menerima putusan KPPU maka dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan niaga selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut. Pengadilan niaga harus memeriksa keberatan pelaku usaha dalam waktu empat belas hari sejak diterimanya keberatan tersebut. Kemudian dalam hal putusan pengadilan niaga atas keberatan tersebut dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Jika tidak mengajukan keberatan atau jangka waktu di atas terlewati maka pelaku usaha dianggap telah menerima putusan tersebut dan wajib melaksanakannya.

Hasil dan Pembahasan

Fakta Hukum Praktik Diskriminasi Kapasitas Kargo oleh Lion Group

Kasus ini bermula dengan adanya penumpukan kargo yang terjadi di Bandara Hang Nadim Batam dalam kurun waktu bulan Juli sampai dengan September tahun 2018. Perlu ditengahkan sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa kargo merupakan lingkup pengertian dari angkutan udara. Kargo sendiri menurut ketentuan Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengamanan Kargo dan Pos serta Rantai Pasok Kargo dan Pos yang diangkut dengan Pesawat Udara adalah setiap barang yang diangkut oleh pesawat udara selain benda pos, barang kebutuhan pesawat selama penerbangan yang habis pakai, dan bagasi yang tidak ada pemilikinya atau bagasi yang salah penanganan. Penumpukan kargo ini dijadikan indikasi awal oleh KPPU untuk melakukan inisiatif dalam menentukan apakah terdapat pelanggaran terhadap regulasi persaingan usaha.

Dalam perkara dengan nomor register 07/KPPU-I/2020 ini terdapat empat terlapor yang diduga melakukan pelanggaran terhadap regulasi persaingan usaha yaitu: [7]

1. Terlapor I adalah PT Lion Mentari, merupakan badan usaha berbentuk perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 1 tanggal 2 September 1999 yang dibuat oleh Hasan Zaini Zainal S.H., Notaris di Jakarta dengan maksud dan tujuan menjalankan kegiatan di bidang angkutan udara. Terlapor I memiliki kegiatan usaha angkutan udara dengan menjalankan perusahaan penerbangan berjadwal serta menjalankan kegiatan di bidang angkutan kargo.
2. Terlapor II adalah PT Baik Air Indonesia, merupakan badan usaha berbentuk

perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 09 tanggal 14 Maret 2012 yang dibuat oleh Andi Gustar, S.H., Notaris di Jakarta Selatan. Terlapor II memiliki kegiatan usaha angkutan udara dengan menjalankan perusahaan penerbangan berjadwal serta menjalankan kegiatan di bidang angkutan kargo.

3. Terlapor III adalah PT Wings Abadi, merupakan badan usaha berbentuk perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 01 tanggal 2 Mei 2002 yang dibuat oleh Hasan Zaini Zainal, S.H., Notaris di Jakarta dengan maksud dan tujuan melakukan kegiatan jasa pengangkutan udara niaga. Dalam praktiknya Terlapor III melakukan kegiatan usaha jasa penerbangan komersial, barang dan kargo.
4. Terlapor IV adalah PT Lion Express, merupakan badan usaha berbentuk perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 05 tanggal 14 Februari 2013 yang dibuat oleh Andi Gustar, S.H., Notaris di Jakarta dengan maksud dan tujuan untuk menjalankan kegiatan usaha di bidang pengusahaan jasa titipan. Dalam praktiknya Terlapor IV bertindak sebagai Perusahaan Jasa Pengiriman Paket dan Dokumen secara *door to door* ke seluruh Indonesia dan dalam menjalankan kegiatan usahanya menggunakan penerbangan Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III.

Dalam Laporan Hasil Penyelidikan yang dibacakan dalam pemeriksaan pendahuluan, Investigator KPPU menemukan adanya perjanjian kerja sama antar terlapor yang dituangkan dalam Perjanjian Kerja sama Nomor 004/LE/PKS/VNDR/VII/2018 (Perjanjian Kerja sama 004) yang ditandatangani pada tanggal 11 Juni 2018 dengan jangka waktu perjanjian sejak 1 Juli 2018 sampai 30 Juni 2019. Sebagai pihak dalam perjanjian tersebut yaitu pihak pertama adalah Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III secara bersama-sama dan disebut sebagai Lion Air Group dan Terlapor IV sebagai pihak kedua. Ruang lingkup yang diatur dalam Perjanjian Kerja sama 004 tersebut adalah penjualan kapasitas kargo Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III kepada Terlapor IV dalam jasa angkutan barang dengan rute dari Bandara Hang Nadim di Batam ke Bandara Soekarno Hatta di Tangerang, Bandara Halim Perdanakusuma di Jakarta, Bandara Juanda di Surabaya, dan Bandara Kualanamu Medan. Dalam penjualan kapasitas kargo *a quo* memberikan eksklusifitas kepada Terlapor IV untuk menggunakan kapasitas kargo sebesar 40 (empat puluh) ton per harinya pada rute penerbangan tersebut.

Setelah dilakukan serangkaian pembuktian, Majelis Komisi menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor IV secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999, sedangkan Terlapor III tidak disebabkan tidak memiliki pasar bersangkutan yang sama dengan ketiga terlapor lainnya. Sebagai sanksinya ketiga terlapor diperintahkan untuk tidak mengulangi perbuatan praktik diskriminasi serta dijatuhi denda sebesar Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah). Namun terkait denda tersebut tidak perlu dilaksanakan kecuali dalam waktu satu tahun setelah putusan *in chraucht* ketiga terlapor melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999.

Analisis Penerapan Pasal 19 huruf d UU Persaingan dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020

Untuk menentukan satu atau beberapa pelaku usaha telah melakukan praktik diskriminasi yang melanggar ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 telah tersedia acuan dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf d. Dalam peraturan *a quo* diberikan pedoman yang terdiri dari langkah-langkah pelaksanaan pasal serta unsur-unsur pasal 19 huruf d tersebut yang perlu dielaborasi untuk melihat secara objektif kesesuaian putusan berikut pertimbangan hukum yang digunakan.

Pelaksanaan Pasal 19 huruf d UU Persaingan Usaha

Seperti diketahui bahwa praktik diskriminasi termasuk salah satu bentuk penguasaan pasar yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999. Penentuan pasar bersangkutan merupakan langkah awal yang mutlak dilakukan oleh KPPU untuk memberikan kerangka bagi analisis persaingan usaha.[7] Pasar bersangkutan secara teoritis dapat dibedakan menjadi pasar produk dan pasar geografis. Dalam putusan *a quo* KPPU memberikan pertimbangan bahwa pasar produk untuk menentukan suatu produk merupakan substitusi atau tidak dilihat dari sisi kegunaan, karakteristik dan harga. Berdasarkan fakta yang didapat dalam persidangan bahwa salah satunya adanya Perjanjian Kerja sama 004 antara para terlapor terkait penjualan kapasitas kargo Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III kepada Terlapor IV. Berdasarkan fakta tersebut KPPU menyatakan bahwa pasar produk dalam perkara ini adalah layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal untuk mengangkut barang dengan menggunakan penerbangan

Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III. Rasio ini sudah tepat disebabkan pada Pasal 19 huruf d, pasar bersangkutan tidak dibatasi pada hubungan yang bersifat horizontal saja, namun dapat mencakup pada hubungan usaha yang bersifat horizontal dan atau vertikal.[7] Dalam hal ini apabila merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Penerbangan bahwa definisi angkutan udara yaitu “*setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu Bandara ke Bandara yang lain atau beberapa Bandara*” Bidang usaha yang dilakukan oleh para terlapor tercakup dalam definisi tersebut yang mengkonstruksikan adanya keterkaitan erat baik secara fungsi dan karakteristik secara vertikal.

Selanjutnya terkait pasar geografis terkait perkara *a quo* sebagaimana dinyatakan oleh investigator meliputi angkutan udara niaga berjadwal dengan rute Bandara Hang Nadim ke Bandara Soekarno Hatta, Bandara Halim Perdana Kusuma, Bandara Juanda, dan Bandara Kualanamu. Pihak terlapor menyangsikan bahwa laporan hasil penyelidikan Investigator terkait pasar geografis tidaklah sempurna karena tidak menyertakan secara jelas terkait keterlibatan Terlapor III dan Terlapor IV. Pada kesimpulannya majelis komisi menyatakan bahwa pasar geografis yang sesuai hanyalah Terlapor I dan Terlapor II sedangkan terkait Terlapor III majelis komisi sependapat dengan bantahan dari pihak terlapor bahwa keduanya tidak berada di pasar geografis yang sama. Atas pertimbangan tersebut, Penulis menilai Majelis Komisi telah tepat dalam mengeluarkan Terlapor III dari pasar bersangkutan yang sama. Namun, seharusnya terkait terlapor IV Majelis Komisi juga harus memberikan penjelasan terkait pasar geografis yang relevan. Dalam hal ini Terlapor IV dengan bidang usaha berupa jasa pengangkutan udara secara *door to door* juga memiliki rute yang sama dengan Terlapor I dan Terlapor II karena menggunakan layanan kapasitas kargo yang disediakan kedua terlapor yang menginstruksikan bahwa Terlapor IV juga memiliki pasar bersangkutan yang sama.

Selain itu disebabkan ketentuan Pasal 19 huruf d menggunakan konstruksi *rules of reason* sudah seharusnya melihat adanya dampak yang ditimbulkan dari suatu kegiatan yang diduga melanggar ketentuan persaingan usaha. Dalam hal ini berdasarkan fakta yang ditemukan di persidangan bahwa pada saat Perjanjian 004 efektif berlaku yaitu pada kurun waktu Juni-Agustus 2018, tonase Terlapor IV mengalami kenaikan signifikan yang merupakan limpahan sebesar 177.636 Kg dari agen kargo selain Terlapor

IV yang menggunakan jasa penerbangan Lion Group.[7] Salah satunya adalah PT Jasamitra Ekspres Nusantara terdampak dengan adanya Perjanjian 004 tersebut di mana ia tidak bisa mengakses rute sebagaimana tercantum dalam perjanjian *a quo* sehingga sebesar 49.555 kg kargo beralih ke Terlapor IV. Namun sebaliknya jasa penerbangan yang dilakukan oleh Terlapor I dan Terlapor II mengalami penurunan karena konsumen beralih ke maskapai penerbangan lain diantaranya Garuda yang dibuktikan dengan data pada bulan Juni-Agustus 2018 terdapat peningkatan signifikan sebanyak 17% dan Citilink di waktu yang sama mengalami kenaikan sebesar 18.7%.[7] Majelis Komisi pun menilai bahwa kendatipun terjadi praktik diskriminasi namun tidak berjalan secara efektif karena tidak berhasil mengambil konsumen agen kargo lain. Kendati demikian, menurut Penulis hal ini tetap dapat dikatakan memiliki dampak yang merugikan bagi adanya persaingan karena terdapat pihak yang dirugikan dalam hal ini adalah PT Jasamitra Ekspres Nusantara yang menggunakan jasa Terlapor I dan Terlapor II dan terdapat pihak yang diuntungkan yaitu Terlapor IV dengan adanya limpahan tonase. Dalam hal ini sesuai karakteristik pasal 19 huruf d bahwa pihak yang dirugikan yaitu pihak lain yang bekerja sama dengan pelaku usaha diskriminatif.

Pemenuhan Unsur Pasal 19 huruf d UU Persaingan usaha

a) Unsur Pelaku Usaha

Pasal 1 angka 5 UU Persaingan Usaha pengertian pelaku usaha adalah setiap 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. Dalam konteks ini Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III sebagaimana identitas terlapor yang telah disebutkan di atas telah memenuhi unsur-unsur yang terdapat dalam rumusan pasal *a quo*.

b) Unsur melakukan baik sendiri maupun bersama-sama.

Berdasarkan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 menyebutkan bahwa kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama merupakan kegiatan yang dilakukan oleh lebih dari satu pelaku usaha dalam pasar bersangkutan yang sama di mana pelaku

usaha mempunyai hubungan dalam kegiatan usaha yang sama. Dalam konteks ini KPPU menilai hanya Terlapor I dan Terlapor II yang telah memenuhi unsur ini. Hal ini tepat disebabkan Terlapor III sebagaimana telah disebutkan di atas tidak berada dalam pasar bersangkutan yang sama. Selain itu dengan adanya Perjanjian 004 menyebabkan unsur secara bersama-sama antara Terlapor I dan Terlapor II terpenuhi. Hal ini disebabkan berdasarkan ketentuan Pasal 13 KUHPerdata menyatakan bahwa perjanjian atau persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Oleh sebab itu menurut R. Setiawan bahwa perjanjian merupakan suatu perbuatan hukum di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.[18] Dalam hal ini terdapat kesepakatan antara Terlapor I dan Terlapor II dengan Terlapor IV secara dependen untuk melakukan klausa yang terdapat dalam Perjanjian 004.

c) Unsur Pelaku Usaha Lain

Sejalan dengan penjelasan terkait melakukan secara bersama-sama di atas, pelaku usaha lain yang dimaksudkan disini adalah Terlapor IV sebagai *counterpart* dalam Perjanjian 004. Hal ini sudah sesuai disebabkan pelaku usaha lain disini dapat didefinisikan sebagai pelaku usaha yang mempunyai hubungan vertikal maupun horizontal yang berada dalam satu rangkaian produksi dan distribusi baik di hulu maupun di hilir dan bukan merupakan pesaingnya. Dalam konteks ini dapat dilihat bahwa Terlapor IV sejatinya bukan merupakan pesaing dari Terlapor I dan Terlapor II namun memiliki cakupan pasar bersangkutan yang sama sebagaimana telah disebutkan di atas.

d) Unsur Melakukan Satu atau Beberapa Kegiatan

Unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan adalah kegiatan yang dilakukan dalam bentuk kegiatan secara terpisah ataupun beberapa kegiatan sekaligus yang ditujukan untuk menyingkirkan pelaku usaha pesaing. Berdasarkan fakta di persidangan ditemukan fakta dengan adanya Perjanjian 004 menyebabkan terdapat akses yang ditutup dan dipersulit untuk pengiriman kargo menggunakan jasa Terlapor I dan Terlapor II yang mana Terlapor IV mendapatkan perlakuan eksklusif untuk itu. Berdasarkan hal-hal di atas unsur melakukan kegiatan dengan adanya perjanjian *a quo* terpenuhi.

e) Unsur Melakukan Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat

Praktik Monopoli Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1999 adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 5 tahun 1999 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. Jika dicermati bahwa unsur pasal disini bersifat alternatif/kumulatif karena menggunakan frasa "dan/atau" sehingga dapat terpenuhi salah satunya atau kedua-duanya. Pemberian eksklusifitas kepada Terlapor IV untuk diangkat dengan jasa Terlapor I dan Terlapor II merupakan suatu bentuk yang menyebabkan adanya persaingan usaha tidak sehat dalam hal ini menghambat persaingan dengan dampak sebagaimana dijelaskan di atas. Dengan demikian, unsur pasal ini terpenuhi yang berakibat pada persaingan usaha tidak sehat

f) Unsur melakukan praktik diskriminasi

Terdapat beberapa bentuk praktik diskriminasi salah satunya adalah menetapkan persyaratan tertentu yang mengarah kepada perusahaan tertentu tanpa justifikasi legal, sosial, ekonomi, teknis dan alasan lainnya yang dapat diterima.[7] Dalam konteks ini praktik diskriminasi dengan adanya berdampak pada PT Jasamitra Nusantara Express tanpa adanya justifikasi sebagaimana disebutkan di atas. Berdasarkan hal tersebut unsur *a quo* terpenuhi.

Berdasarkan hal-hal di atas dapat disimpulkan bahwa Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III telah secara sah dan meyakinkan melakukan praktik diskriminasi sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 dan memberikan dampak pada persaingan usaha yang tidak sehat.

Analisis Kesesuaian Tindakan Administratif dalam Putusan 07/KPPU-I/2020

Dengan terbuktinya Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor IV melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 Majelis Komisi menjatuhkan amar sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor IV terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999;
2. Menyatakan bahwa Terlapor III tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
3. Memerintahkan Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor IV tidak mengulangi perbuatan sebagaimana pelanggaran Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
4. Menghukum Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor IV masing-masing membayar denda sejumlah Rp.1.000.000.000 (satu miliar) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja KPPU melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 425812 (pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha);
5. Menetapkan denda tersebut tidak perlu dilaksanakan, kecuali jika dalam jangka waktu 1(satu) tahun semenjak Putusan ini berkekuatan hukum tetap Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor IV melakukan pelanggaran Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Terkait amar putusan tersebut perlu dilihat apakah muatan yang dijatuhkan memiliki kesesuaian dengan hukum positif yang ada. *Pertama*, terkait memerintahkan para terlapor untuk tidak melakukan kembali perbuatannya telah sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP 44 Tahun 2021) yang menyatakan salah satu tindakan administratif penghentian diskriminasi kepada pelaku usaha. *Kedua*, terkait besaran denda yang dijatuhkan sebesar Rp.1.000.000.000 (satu miliar) telah sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf (g) PP 44 Tahun 2021 di mana besaran denda paling sedikit adalah sebesar satu miliar. *Ketiga*, terkait tidak perlu melaksanakan denda *a quo* perlu dilihat secara lebih mendalam. Dalam konteks ini Majelis Komisi berpendapat adanya faktor atau alasan yang meringankan yaitu para terlapor bersikap kooperatif, dampak negatif tidak signifikan, perjanjian praktik diskriminasi telah ditentukan, durasi perjanjian pendek, dan kondisi pandemi Covid-19 yang berdampak signifikan termasuk pada Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III. Faktor meringankan sendiri diatur dalam ketentuan Pasal 15 PP 44 Tahun 2021 yang terdiri atas:

- a. Pelaku usaha melakukan aktivitas yang menunjukkan adanya upaya kepatuhan terhadap prinsip persaingan usaha sehat yang meliputi kode etik, pelatihan, penyuluhan, sosialisasi, dan sejenisnya;
- b. Pelaku usaha menghentikan secara sukarela atas perilaku anti kompetitif sejak timbulnya perkara;
- c. Pelaku usaha belum pernah melakukan pelanggaran yang sama;
- d. Pelaku usaha tidak melakukan pelanggaran atas dasar kesengajaan;
- e. Pelaku usaha bukan merupakan pemimpin/ inisiator dari pelanggaran; dan/atau
- f. Dampak pelanggaran tidak signifikan terhadap persaingan

Dalam hal ini karena unsur pasal tersebut bersifat kumulatif atau alternatif sehingga tidak harus semua terpenuhi sudah dapat dikatakan sebagai alasan meringankan. Oleh karena itu faktor meringankan dari para telapor telah terjustifikasi untuk diterapkan. Selain itu dalam penjatuhan denda juga harus mempertimbangkan kemampuan pelaku usaha untuk membayar sebagaimana diatur dalam pasal 14 huruf e PP *a quo*. Dalam konteks ini Majelis KPPU mempertimbangkan adanya kondisi Covid-19 yang berpengaruh kepada para terlapor. Namun, seharusnya Majelis Komisi terlebih dahulu membuktikan data-data pendukung seperti laporan keuangan untuk dimasukkan dalam pertimbangan sebelum memberikan justifikasi terkait kemampuan membayar pelaku usaha yang dijatuhkan denda. Namun terlepas dari hal tersebut, amar yang dijatuhkan oleh Majelis Komisi memiliki landasan yuridis yang kuat serta didukung dengan adanya semangat bahwa jangan sampai sanksi yang dijatuhkan membuat pelaku usaha tidak dapat melakukan kembali aktivitas usahanya.

Kesimpulan

Regulasi terkait persaingan usaha harus mampu dijadikan sebagai pendukung terwujudnya persaingan usaha yang sehat antar pelaku usaha. Namun dalam praktiknya terdapat serangkaian pelanggaran yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, salah satunya dalam praktik diskriminasi penjualan kapasitas kargo yang melibatkan Lion Air Group. Dalam Putusan Nomor 07/KPPU-I/2020, KPPU menyatakan secara sah dan meyakinkan bahwa PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express melakukan praktik diskriminasi dan melanggar ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999. Sedangkan PT Wings Abadi tidak terbukti disebabkan tidak berada dalam

pasar bersangkutan yang sama. Adapun dalam menjatuhkan putusan, KPPU telah sesuai dalam menentukan unsur-unsur pasal serta indikasi adanya praktik diskriminasi. Begitupula dalam amar putusan yang dijatuhkan terkait denda administratif untuk menghentikan praktik diskriminasi dan penjatuhan denda juga telah sesuai dengan PP Nomor 44 Tahun 2021. Lebih lanjut terkait penangguhan pembayaran denda mendapatkan legitimasi untuk dijatuhkan karena mempertimbangkan faktor meringankan serta kemampuan pelaku usaha untuk membayar. Namun, idealnya perlu untuk memaparkan terkait laporan keuangan para terlapor untuk lebih memberikan gambaran terkait kemampuan pelaku usaha untuk membayar yang juga sebagai salah satu bentuk justifikasi penjatuhan alasan meringankan. Atas hal tersebut Penulis memberikan saran terkait hal-hal yang mendukung penjatuhan putusan seperti terkait laporan keuangan perlu untuk dielaborasi dalam pertimbangan sebelum menjatuhkan putusan.

Ucapan Terima Kasih

Dengan tersusunnya karya tulis ini, Penulis mengucapkan terima kasih dan apresiasi setingginya kepada pihak-pihak terkasih serta yang memberikan pemahaman mengenai hukum persaingan usaha terkhusus terkait topik yang diteliti dalam tulisan ini, terkhusus kepada kedua orangtua, adekku Rifaldi Hussaini Hidayat Pangestu semoga lekas sembuh seperti sedia kala dek dan diangkat penyakitnya tulisan ini buatmu, adekku syifa yang menjadi penyemangat dan alasan untuk menyempatkan pulang ke rumah, Syntia Sunaryo yang selalu memberikan semangat dan motivasi, Pak Hariyanto, Prof Hawin, dan seluruh dosen di FH UGM, Bang Arnold dan Bang Reza dari KPPU yang memberikan pemahaman terkait praktik mengenai hal ini, lagu-lagu Peterpan, Nirvana, Radiohead, Padi, Dewa 19 yang selalu menemani dalam waktu-waktu santai dan produktif, serta seluruh pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Daftar Pustaka

[1] A. Fahmi, *Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017.

[2] Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada, 2009.

[3] D. Ayudha D. Prayoga, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*. Jakarta: Partnership for Business Competition, 2001.

[4] *Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999*.

[5] S. A. Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

[6] Thomas Hadiwinata, "Pemerintah Ingin Sehatkan Persaingan di Pasar Penerbangan dengan Undang Pemain Baru," *Kontan*, Jakarta, 2021.

[7] *Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 07/KPPU-I/2020*.

[8] P. M. Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

[9] R.B. Suhartono, "Konglomerat dan Relevansi UU Anti Monopoli di Indonesia," *J. Huk. Bisnis*, vol. 4, no. 1, 1998.

[10] Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012.

[11] Habibi, "Analisis Yuridis Terhadap penentuan Pasar Bersangkutan pada Perkara Penguasaan Pasar dan Penyalahgunaan Posisi Dominan," Universitas Gadjah Mada, 2008.

[12] K. Hansen, *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Jakarta, 2001.

[13] *Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 UU No. 5 Tahun 1999*.

[14] U. Silalahi, *Perusahaan Saling Mematikan & Bersekongkol: Bagaimana Cara Memenangkan*. Jakarta: Elex Media, 2007.

[15] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2006.

[16] *Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

[17] *Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

[18] R. Setiawan, *Hukum Perikatan-Perikatan Pada Umumnya*. Bandung: Bina Cipta, 1987.