

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Terbentang dari Sabang hingga Merauke, Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelago state*) dengan jajaran pulau-pulau dan laut sebagai penghubungnya. Pada tahun 2020, menurut data Direktorat Pendayagunaan Pesisir dan Pulau Pulau Kecil Kementerian Kelautan dan Perikanan, Indonesia memiliki 16.771 pulau¹. Berangkat dari hal tersebut maka perlu adanya transportasi sebagai penghubung dari satu kota ke kota yang lain di dalam pulau maupun dari satu pulau ke pulau yang lain.

Transportasi menjadi komponen penting sebagai pendorong dan penunjang kehidupan masyarakat bahkan lebih luas lagi untuk suatu negara. Transportasi memiliki fungsi sebagai pemberi jasa dalam perkembangan ekonomi juga sebagai penyokong pembangunan² oleh karenanya dengan adanya transportasi aktivitas masyarakat akan semakin mudah termasuk dalam hal aktivitas perekonomian. Tentunya konsistensi pemerintah dalam hal menyediakan infrastruktur transportasi yang apik diperlukan dalam meningkatkan rasa kepercayaan pasar dan investor³ sehingga hal tersebut dapat menunjang perekonomian.

Meski Indonesia terbentang luas namun distribusi dari produsen kepada konsumen harus berjalan dengan baik sehingga roda perekonomian dapat berputar di seluruh wilayah Indonesia tidak hanya pada daerah tertentu saja. Pemerataan distribusi yang apik dan tidak timpang tentu menjadi tujuan bersama sehingga tercipta negara dan rakyat yang makmur. Fakta tersebut membuat diperlukannya suatu moda transportasi yang efektif dan efisien serta memiliki jangkauan terhadap segala daerah di Indonesia sebagai negara kepulauan

¹ <https://kkp.go.id/djprl/p4k/page/4270-jumlah-pulau>, diakses pada 10 September 2021 pukul 20:02 WIB.

² Siti Fatimah, 2019, *Pengantar Transportasi*, Penerbit Myria, Ponorogo, hlm. 8.

³ Sylvana Murni Deborah Hutabarat dan Khoirur Rizal Lutfi, 2020, *Dominant Position in Domestic Flight Cost Carrier in Indonesia*, International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding, Vol. 7, No. 3, <https://dx.doi.org/10.18415/ijmmu.v7i1.1209>.

Permasalahan tersebut terjawab dengan hadirnya angkutan udara sebagai moda transportasi yang cepat pun memiliki jangkauan lebih luas dari moda transportasi darat dan laut termasuk menjangkau dalam skala nasional maupun internasional. Angkutan udara dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Penerbangan merupakan setiap kegiatan dengan menggunakan Pesawat Udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu bandar udara ke bandar udara yang lain atau beberapa bandar udara.⁴

Kegiatan dari angkutan udara sendiri terdiri atas angkutan udara niaga dan bukan niaga. Secara garis besar angkutan udara niaga merupakan angkutan udara umum yang memungut pembayaran. Angkutan udara niaga terdiri atas angkutan udara niaga berjadwal yang dilaksanakan berdasarkan rute dan jadwal tetap dan tidak berjadwal yang dilaksanakan dengan rute dan jadwal tidak tetap sesuai dengan kesepakatan pengguna dan penyedia jasa. Sementara, angkutan udara bukan niaga merupakan angkutan udara yang tidak memungut pembayaran dan digunakan sebagai penunjang kegiatan pokok. Kegiatan angkutan udara niaga baik yang berjadwal maupun tidak berjadwal dapat mengangkut penumpang dan kargo atau khusus mengangkut kargo saja.

Transportasi udara memiliki kaitan erat dengan bandar udara sebagai tempat pendaratan dan lepas landas. Tanpa kehadiran bandar udara maka aktivitas angkutan udara tidak terlaksana, termasuk didalamnya aktivitas pengangkutan penumpang dan kargo. Dalam penyelenggaraan aktivitas pengangkutan tersebut terdapat penyedia jasa baik penyedia jasa pengangkutan penumpang dari satu tempat ke tempat yang lain serta jasa pengiriman kargo untuk pengiriman paket dan dokumen.

Jasa pengiriman kargo sendiri merupakan sebuah usaha penyedia jasa yang mengirimkan paket dan/atau dokumen ke kota atau negara tujuan. Penyedia jasa pengiriman kargo, disebut pula Perusahaan Jasa Titip (PJT) atau

⁴ Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2021

agen-agen kargo, memiliki banyak pilihan layanan yang ditawarkan seperti layanan *door-to-door*, *door-to-airport*, *one day service*, pengiriman ke seluruh wilayah Indonesia serta pengiriman ke dalam maupun luar negeri. Tentu dalam menyediakan layanan, penyedia jasa pengiriman kargo berlomba untuk menawarkan jasa pengiriman yang terbaik, cepat dan aman dikarenakan banyak pelaku usaha penyedia jasa pengiriman kargo. Hal tersebut membuat adanya persaingan di antara para penyedia jasa pengiriman kargo.

Dalam dunia bisnis pada prosesnya tentu acap kali ditemukan adanya persaingan sebab tujuan dari bisnis itu sendiri adalah untuk mendapatkan laba yang sebesar-besarnya⁵ sehingga persaingan merupakan sesuatu hal yang lazim terjadi diantara pelaku usaha. Persaingan usaha yang sehat dalam dunia bisnis tentu akan menimbulkan iklim yang positif antara sesama pelaku usaha dengan bersaing untuk melakukan upaya peningkatan kualitas barang dan/atau jasa yang mereka tawarkan sehingga konsumen dan pengguna jasa ikut merasakan dampak dari persaingan usaha yang sehat tersebut. Menurut Alum Simbolon, adanya persaingan antara pelaku usaha dapat menjurus kepada penekanan biaya sehingga dengan kualitas produk yang meningkat, harga akhir sebuah produk atau jasa akan lebih rendah⁶. Yang tidak menjadi wajar adalah ketika persaingan antar pelaku usaha dilakukan secara tidak sehat dengan menggunakan aspek-aspek negatif pada persaingan tersebut.

Sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum yang artinya adalah segala hal yang berkaitan dengan masyarakat diatur dengan hukum dan segala perbuatan masyarakat harus sesuai dengan hukum yang berlaku. Hal tersebut sesuai dengan tujuan hukum itu sendiri. Tujuan hukum menurut Prof. Subekti adalah untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya, sementara menurut Prof. Mr. Dr. L.J. van Apeldoorn, hukum menghendaki adanya perdamaian sehingga hukum memiliki tujuan untuk mengatur pergaulan dalam hidup manusia

⁵ Mita Rahmawitri dan Sylvana Murni Deborah Hutabarat, 2020, *Praktek Monopoli Pos Dan Kargo Yang Dikelola Oleh Pengelola PT. Angkasa Pura II (Persero)*, Jurnal Krtha Bhayangkara, Vol. 14, No. 2, <https://doi.org/10.31599/krtha.v14i2.221>.

⁶ Alum Simbolon, 2014, *Hukum Persaingan Usaha*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 9.

secara damai.⁷ Tujuan hukum tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk produk-produk hukum yang dibuat untuk mengatur berjalannya segala sektor kehidupan di masyarakat.

Produk hukum yang diciptakan guna mengatur iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berlaku efektif mulai tanggal 5 Maret 2000⁸ dimana tujuan pembentukan undang-undang ini selain untuk meningkatkan iklim persaingan usaha yang positif di Indonesia dan mencegah praktik-praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat juga memiliki tujuan yang bermuara pada kesejahteraan rakyat dengan memberikan kesempatan yang sama untuk setiap pelaku usaha⁹.

Hal-hal yang berkaitan dengan persaingan usaha yang diatur di dalam undang-undang ini, yaitu:

1. Ketentuan Umum;
2. Asas dan Tujuan;
3. Perjanjian yang dilarang, yang didalamnya terdapat pengaturan mengenai oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, oligopsoni dan perjanjian tertutup;
4. Kegiatan yang dilarang, di dalamnya membahas mengenai monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, persekongkolan;
5. Posisi dominan, di dalamnya berisi mengenai Jabatan Rangkap, Pemilikan Saham, Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan;
6. Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
7. Tata cara penanganan perkara;
8. Sanksi;
9. Ketentuan Peralihan; dan
10. Ketentuan Penutup.

Salah satu kegiatan yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha dalam undang-undang tersebut yaitu larangan melakukan praktek diskriminasi

⁷ C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 36-37.

⁸ Pasal 53 Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

⁹ Pasal 3 Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

terhadap pelaku usaha tertentu yang termaktub dalam Pasal 19 huruf d dimana hal tersebut dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Tindakan melakukan praktek diskriminasi mencakup diskriminasi harga maupun non harga yang dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan pelaku usaha lain. Praktek diskriminasi ini menjadi halangan bagi pelaku usaha lain untuk masuk ke dalam pasar bersangkutan (*barrier to entry*) sehingga menjadikan pasar bersangkutan sebagai pasar yang tertutup. Padahal dalam persaingan usaha yang sehat pelaku usaha memiliki kesempatan yang sama untuk masuk dan keluar dari pasar.

Salah satu kasus praktek diskriminasi yang melanggar Pasal 19 huruf d adalah perkara Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor Nomor 07/KPPU-I/2020 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terkait Jasa Pengiriman Kargo dari Bandara Hang Nadim ke Bandara Soekarno Hatta, Bandara Halim Perdana Kusuma, Bandara Juanda, dan Bandara Kualanamu.

Dugaan pelanggaran tersebut dilakukan oleh PT Lion Mentari sebagai Terlapor I, PT Batik Air Indonesia sebagai Terlapor II, PT Wings Abadi sebagai Terlapor III dan PT Lion Express sebagai Terlapor IV. Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor II dikenal pula dengan “Lion Air Group” yang memberikan jasa angkutan udara penumpang dan kargo, sementara Terlapor IV merupakan perusahaan jasa pengiriman paket dan dokumen secara *door to door* yang menjalankan kegiatan usahanya menggunakan penerbangan Lion Air Group. Para Terlapor diduga melakukan pelanggaran diskriminasi yang disebabkan adanya kesepakatan penjualan kapasitas kargo dengan rute Bandara Hang Nadim ke Bandara Soekarno Hatta, Bandara Halim Perdana Kusuma, Bandara Juanda, dan Bandara Kualanamu dimana dalam kesepakatan tersebut untuk rute penerbangan yang telah ditentukan, Terlapor IV mendapatkan hak eksklusif yaitu berhak atas penggunaan kapasitas kargo sebesar 40 (empat puluh) ton per hari. Berangkat dari kesepakatan tersebut terdapat penghentian akses pengiriman pengangkutan barang untuk agen-agen

kargo lain yang menjalankan kegiatan usahanya menggunakan penerbangan Lion Air Group pula.

Atas pelanggaran tersebut, Majelis Komisi menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor IV melanggar Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Hanya Terlapor III yang tidak dinyatakan bersalah sebab tidak memiliki jadwal penerbangan untuk rute yang telah disepakati. Majelis Komisi pun memerintahkan kepada PT Lion Mentari selaku Terlapor I, PT Batik Air Indonesia selaku Terlapor II dan PT Lion Express selaku Terlapor IV agar tidak mengulangi perbuatan yang melanggar Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan membayar denda sebesar Rp 1.000.000.000 (satu miliar). Namun denda tersebut tidak perlu dibayarkan kecuali apabila Para Terlapor dalam waktu 1 (satu) tahun melakukan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf d terhitung sejak putusan memiliki kekuatan hukum tetap.

Dalam memeriksa dan menyelidiki dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf d terkait jasa pengiriman kargo tersebut, KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* dimana terlebih dahulu dilakukan pembuktian sebelum dinyatakan secara sah dan meyakinkan bahwa Terlapor I, II dan IV telah melakukan persaingan usaha yang tidak sehat.

Berdasarkan uraian diatas, Penulis tertarik untuk mengangkat judul **“PRAKTEK DISKRIMINASI KAPASITAS KARGO OLEH LION AIR GROUP (STUDI KASUS PUTUSAN KPPU NOMOR 07/KPPU-I/2020)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana praktek diskriminasi kapasitas kargo yang dilakukan oleh Para Terlapor?
2. Mengapa Para Terlapor yang telah terbukti bersalah melakukan praktek diskriminasi kapasitas kargo tidak perlu menjalankan sanksi denda?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Di dalam ruang lingkup penelitian agar masalah dapat teridentifikasi serta tetap fokus pada permasalahan yang akan dikaji maka perlu adanya batasan-batasan permasalahan. Adapun penelitian ini membatasi permasalahan pada pokok permasalahan, yakni mengenai praktek diskriminasi kapasitas kargo rute Bandara Hang Nadim ke Bandara Soekarno Hatta, Bandara Halim Perdanakusuma, Bandara Juanda dan Bandara Kualanamu pada Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020, serta meninjau denda yang tidak perlu dijalankan oleh Para Terlapor yang telah terbukti bersalah.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dan manfaat dari penelitian ini, yaitu:

1. Tujuan Penelitian

- a. Guna mengetahui dan memahami praktek diskriminasi kapasitas pengiriman kargo yang dilakukan Para Terlapor.
- b. Guna menganalisis sanksi denda yang tidak perlu dijalankan oleh Para Terlapor yang telah terbukti bersalah.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran pengetahuan di bidang hukum dalam ruang lingkup hukum bisnis terkait dengan praktek diskriminasi kapasitas pengiriman kargo yang dilakukan oleh Para Terlapor serta menganalisis sanksi denda yang tidak perlu dijalankan oleh Para Terlapor yang telah terbukti bersalah.

b. Manfaat Praktis

Selain memberi manfaat teoritis, penelitian ini pun memberi manfaat praktis, yaitu:

- 1) Menambah pengetahuan bagi penulis dan masyarakat luas baik pelaku usaha maupun konsumen mengenai praktek diskriminasi yang dapat terjadi dalam pasar serta dampak yang dapat terjadi.

- 2) Sebagai sumber informasi dan kajian akademik mengenai praktek diskriminasi.
- 3) Memperoleh informasi secara detail sebagai bahan untuk menyusun penulisan hukum sebagai syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum di Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan bagian penting dalam sebuah penulisan dan penelitian karya ilmiah sebab metode penelitian merupakan penunjang dari sebuah penelitian. Fungsi dari metode penelitian sendiri adalah untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang akan diteliti sehingga seorang peneliti dapat melakukan pemecahan masalah dan melakukan pengembangan ilmu pengetahuan. Metode penelitian yang digunakan dalam masing-masing ilmu pengetahuan pun tentu berbeda termasuk dalam ilmu hukum. Penelitian hukum yang digunakan untuk meneliti suatu ilmu hukum merupakan serangkaian upaya peneliti dalam memecahkan dan menjawab permasalahan-permasalahan hukum baik yang permasalahan hukum yang bersifat akademis maupun praktis hingga mendapat jawaban dari permasalahan tersebut.¹⁰

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan Penulis adalah penelitian hukum normatif atau dapat pula disebut dengan penelitian hukum doktrinal.

Soerjono Soekanto dalam buku *Pengantar Penelitian Hukum* mengatakan bahwa penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.¹¹

Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum normatif tidak melakukan kajian terhadap implementasi suatu hukum¹², namun penelitian hukum normatif atau doktrinal merupakan jenis penelitian hukum yang

¹⁰ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 18-19.

¹¹ Soerjono Soekanto, 2019, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 51.

¹² Ani Purwati, 2020, *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*, Jakad Media Publishing, Surabaya, hlm. 20.

melakukan kajian terhadap asas, doktrin, komparasi, histori, peraturan perundang-undangan, konsep, filosofi dan daya membebat suatu hukum.

2. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum normatif menurut Johnny Ibrahim dibagi menjadi 7 (tujuh) macam pendekatan, yaitu¹³:

- a. Pendekatan perundang-undangan;
- b. Pendekatan konseptual;
- c. Pendekatan analitis;
- d. Pendekatan perbandingan;
- e. Pendekatan historis;
- f. Pendekatan filsafat;
- g. Pendekatan kasus.

Pendekatan masalah yang digunakan Penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) merupakan pendekatan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan mengenai masalah yang sedang diteliti dan dibahas¹⁴. Dalam penelitian ini pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) digunakan untuk meneliti bagaimana praktek diskriminasi dan dampaknya dalam kacamata hukum persaingan usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait.

Sementara pendekatan kasus (*case approach*) adalah pendekatan dengan melakukan penelaahan terhadap kasus-kasus telah memiliki kekuatan hukum tetap berkaitan dengan permasalahan atau isu hukum yang sedang diteliti¹⁵. Pendekatan ini digunakan dalam penelitian ini untuk mengkaji kasus dalam Perkara Nomor 07/KPPU-I/2020 yang berkaitan dengan praktek diskriminasi.

3. Jenis Data

¹³ Johnny Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, hlm 300.

¹⁴ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 56.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 57.

Dalam penelitian hukum normatif sumber data diperoleh dari data sekunder. Data sekunder merupakan data yang perolehannya secara tidak langsung dan melalui perantara sumber lain baik lisan maupun tertulis¹⁶ dimana data sekunder terdiri dari 3 (tiga) sumber bahan hukum yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum dimana segala penegakan dan penerapannya dilaksanakan oleh negara (*enforced by the state*)¹⁷ atau dapat dikatakan bahan hukum tersebut mengikat secara hukum. Bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, kaidah atau norma dasar, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi, traktat serta bahan-bahan hukum yang masih digunakan sejak zaman kolonial hingga sekarang. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan, yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- 2) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 19 huruf d (Praktek Diskriminasi) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- 3) Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 07/KPPU-I/2020

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang menunjang dan menjelaskan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal, artikel ilmiah serta literatur terkait.

c. Bahan Hukum Tersier

¹⁶ Bachtiar, 2018, *Metode Penelitian Hukum*, UNPAM PRESS, Tangerang Selatan, hlm. 137.

¹⁷ I Made Pasek Diantha, 2017, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 143.

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan uraian terhadap bahan hukum primer maupun sekunder seperti kamus hukum, Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia (PUEBI) dan ensiklopedia.

4. Cara Mengumpulkan Data

Data merupakan unsur vital dalam sebuah penelitian. Oleh karenanya data yang dikumpulkan dalam melakukan suatu penelitian harus selengkap-lengkapunya sehingga dapat menjawab isu atau masalah yang diangkat dengan benar. Data yang diperoleh kemudian dikumpulkan untuk kemudian dikelola oleh Peneliti. Ulber Silalahi mengartikan pengumpulan data ini sebagai sebuah proses memperoleh data melalui cara-cara tertentu¹⁸.

Dalam penelitian ini data dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan atau *library research*. Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan cara menelusuri, menelaah, membaca, mendengarkan, melihat bahan-bahan hukum sebanyak-banyaknya guna memecahkan permasalahan dan isu hukum yang dibahas dalam penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Data-data yang telah diperoleh kemudian diolah untuk selanjutnya dilakukan analisis. Teknik analisis data yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah pada penelitian ini adalah dengan cara analisis kualitatif atau yang sering disebut dengan kualitatif deskriptif, yaitu metode analisis yang menafsirkan bahan-bahan hukum dengan menekankan kepada deskripsi rinci dan komprehensif.

¹⁸ Ulber Silalahi, 2012, *Metode Penelitian Sosial*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 280.