

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AKIBAT
PERJANJIAN PENETAPAN TARIF JASA PENGANGKUTAN
PT. GARUDA INDONESIA DENGAN MASKAPAI
PENERBANGAN SWASTA**

SKRIPSI

**Diajukan guna Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

MHD PRANA IKHBAL

1606200025



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2020**



Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHAKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Sabtu, tanggal 20 Maret 2021, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : MUHAMMAD PRANA IKHBAL
NPM : 1606200025
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ BISNIS
JUDUL SKRIPSI : PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AKIBAT PERJANJIAN PENETAPAN TARIF JASA PENGANGKUTAN ANTARA PT. GARUDA INDONESIA DENGAN MASKAPAI PENERBANGAN SWASTA

Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium dengan predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM BISNIS.

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Sekretaris

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. BURHANUDDIN, S.H., M.H.
2. HARISMAN, S.H., M.H.
3. Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum.

1.

3.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : MUHAMMAD PRANA IKHBAL
NPM : 1606200025
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ BISNIS
JUDUL SKRIPSI : PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AKIBAT PERJANJIAN PENETAPAN TARIF JASA PENGANGKUTAN ANTARA PT. GARUDA INDONESIA DENGAN MASKAPAI PENERBANGAN SWASTA

PENDAFTARAN : Tanggal 09 maret 2021

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
Dekan Fakultas Hukum

Pembimbing

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum.
NIDN: 0111117905

Unggul | Cerdas | Terpercaya



Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : MUHAMMAD PRANA IKHBAL
NPM : 1606200025
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ BISNIS
JUDUL SKRIPSI : PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AKIBAT PERJANJIAN PENETAPAN TARIF JASA PENGANGKUTAN ANTARA PT. GARUDA INDONESIA DENGAN MASKAPAI PENERBANGAN SWASTA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 13 Januari 2021

Pembimbing

Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum.
NIDN: 0111117905

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad prana ikhbal
NPM : 1606200025
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Bisnis
Judul : **PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KOMSUMEN AKIBAT PERJANJIAN PERJANJIAN PENETAPAN TARIF JASA PENGANGKUTAN PT.GARUDA INDONESIA DENGAN MASKAPAI PENERBANGAN SWASTA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 30 Januari 2021

Saya yang menyatakan



MUHAMMAD PRANA IKHBAL



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya
Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama Mahasiswa : MUHAMMAD PRANA IKHBAL
NPM : 1606200025
Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM BISNIS
Judul Skripsi : PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AKIBAT PERJANJIAN PENETAPAN TARIF JASA PENGANGKUTAN ANTARA PT.GARUDA INDONESIA DENGAN MASKAPAI PENERBANGAN SWASTA
Pembimbing : DR. EKA NAM SIHOMBING S.H.,M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
23/11/2020	ACC JUDUL	
30/11/2020	PERBAIKI LATAR-BELAKANG	
7/12/2020	SESUAIKAN METODE	
14/12/2020	PERBAIKI JUDUL	
21/12/2020	PERBAIKI RUMUSAN MASALAH	
28/12/2020	RAPIKAN PENULISAN	
4/1/2021	SESUAIKAN PEMBAHASAN DAN R. MASALAH	
7/1/2021	ACC	
13/1/2021		

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

DOSEN PEMBIMBING

(Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.)

(DR.EKA NAM SIHOMBING S.H.,M.Hum)

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul “

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AKIBAT PERJANJIAN PENETAPAN TARIF JASA PENGANGKUTAN ANTARA PT. GARUDA INDONESIA DENGAN MASKAPAI PENERBANGAN SWASTA.”

Secara khusus dengan rasa hormat, rasa cinta dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan kepada orangtua tercinta Ayahanda Hardianto Ibunda Agustina ,dan Adik zihannisyah ,terimakasih untuk cinta dan kasih sayang yang selalu kalian berikan kepada saya anakmu sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini, terimakasih atas dukungan dan doa yang tidak pernah putus diberikan kepada saya untuk mencapai cita-cita.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussani, M.Ap atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk

mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H. atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan setinggi-tingginya diucapkan kepada bapak Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, SH.,M.Hum selaku pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan, arahan dan masukkan sehingga skripsi ini dapat selesai. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh dosen dan staff pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah memberikan pendidikan dan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menjalani studi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara., sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Tiada gedung paling indah kecuali persahabatan. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya yang telah banyak berperan dalam penyelesaian skripsi ini penuh dengan makian karena mengajari saya yang teramat susah mengerti ini, dan abangda Assyafiq Anugrah Putra, S.H

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Illahi Robbi. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan pembacanya dan semoga ilmu yang di dapat selama perkuliahan

menjadi berkah kedepannya. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Semoga kita semua dalam lindungan Allah SWT. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hambahambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh

Medan, Febuari 2021
Hormat Saya
Penulis,

MUHAMMAD PRANA IKHBAL
1606200025

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AKIBAT PERJANJIAN
PENETAPAN TARIF JASA PENGANGKUTAN PT. GARUDA
INDONESIA DENGAN MASKAPAI
PENERBANGAN SWASTA**

Muhammad Prana Ikhsal
Eka N.A.M Sihombing

Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Medan

muhammadpranaikhsal@gmail.com

ABSTRAK

Jasa angkutan penerbangan merupakan jenis transportasi yang sangat diminati masyarakat didalam semua kalangan khususnya diwilayah indonesia, untuk itu, antar maskapai baik milik BUMN dan Swasta saling berlomba-lomba untuk mencari keuntungan. Cara yang paling sering digunakan adalah terkait dengan besaran harga tarif tiket. Persaingan usaha seperti inilah menimbulkan sebuah permasalahan karena dapat merugikan maskapai lainnya. Dalam hal ini yang menjadi fokus pada penelitian ini adalah mengenai hak-hak masyarakat selaku konsumen terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh antar maskapai serta pelanggaran-pelanggaran persaingan usaha antar maskapai.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian melalui penelusuran pustaka yang bersifat deskriptif. Data sekunder berupa literasi serta buku-buku sebagai penunjang atas teori-teori hukum yang dibutuhkan dan data tersier yang bersumber dari internet diperoleh dan diolah menggunakan alat pengumpul data dan dianalisis secara kualitatif demi menghasilkan gambaran hasil berupa kesimpulan pada akhir penelitian nantinya.

Berdasarkan hasil penelitian ini diketahui Bentuk perjanjian penetapan tarif jasa pengangkutan udara PT. Garuda Indonesia dengan maskapa penerbangan swasta adalah dalam bentuk lisan dan terselubung dibuktikan berdasarkan isi putusan KPPU atas uraian-uraian petunjuk serta bukti-bukti yang telah dirangkum dalam putusan. kemudian Pemenuhan unsur melawan hukum atas tindakan penetapan tarif jasa pengangkutan udara PT. Garuda Indonesia dengan maskapai penerbangan swasta melalui pemenuhan unsur Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta pemenuhan unsur pada ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 tentang Perlindungan Konsumen. Kemudian perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa penerbangan akibat perjanjian penetapan tarif jasa pengangkutan udara melalui perlindungan hukum secara pre-emptif melalui fungsi pengawasan oleh pemerintah dan perlindungan hukum secara preventif melalui fungsi hukum sebagai *social engineering* oleh pemerintah serta perlindungan hukum secara represif melalui upaya penegakan hukum secara adil dan kooperatif.

Kata kunci: Konsumen, Perjanjian Penetapan Tarif, Maskapai Penerbangan

DAFTAR ISI

Lembaran Berita Acara Ujian	i
Lembar Pendaftaran Ujian	ii
Lembar Persetujuan Pembimbing	iii
Pernyataan Keaslian	iv
Kata Pengantar	v
Abstrak	viii
Daftar Isi.....	ix

BAB I: PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Faedah Penelitian	6
B. Tujuan Penelitian	7
C. Definisi Operasional.....	7
D. Keaslian Penelitian.....	8
E. Metode Penelitian.....	9
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	9
2. Sifat Penelitian	10
3. Sumber Data.....	10
4. Alat Pengumpul Data	11
5. Analisis Data	12

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Perjanjian	13
---	----

B. Penetapan Tarif Jasa Angkutan Udara	18
C. Tanggung Jawab Maskapai Penerbangan	23

BAB III: PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

A. Bentuk Perjanjian Penetapan Tarif Jasa Pengangkutan Udara PT Garuda Indonesia Dengan Maskapai Penerbangan Swasta	30
B. Pemenuhan Unsur Melawan Hukum Atas Tindakan Penetapan Tarif Jasa Pengangkutan Udara PT GarudaIndonesia Dengan Maskapai Penerbangan Swasta.....	41
C. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pengguna Jasa Penerbangan Akibat Perjanjian Penetapan Tarif Jasa Pengangkutan Udara	55

BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	70
B. Saran.....	71

DAFTAR PUSTAKA	72
-----------------------------	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan bisnis yang cukup signifikan di Indonesia khususnya dalam jasa transportasi penerbangan tentunya akan menimbulkan berbagai permasalahan karena adanya suatu kegiatan antar pelaku usaha. Dalam aktivitas bisnis dapat dipastikan terjadi persaingan (*competition*) diantara pelaku usaha.¹ Banyak maskapai penerbangan membuat suatu gebrakan yang cukup serius dengan melakukan berbagai kerja sama kepada pelaku usaha lain, dalam hal ini pelaku usaha dibidang yang sama yaitu penerbangan. Hanya saja dalam membuat suatu perjanjian kerja sama memerlukan syarat ketentuan yang harus dilalui oleh setiap pelaku usaha, sehingga hal-hal yang berkaitan dengan hak dan kewajiban akan terjaga dan terlindungi untuk para pihak. Disamping itu konsumen juga tidak merasa dirugikan akibat dari kerja sama dari para pelaku usaha.

Mengenai syarat dan ketentuan dalam membuat perjanjian tertuang didalam pasal 1320 KUHPerdara dimana memuat tentang syarat sah suatu perjanjian, adapun syarat dalam membuat perjanjian adalah cakap, adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya, Kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan, Suatu hal tertentu, dan Suatu sebab (*causa*) yang halal.

¹ Mustafa Kamal Rokan.2017.*Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktinya di Indonesia*.Depok:PT.Raja Grafindo. halaman 8

Suatu perjanjian apabila isi kurang patut atau berlawanan dengan kebiasaan masyarakat maka dapat mengakibatkan perjanjian tersebut batal.² Hal ini diperkuat didalam pasal 1339 KUHPerdara yang menegaskan bahwa “ perjanjian tidak hanya melihat terhadap hal-hal yang menurut sifatnya diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau Undang-Undang.

Terkait dengan perjanjian dalam ruang lingkup pelaku usaha maka para pelaku usaha harus sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, didalamnya juga tertuang bagaimana prosedur agar tidak melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha antar pelaku usaha, hal ini sangat sensitif bagi pelaku usaha, dikarenakan apabila pelaku usaha melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat maka akan menimbulkan kerugian bagi pelaku usaha dalam bidang yang sama.

Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dengan nomor perkara 15/KPPU-I/2019 telah membuat putusan yang berkekuatan hukum tetap dengan telapor 1 PT. Garuda Indonesia yang melakukan perjanjian dengan maskapai lokal yang diantaranya PT. Citilnk Indonesia telapor II, PT. Sriwijaya Air telapor III, PT. Nam Air telapor IV, PT. Batik Air telapor V, PT. Lion Mentari telapor VI, PT. Wings Abadi telapor VII. Namun akibat perjanjian yang mereka lakukan membuat kerugian bagi konsumen yang dalam hal ini adalah masyarakat.

²Faisar Ananda Arfa.2018.*Filsafat Hukum Islam*. Medan:CitaPustaka Media Perintis halaman 143

Permasalahan yang terjadi akibat dari perjanjian yang dilakukan maskapai tersebut adalah harga tiket pesawat penumpang kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri awal tahun 2019 dirasakan masyarakat masih cukup tinggi meski masa *peak season* sudah berakhir. Masyarakat menilai harga tiket pesawat tinggi saat *peak season* masih wajar, karena secara umum terjadi peningkatan permintaan masyarakat (*demand*). *peak season* terjadi beberapa kali dalam satu tahun kalender seperti Hari Raya Idul Fitri, liburan sekolah, libur Hari Natal dan Tahun Baru dan libur *long weekend*, *weekend* dan Hari Raya Imlek. Harga tiket pesawat saat *peak season* biasanya lebih tinggi dari harga pesawat saat *low season*. Namun, biasanya setelah masa *peak season* berakhir, harga tiket pesawat akan kembali normal.

Bulan Desember 2017 hingga pertengahan bulan Januari 2018 termasuk dalam kurun waktu *peak season*. Dalam kurun waktu tersebut, harga tiket pesawat cenderung naik (lebih tinggi) namun akan kembali normal pada saat memasuki masa *low season*. Kondisi tersebut mengalami anomali khususnya apabila dibandingkan dengan kurun waktu yang sama pada bulan Desember 2018 hingga pertengahan bulan Januari 2019. Setelah masa *peak season* berakhir yaitu minggu kedua Januari 2019, masyarakat masih merasakan tingginya harga tiket pesawat. Kondisi ini berlangsung cukup lama, hingga pemerintah meminta maskapai menurunkan harga tiket, karena telah menimbulkan keresahan di masyarakat selaku konsumen. Kenaikan harga tiket pesawat yang terjadi tersebut dirasa tidak rasional karena harga avtur justru mengalami penurunan sejak bulan November 2018 (apabila dibandingkan dengan harga sebelum bulan November 2018),

padahal avtur tersebut memiliki kontribusi cukup besar terhadap biaya produksi maskapai penerbangan.

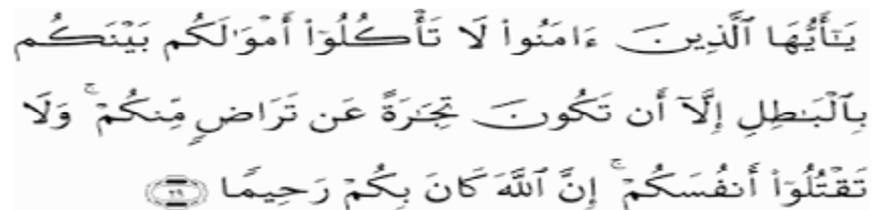
Badan Pusat Statistik (BPS) dalam publikasinya juga menyampaikan bahwa kenaikan jasa angkutan udara niaga berjadwal merupakan penyumbang dalam kenaikan inflasi 0,34% dibulan Desember tahun 2019, angka ini meningkat dari bulan November tahun 2019.³ Struktur pasar di industri jasa angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri cenderung terkonsentrasi pada beberapa maskapai penerbangan, terlebih lagi konsentrasi pasar tersebut semakin tinggi ketika Garuda Group melakukan Kerja Sama Operasi dan/atau Kerja Sama Manajemen dengan Sriwijaya Group pada periode November 2018 yang selanjutnya juga memicu adanya dugaan kartel dipasar bersangkutan.

Adanya anomali harga tiket maskapaipenerbangan setelah *peak season* pada bulanDesember 2018 hingga pertengahan bulan Januari2019 dan semakin tingginya konsentrasi pasartersebut, telah menginisiasi Komisi PengawasPersaingan Usaha Republik Indonesia untukmengumpulkan data dan/atau informasi ada tidaknya dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun1999 yang dilakukan pelaku usaha yang bergerak dibidang jasa layanan angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi dalam negeri.

Kasus dan putusan diatas menggambarkan bahwa tindakan kerja sama perjanjian penetapan tarif antar sesama maskapai penerbangan baik milik BUMN maupun maskapai penerbangan milik Swasta melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kegiatan ini dapat menimbulkan kerugian bagi maskapai

³Selfie Miftahul Jannah. “*Tiket Pesawat Tertinggi Setelah Makanan*” Diakses dari *tirto.id* pada Rabu, 18 November 2020 Pukul 00.27 Wib

pernerbangan lainnya yang bergerak dibidang yang sama. Disebutkan juga didalam Q.S Annisa Ayat 29.



يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَاْكُلُوْا اَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْ
بِالْبَطْلِ اِلَّا اَنْ تَكُوْنَتْ بَحِيْرَةً عَنْ تَرٰضٍ مِّنْكُمْ وَلَا
تَقْتُلُوْا اَنْفُسَكُمْ ۗ اِنَّ اِلٰهَكُمْ كَانَ بِكُمْ رَحِيْمًا ﴿٢٩﴾

Artinya: “ Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kalian memakan harta-harta kalian di antara kalian dengan cara yang batil, kecuali dengan perdagangan yang kalian saling ridha. Dan janganlah kalian membunuh diri-diri kalian, sesungguhnya Allah itu Maha Kasih Sayang kepada kalian.”

Menjalankan kegiatan bisnis juga harus menjunjung tinggi etika dalam berbisnis, tidak boleh merugikan pelaku usaha lainnya hanya demi menguntungkan pribadi, sebab dampak yang timbul akibat dari keserakahan ambisi dapat menghancurkan disegala aspek. Salah satunya adalah akibat dari perbuatannya sendiri, karena dinegara ini merupakan negara hukum, apabila adanya pelanggaran yang terjadi maka harus dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Terkait isi dalam amar putusan Nomor:15/KPPU-I/2019 tersebut yaitu mengemukakan terlapor melanggar pasal 5 dan pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, namun yang dikabulkan majelis hakim pada perkara ini adalah pasal 5 Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kemudian majelis hakim tidak memberikan sanksi administrasi terhadap maskapai penerbangan yang terkait. Hal inilah yang menjadi pertanyaan,

apa dasar dari majelis hakim tidak menjatuhkan sanksi administrasi terhadap telapor.

Berdasarkan persoalan di atas maka penulis tertarik untuk mengangkat kasus seperti yang terjadi yang berjudul **“Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Akibat Perjanjian Penetapan Tarif Jasa Pengangkutan PT. Garuda Indonesia Dengan Maskapai Penerbangan Swasta”**

1. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana bentuk pelaksanaan perjanjian penetapan tarif oleh direksi BUMN PT. Garuda Indonesia.?
- b. Bagaimana Pemenuhan Unsur Melawan Hukum Atas Tindakan Penetapan Tarif Jasa Pengangkutan Udara PT Garuda Indonesia Dengan Maskapai Penerbangan Swasta.?
- c. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pengguna layanan maskapai penerbangan atas tindakan perjanjian penetapan tarif.?

2. Faedah Penelitian

- a. Secara teoritis untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan bagi seluruh masyarakat indonesia khususnya mahasiswa Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara untuk jadi bahan pengembangan wawasan dan untuk memperkaya ilmu pengetahuan, serta dapat memberikan kontribusi pemikiran yang menyoroti dan membahas mengenai bentuk pelaksanaan perjanjian penetapan tarif oleh direksi BUMN PT. Garuda Indonesia.

- b. Secara praktis sebagai pedoman atau sumber bagi penegak hukum dan pembelajaran dalam ruang lingkup akademisi dalam menentukan sebuah peraturan mengenai akibat hukum atas pelaksanaan perjanjian penetapan tarif oleh direksi BUMN PT. Garuda Indonesia dan memberikan sumbangan pemikiran terhadap kajian dan informasi ilmiah.

B. Tujuan Penelitian

1. Guna mengetahui bentuk pelaksanaan perjanjian penetapan tarif oleh direksi BUMN PT. Garuda Indonesia.
2. Guna mengetahui pemenuhan unsur melawan hukum atas tindakan penetapan tarif jasa pengangkutan udara PT. Garuda Indonesia dengan maskapai penerbangan swasta.
3. Guna mengetahui perlindungan hukum terhadap pengguna layanan maskapai penerbangan atas tindakan perjanjian penetapan tarif.

C. Defenisi Operasional

1. Asas Keseimbangan dalam penelitian ini adalah asas yang mengatur mengenai keadilan dalam pemenuhan hak dan kewajiban antara maskapai penerbangan milik BUMN, maskapai penerbangan swasta dan konsumen.
2. Perjanjian Kerja sama dalam penetapan tarif dalam penelitian ini adalah perjanjian kerja yang terjadi antara maskapai penerbangan BUMN dengan maskapai penerbangan swasta berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

3. Perjanjian Kerja sama dalam penelitian ini adalah perjanjian yang terjadi antara PT. Garuda Indonesia dan perusahaan penerbangan swasta berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku

D. Keaslian Penelitian

Peneliti meyakini telah banyak peneliti-peneliti lainnya yang mengangkat tentang topik permasalahan tersebut sebagai topik penelitiannya. Peneliti menyebutkan sedemikian setelah melakukan penelusuran melalui jejaring internet maupun pada pustaka-pustaka khususnya yang ada di kota Medan. Penelitian-penelitian yang peneliti temukan di lapangan, dari beberapa hasil tersebut, ada dua yang hampir mendekati dikarenakan topik penelitian yang sama, yaitu :

1. Aliady Gennody Pronohowijoyo, 11340096, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018, Skripsi, dengan Judul “Perlindungan Terhadap Penumpang Atas Hilang Dan Rusaknya Barang Bawaan Pada Maskapai Penerbangan Dalam Kajian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan”
2. Mhd. Rifky Andhika Pribadi, 02011381621323, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 2020, Skripsi, dengan Judul “Perlindungan Konsumen Terhadap Kehilangan Bagasi Di Bandara Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan (Studi Putusan Mahkamah Agung : 820 K/ PDT/2013)”

Secara *konstruktif*, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut di atas berbeda dengan penelitian peneliti yang dilakukan saat ini. Dalam kajian topik bahasan yang penulis angkat ke dalam bentuk Skripsi ini mengarah pada analisis secara umum terhadap *efektivitas* penetapan putusan majelis hakim terhadap perjanjian penetapan tarif dan monopoli dalam menentukan dan memutuskan suatu perkara.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara yang digunakan peneliti baik itu dari bentuk dan jenis penelitian, sifat penelitian, sumber data, alat pengumpul data maupun analisis data terhadap suatu topik permasalahan yang diteliti.

Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif. Suatu penelitian normatif, harusla menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), hal ini dikarenakan yang akan diteliti adalah berbagi aturan hukum⁴

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka yang dimaksud dengan penelitian normatif adalah penelitian hukum kepustakaan⁵. Bahan pustakanya merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Terhadap pendekatan penelitian yang peneliti gunakan

⁴ Eka N.A.M Sihombing. *Kebijakan afirmatif bagi usaha mikro, kecil dan menengah dibidang kekayaan intelektual*. Dalam jurnal *Rechts Vinding*, Volume7, Nomor3, Desember 2018

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2018, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajawaliipers, halaman 23.

adalah pendekatan penelitian kasus. Pendekatan kasus menggunakan putusan hakim sebagai sumber bahan hukum.⁶

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini merupakan penelitian dengan sifatnya yaitu deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala lainnya demi mempertegas hipotesa penelitian sehingga membantu memperkuat teori lama atau didalam kerangka penyusunan teori-teori.

3. Sumber Data

Pada penelitian ini terbagi menjadi 3 jenis data berdasarkan sumbernya yaitu :

- a. Data Kewahyuan yaitu data yang bersumber dari hukum islam, yaitu Al-Quran maupun hadits-hadits terkait topik penelitian.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh seorang peneliti secara tidak langsung dari sumbernya. Data sekunder kemudian terbagi lagi menjadi bahan-bahan hukum yaitu:

- 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.⁷

Maka dalam penelitian ini bahan hukum primer terdiri dari Undang-

⁶Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2015, *Penelitian Hukum Legal Research*, jakarta:Sinar Grafika, halaman 119

⁷Soerdjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op. Cit.*, halaman 13

Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 tentang penerbangan. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 tentang tata cara dan formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah.

2) Bahan hukum sekunder

Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum, termasuk skripsi dan jurnal-jurnal hukum. Peneliti berusaha menggunakan buku-buku dan jurnal yang memang menjadi fokus dalam topik permasalahan yang diangkat pada penelitian tersebut nantinya.

3) Bahan hukum tersier

Dalam penelitian ini juga digunakan dan didapatkan data-data yang bersumber dari kamus, jurnal ilmiah, bahan yang diperoleh dari internet, teori atau pendapat para sarjana, makalah, surat kabar, khususnya dalam penyertaan beberapa kasus atas topik permasalahan pada penelitian tersebut nantinya.

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian dapat dilakukan melalui cara, yaitu:

- a. Studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara, yaitu;
- 1) *Offline*; yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku, perpustakaan (baik di dalam maupun luar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.
 - 2) *Online*; yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.

5. Analisis Data

Analisis data adalah kegiatan memfokuskan, mengabstraksikan, mengorganisasikan data secara sistematis dan rasional untuk memberikan bahan jawaban terhadap permasalahan. Penelitian ini menggunakan metode analisis secara kualitatif. Analisis kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat pada Peraturan Perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma dalam masyarakat.⁸

⁸Zainudin Ali, 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika , halaman 105

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Perjanjian

Istilah “perjanjian” dalam hukum perjanjian merupakan kesepakatan dari kata “*ovreenkomst*” dalam bahasa Belanda atau istilah “*agreement*” dalam bahasa Inggris. Jadi istilah “hukum perjanjian” berbeda dengan istilah “hukum perikatan”.⁹ Karena dengan istilah “perikatan” dimaksudkan sebagai semua ikatan yang diatur dalam KUH Perdata, jadi termasuk juga baik perikatan yang terbit karena undang-undang maupun perikatan yang terbit dari perjanjian.

Pasal 1338 KUHPperdata ayat (1) menyebutkan bahwa perjanjian yang mengikat adalah perjanjian yang sah. Adapun syarat sah suatu perjanjian diatur didalam pasal 1320 KUHPperdata tentang syarat-syarat sahnya perjanjian, mengingat bahwa kontrak tidak lain adalah perjanjian yang dibuat secara tertulis. Didalam pasal 1320 KUHPperdata disebutkan bahwa syarat sahnya suatu perjanjian adalah.

1. Kesepakatan mereka mengikatkan diri
2. Kecakapan untuk membuat perikatan
3. Suatu hal tertentu
4. Suatu sebab yang halal

⁹P. N. H. Simanjuntak, 2015, *Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group., halaman 284.

Dalam perjanjian juga memuat tentang unsur-unsur yang harus dipenuhi, karena dalam perjanjian tentunya akan memiliki akibat hukum yang timbul.

Unsur-unsur perjanjian, menurut teori lama adalah sebagai berikut:¹⁰

1. Adanya perbuatan hukum
2. Persesuaian pernyataan kehendak dari beberapa orang
3. Persesuaian kehendak ini harus dipublikasikan/dinyatakan
4. Perbuatan hukum terjadi karena kerja sama antara dua orang atau lebih
5. Pernyataan kehendak (*witsverklarings*) yang sesuai harus saling bergantung satu sama lain
6. Kehendak ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum
7. Akibat hukum untuk kepentingan yang satu atas beban yang lain atau timbal balik
8. Persesuaian kehendak harus dengan mengingat peraturan perundang-undangan

Penyesuaian unsur-unsur tersebut maka sudah seharusnya memiliki suatu perlindungan ataupun kesadaran dari pihak-pihak yang memiliki tanggung jawab satu sama lain, hal ini dikarenakan untuk mencegah kerugian yang timbul akibat dari perjanjian yang telah dibuat oleh para pihak pembuat perjanjian. Disamping itu keterkaitan undang-undang yang mengatur sangat berperan penting didalam pembuatan perjanjian atas dasar kesepakatan yang dibuat, dikarenakan kegiatan perjanjian tidak boleh pihak merasa dirugikan.

Didalam kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha tentunya sangat berkaitan dengan perjanjian atau kerja sama. Baik dalam ruang lingkup nasional

¹⁰Zaeni Asyhadie, 2018, *Hukum keperdataan dalam perspektif hukum nasional*, Jakarta: Rajawaliipers, halaman., halaman 58

maupun dalam ruang lingkup internasional. Perjanjian merupakan hal biasa yang sering dilakukan oleh pelaku usaha atau perusahaan. Baik dalam bentuk usaha mikro maupun usaha makro. Ini merupakan suatu usaha bagi pelaku usaha untuk mengembangkan usaha yang dijalankannya, karena dengan adanya kerja sama tentunya akan membuat usaha dapat berkembang. Namun didalam perjanjian juga memiliki asas-asas yang harus dipenuhi oleh pembuat perjanjian. Asas-asas tersebut adalah:¹¹

a. Asas Kebebasan Berkontra

Asas kebebasan berkontra atau sering juga disebut dengan sistem terbuka adalah adanya kebebasan seluas-luasnya yang diberikan oleh Undang-Undang kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian tentang apa saja, asalkan tidak bertentangan dengan perundang-undangan, kepatutan, dan ketertiban umum.

b. Asas Konsensualitas

Dalam hukum perjanjian dikenal adanya asas konsensualitas yang berasal dari kata consensus yang berarti sepakat. Jadi asas konsensualitas adalah dasarnya perjanjian dan perikatan sudah lahir sejak detik tercapainya kesepakatan. Dengan kata lain, perjanjian itu sudah sah jika sudah tercapai kesepakatan mengenai hal-hal pokok dan tidak diperlukan lagi formalitas.¹²

c. Asas Itikad Baik

¹¹Frans Satriyo Wicaksono, 2018, *Membuat Surat-Surat Kontrak*, Malang:Transmedia Pustaka, halaman 3

¹²Ibid, halaman 4

Pasal 1338 Ayat 3 KUHPerdara menyatakan bahwa semua perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik (*tegoeder trouw*). Asas itikad baik merupakan salah satu sendi penting dalam hukum perjanjian. Artinya, dalam pembuatan dan pelaksanaan perjanjian harus mengindahkan norma-norma kepatutan dan kesusilaan.¹³

d. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum berkaitan dengan adanya akibat dari kontrak, yakni adanya pihak ketiga sebagai penengah atau hakim yang mengadili para pihak pembuat kontrak yang sedang berselisih paham harus menghormati isi kontrak yang telah dibuat.¹⁴

perjanjian merupakan salah satu dari perikatan maka terhapusnya perikatan berlaku juga untuk perjanjian, namun secara khusus dapat dikemukakan bahwa yang dapat menyebabkan terhapusnya perjanjian adalah sebagai berikut.¹⁵

1. Jangka waktu berakhir

Dalam hal suatu perjanjian yang didasarkan atas jangka waktu tertentu, maka perjanjian itu akan terhapus dengan sendirinya jika jangka waktunya berakhir. Hal ini sama dengan “ lewatnya waktu ” yang menghapus suatu perikatan. Contoh dalam hal sewa menyewa yang mempunyai jangka waktu tertentu. Perjanjian sewa menyewa akan terhapus jika jangka waktunya berakhir dan tidak diperpanjang lagi.

2. Dilaksanakan objek perjanjian

¹³Ibid, halaman 5

¹⁴Ibid

¹⁵Zaeni Ashadie, 2018, *Hukum Keperdataan (Dalam Perspektif Hukum Nasional, KUHPerdara (BW), Hukum Islam dan Hukum Adat)*, PT. Rajagrafindo Persada : Depok, Halaman 93

Dilaksankannya objek perjanjian, maksudnya apa yang diperjanjikan atau apa yang menjadi prestasi dari suatu perjanjian telah dilaksanakan oleh para pihak, juga dapat menghapus suatu perjanjian. Dalam perjanjian jual beli, pihak yang pertama sudah menerima barang yang diperjual belikan, dan pihak lainnya telah menerima pembayaran. Maka, perjanjian jual beli itu sudah berakhir/terhapus.

3. Pemutusan perjanjian secara sepihak oleh salah satu pihak

Pemutusan perjanjian secara sepihak oleh salah satu pihak juga dapat menghapus suatu perjanjian, meskipun salah satu pihak yang memutus perjanjian tersebut diharuskan membayarkan penggantian kerugian dan/atau lainnya.

Perjanjian yang dibuat oleh antar sesama pelaku usaha tentu akan terus diawasi oleh lembaga terkait, lembaga yang bertugas mengawasi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha, lembaga ini berkewenangan untuk menindak kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan yang secara berkerja sama untuk menghancurkan nilai pasar dan membuat kerugian bagi pelaku usaha yang bergerak dibidang yang sama. Hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat salah satu pembuktian bahwa negara hadir untuk mengatur kegiatan yang boleh dan tidak boleh untuk dilakukan oleh pelaku usaha.

B. Penetapan Tarif Jasa Angkutan Udara

Berdasarkan peraturan menteri perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 tentang tata cara dan formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri, yang dimaksud dengan tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri didalam Pasal 1 Ayat 1 adalah harga jasa pada suatu rute tertentu di dalam negeri atas pelayanan angkutan penumpang kelas ekonomi. Disebutkan juga didalam ayat 2 yang dimaksud tarif dasar adalah besaran tarif per penumpang kilometer yang dinyatakan dalam rupiah. Kemudian didalam ayat 3 besaran tarif per rute penerbangan per satu kali penerbangan, untuk setiap penumpang yang merupakan hasil perkalian antara tarif dasar dengan jarak.

Mengenai tata cara penetapan tarif diatur juga didalam pasal 2 disebutkan didalamnya tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri dihitung berdasarkan komponen:

1. Tarif Jarak.
2. Pajak .
3. Iuran Wajib Asuransi, dan
4. Biaya Tuslah/Tambahan (Surcharge).

Dalam penetapan tarif maka masing-masing dari perusahaan jasa harus menyertakan peraturan yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan agar keseimbangan dalam penetapan tarif diterapkan sama antar sesama perusahaan.

Penetapan tarif dalam jenis pesawat yang digunakan juga dapat dibedakan dan berdasarkan Komponen tarif jarak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a, didalam pasal 3 disebutkan pembedaan atas tarif angkutan udara yang menggunakan:

- a. pesawat udara jenis propeller; atau
pesawat udara jenis propeller adalah jenis pesawat yang menggunakan mesin baling-baling.
- b. pesawat udara jenis jet
pesawat udara jenis jet adalah jenis pesawat yang memiliki mesin turbo dan lebih canggih dari pesawat berbaling-baling karna batas kecepatan pesawat jenis jet lebih diatas pesawat yang menggunakan mesin berbaling-baling.

Dalam penetapan tarif juga ditentukan dari jenis pesawat yang digunakan sesuai dengan peraturan menteri perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 tentang tata cara dan formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri.

Tarif angkutan udara yang menggunakan pesawat udara jenis propeller sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 Ayat (1) huruf a, dibedakan berdasarkan kapasitas tempat duduk sesuai dengan *Alocation Seats Configuration* (ASC) standar pabrikan pesawat udara sesuai dengan isi pada pasal 3 Ayat 2, yang terdiri atas:

- a. kurang atau sama dengan 30 (tiga puluh) tempat duduk; atau
- b. lebih dari 30 (tiga puluh) tempat duduk.

Adapun penjelasan yang dimaksud didalam pasal 3 Ayat 2 adalah mengenai dengan penetapan tarif dilakukan sesuai dengan jumlah kapasitas tempat duduk, dimana apabila diatas dari 30 maka akan ada perbedaan dari penetapan tarif.

Pasal 4 Ayat 1 menjelaskan bahwa besaran tarif jarak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a, merupakan batas atas tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri. Dan didalam penentuan tarif batas atas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disebutkan didalam ayat 2 bahwa penerapan tarif berdasarkan kelompok pelayanan yang diberikan oleh Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Berjadwal sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan mengenai Standar Pelayanan Penumpang Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal.

Mengenai besaran tarif yang digunakan dilihat dari jenis kelompok pelayanan untuk Badan Usaha Angkutan Udara Niaga Berjadwal sebagaimana dimaksud pada ayat (2), yang mana didalam Pasal 4 Ayat 3 disebutkan terdiri atas:

- a. penerapan tarif 100% (seratus persen) dari tarif maksimum yang memberikan pelayanan dengan standar maksimum (*full services*);
- b. penerapan tarif setinggi-tingginya 90% (sembilan puluh persen) dari tarif maksimum, untuk pelayanan dengan standar menengah (*medium services*); dan

- c. penerapan tarif setinggi-tingginya 85% (delapan puluh lima persen) dari tarif maksimum, untuk pelayanan dengan standar minimum (*no frills services*).

Naik turunnya biaya tarif dalam nilai penjualan tiket dapat dilihat dari bagaimana mekanisme yang diberlakukan sesuai dengan peraturan menteri perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 tentang tata cara dan formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri. Karena acuan dari perusahaan dalam menentukan tarif tidak boleh diluar ketentuan yang berlaku.

Biaya tambahan (*surcharge*) yang harus dikeluarkan oleh konsumen juga harus berdasarkan keputusan dan/atau persetujuan menteri, hal ini sesuai dengan Pasal 5 Ayat 3, disebutkan didalamnya bahwa Komponen biaya tuslah/tambahan (*surcharge*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf d, ditetapkan oleh Menteri melalui Keputusan Menteri atau melalui persetujuan Menteri. Adapun mengenai komponen biaya tuslah/tambahan (*surcharge*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3), dikenakan dalam hal adanya kondisi:

- a. fluktuasi harga bahan bakar (*fuel surcharge*);
- b. biaya yang ditanggung oleh perusahaan angkutan udara pada saat hari raya; atau
- c. biaya yang dibebankan kepada penumpang yang disebabkan adanya pelayanan tambahan yang diberikan oleh badan usaha angkutan udara.

Hal ini juga dikarenakan agar perusahaan penerbangan atau jasa angkutan udara tidak semena-mena dalam menetapkan tarif tambahan, karena dapat merugikan bagi konsumen apabila tidak adanya peraturan yang terkait. Peraturan ini juga dibuat untuk melindungi setiap hak-hak dari konsumen.

Perjanjian kerja sama antar perusahaan penerbangan harus berdasarkan peraturan menteri perhubungan nomor 20 tahun 2019 tentang tata cara dan formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri. Hal ini juga dikarenakan adanya kegiatan-kegiatan penguasaan pasar yang dilakukan sekelompok perusahaan penerbangan yang bisa kapan saja menetapkan tarif yang tidak normal, ini juga sering terjadi diperingatan hari besar nasional.

Pengawasan terus dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha terhadap perusahaan yang menetapkan tarif yang diluar ketentuan peraturan yang berlaku. Mengapa demikian, perusahaan cenderung memanfaatkan moment untuk melakukan kenaikan tarif ataupun penurunan tarif demi keuntungan semata, dampaknya adalah selain merusak pangsa pasar juga dapat merugikan perusahaan penerbangan lainnya, karena dengan adanya perjanjian yang ilegal akan menurunkan daya saing yang kurang sehat antar sesama perusahaan yang berada dalam satu bidang kegiatan.

C. Tanggung Jawab Maskapai Penerbangan

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 tentang penerbangan Pasal 1 Ayat 25, pengangkutan udara adalah badan usaha angkutan udara niaga, pemegang izin kegiatan angkutan udara niaga yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga berdasarkan ketentuan undang-undang ini dan/atau badan usaha selain badan usaha angkutan udara niaga yang membuat kontrak perjanjian angkutan udara niaga. Pengangkut pada pengangkutan udara adalah Perusahaan atau Maskapai penerbangan yang mendapat izin operasi dari pemerintah menggunakan pesawat sipil dengan memungut bayaran.

Banyaknya perusahaan penerbangan baik yang dikelola oleh pihak pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun pihak swasta dapat menjadi rivalitas dalam industri penerbangan. Hal ini membuat para maskapai penerbangan menggunakan kebijakan kerja sama dengan maskapai penerbangan lainnya, disamping itu demi mencari keuntungan untuk perusahaan maskapai penerbangan tersebut, maskapai penerbangan swasta menggandeng perusahaan maskapai penerbangan milik BUMN (Badan Usaha Milik Negara), ini dikarenakan akan mendorong kemajuan untuk maskapai penerbangan milik swasta, yang tentunya memerlukan investasi ataupun dukungan dari pemerintahan.

Perusahaan yang bergerak dibidang jasa, kualitas pelayanan menjadi suatu hal yang sangat penting untuk memberikan kenyamanan dan kepuasan kepada para pengguna jasa transportasi penerbangan yang telah dipilihnya. Diera yang

modren ini konsumen juga lebih memilih maskapai penerbangan yang memiliki kualitas kenyamanan dari pada harga tiket atau tarif yang murah saja. Tingkat keamanan bagi konsumen juga jadi bahan pertimbangan bagi konsumen untuk memilih maskapai penerbangan.

Adapun perbedaan antara maskapai penerbangan milik pemerintahan adalah dari segi pengelolaan dan kepemilikan tentunya dari pemerintah, kemudian hasil dari kegiatan ataupun keuntungan yang diperoleh menjadi milik pemerintah. Dan pengelolaan dari perusahaan penerbangan tersebut harus dilaporkan kepada pemerintah. Beda dengan maskapai penerbangan swasta, dimana pengelolaan tersebut dilakukan orang diluar pemerintah dan bertanggung jawab kepada pemegang saham dari perusahaan tersebut.

Salah satu contoh dari perusahaan penerbangan milik BUMN adalah PT. Garuda Indonesia, dimana PT. Garuda Indonesia dikelola oleh pemerintah dan pengelola bertanggung jawab kepada menteri BUMN dan juga kepada Presiden Republik Indonesia. Contoh maskapai penerbangan swasta adalah PT. Lion Air, PT. Sriwijaya Air, PT. Citilink, PT. Batik Air dan lain-lain, pengelolaan dari maskapai ini adalah diluar pemerintahan atau umum dan bertanggung jawab kepada para pemegang saham.

Dalam mekanisme kegiatan yang dilaksanakan tentunya memiliki ketentuan yang sama antara milik BUMN dengan milik swasta, hal ini dikarenakan, agar terjaganya keseimbangan persaingan usaha tersebut, tidak adanya keistimewahan antara perusahaan penerbangan satu sama lain. apabila

adanya pelanggaran maka akan ditindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adanya peraturan menteri perhubungan nomor 20 tahun 2019 tentang tata cara dan formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri menjadi pedoman bagi pihak perusahaan penerbangan, baik itu milik BUMN ataupun milik Swasta.

Pembuat kebijakan juga harus melihat ketentuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dikarenakan perusahaan penerbangan tidak semena-mena dalam membuat kebijakan dan kerja sama. Karena kebijakan perusahaan tentunya lebih mengedapankana keuntungan, dan dibalik keuntungan tersebut tentunya akan menimbulkan kerugian apabila tidak menerapkan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dua peraturan diatas juga sebagai alat pencegahan bagi perusahaan bandal yang lebih mengedepan mencari keuntung ketimbang persaingan sehat yang seharusnya diterapkan oleh perusahaan. Peraturan dibuat juga sebagai pertanda bahwa pemerintah hadir untuk menjamin dan melindungi para pelaku usaha.

Menurut Pasal 141 Undang-Undang Penerbangan Tahun 2009, pengangkut memiliki beberapa tanggung jawab terhadap penumpang, sebagai berikut :

1. Pengangkut bertanggung jawab atas kerugian penumpang yang meninggal dunia, cacat tetap, atau luka-luka yang diakibatkan kejadian-kejadian di dalam pesawat dan/atau naik turun pesawat udara.
2. Apabila kerugian sebagaimana yang dimaksud pada Ayat 1 timbul karena tindakan sengaja atau kesalahan pengangkut atau orang yang diperkerjakannya, pengangkut bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dan tidak dapat mempergunakan undang-undang ini untuk membatsi taanggung jawabnya.

Hak konsumen yang dilanggar berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Adapun Hak-hak konsumen tersebut adalah:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;

- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif; hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- h. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen di atas, jika dikonstruksi pada kegiatan transportasi udara niaga berjadwal nasional, yaitu sebagai berikut: konsumen dalam hal ini penumpang berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh perusahaan penerbangan, secara *a contrario* berarti perusahaan penerbangan memiliki kewajiban untuk memberikan kenyamanan, keamanan, keselamatan kepada penumpang. Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut di atas mengandung makna bahwa konsumen dapat menggunakannya dalam menuntut haknya sebagai penumpang atau konsumen dalam transportasi udara.

Berdasarkan ketentuan di atas secara jelas dapat dikemukakan bahwa penumpang pada transportasi udara niaga termasuk dalam kategori konsumen yang dapat mengajukan gugatan terhadap perusahaan penerbangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 23 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pelaku usaha dalam hal ini perusahaan penerbangan yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat 1, Ayat 2, Ayat 3, dan ayat 4, dapat

digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan ke Otoritas Jasa Keuangan (OJK) atau ke Pengadilan Niaga di tempat kedudukan konsumen berada.¹⁶

1. Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan
2. Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui pengadilan.

Mengenai jumlah ganti rugi ditetapkan lebih lanjut dengan dengan PerMenHub Tahun 2011 tentang Tanggung Jawab Angkutan Udara, yaitu Pasal 5 yang berbunyi :

1. jumlah ganti kerugian terhadap penumpang yang mengalami kehilangan, musnah atau rusaknya bagasi tercatat, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 huruf c ditetapkan sebagai berikut:
 - a. Kehilangan bagasi tercatat atau isi bagasi tercatat atau bagasi tercatat musnah diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) per kg dan paling banyak Rp. 4.000.000,00 (empat juta rupiah) per penumpang; dan
 - b. Kerusakan bagasi tercatat, diberikan ganti kerugian sesuai jenisnya bentuk, ukuran dan merk bagasi tercatat.
2. Bagasi tercatat dianggap hilang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), apabila tidak diketemukan dalam waktu 14 (empat belas) hari kalender sejak tanggal dan jam kedatangan penumpang di bandar udara tujuan.

¹⁶Lukmanul Hakim dan Sri Walny Rahayu, *Perlindungan dan Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Domestik PT. LAI Kepada Konsumen Selaku Penumpangnya*, Dalam Jurnal kanun Vol. 19 No. 3 Tahun 2017. Halaman 495

3. Pengangkut wajib memberikan uang tunggu kepada penumpang atas bagasi tercatat yang belum ditemukan dan belum dapat dinyatakan hilang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebesar Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) per hari paling lama untuk 3 (tiga) hari kalender.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Bentuk Perjanjian Penetapan Tarif Jasa Pengangkutan Udara PT Garuda Indonesia Dengan Maskapai Penerbangan Swasta

Berdasarkan isi ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, larangan mengenai perjanjian penetapan harga diatur dalam Pasal 5 ayat (1) yaitu pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. Berdasarkan Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 5 (Penetapan Harga) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan sehubungan dengan ketentuan Pasal 5, yaitu sebagai berikut:

1. Perjanjian Penetapan Harga; Penetapan harga yang dilarang sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah penetapan harga yang berasal dari suatu perjanjian. Tanpa adanya perjanjian, maka kesamaan harga yang ditetapkan oleh suatu perusahaan dan perusahaan lain tidak dapat dikatakan melanggar Pasal 5.
2. Antar Pelaku Usaha dengan Pelaku Usaha Pesaingnya; Pelanggaran Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 hanya terjadi jika terdapat perjanjian penetapan harga antara pelaku-pelaku usaha yang berada di dalam pasar bersangkutan yang sama.

3. Harga yang Dibayar oleh Konsumen atau Pelanggan; Dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan perjanjian penetapan harga atas suatu barang dan/atau jasa. Penetapan harga yang dimaksud disini tidak hanya penetapan harga akhir, melainkan juga perjanjian atas struktur atau skema harga. Karena di dalam ayat tersebut, penetapan harga tidak berarti penetapan harga yang sama. Misalkan ketika perusahaan-perusahaan yang berkolusi memiliki produksi dengan berbagai kelas yang berbeda, maka kesepakatan harga dapat berupa kesepakatan atas margin (selisih antara harga dengan biaya produksi). Akibatnya harga yang ada di pasar berbeda-beda untuk perusahaan dengan kelas produksi yang berbeda, namun margin yang diperoleh perusahaan-perusahaan di pasar akan sama.

Terkait hal tersebut dalam rangka membuktikan terjadinya pelanggaran Pasal 5 (kartel harga), Pasal 9 (kartel wilayah pemasaran), dan Pasal 11 (kartel produksi) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, masing-masing pasal mensyaratkan pemenuhan unsur perjanjian. Namun demikian karena kartel biasanya dilakukan secara diam-diam, maka KPPU membutuhkan bukti tidak langsung untuk membuktikan adanya perjanjian kartel di antara pelaku usaha.

Perilaku kartel mudah terjadi pada pasar yang memiliki karakteristik seperti:¹⁷

- a. Barang atau jasa yang ditawarkan di pasar tidak ada substitusinya;
- b. Jumlah perusahaan yang berada di pasar sedikit atau konsentrasi pasarnya sangat tinggi;

¹⁷Keterangan Pada hasil pemeriksaan perkara yang dimuat dalam Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2019.

- c. Terdapat aturan atau regulasi yang menyebabkan sulit untuk masuk ke dalam pasar (*legal barrier to free entry*);
- d. Pasar yang memiliki permintaan (*demand*) yang stabil.

Karakteristik pasar tersebut merupakan syarat untuk menjamin keberlangsungan kartel melalui koordinasi, monitoring, dan *enforcing* antara perusahaan yang berkartel untuk dapat mengikuti aturan kartel dengan ketentuan yang telah disepakati. Pada perkara tersebut antara Garuda Group dan Sriwijaya Group melakukan kerja sama dalam melakukan *monitoring* dan pengendalian pasar secara tidak langsung. Berkaitan dengan kerja sama tersebut, pihak Garuda Group secara langsung maupun tidak langsung telah melakukan pengendalian secara operasional terhadap kegiatan usaha Sriwijaya Group. Hal tersebut diperkuat dengan adanya jabatan rangkap dimana pada saat yang sama pengurus perusahaan Sriwijaya Group yang dijabat oleh pengurus perusahaan Garuda Group yaitu sebagai berikut (*vide, Dokumen Perjanjian Kerja Sama Operasi/Manajemen (B199)*).¹⁸

Berdasarkan isi putusan KPPU tersebut, disebutkan pihak-pihak yang merangkap jabatan antar 2 grup maskapai tersebut diantaranya, I Gusti Ngurah Askhara Danadiputra yang menjabat sebagai Direktur Utama PT Garuda Indonesia (Persero), Tbk. juga menjabat sebagai Komisaris Utama di PT Citilink Indonesia dan sebagai Komisaris Utama di PT Sriwijaya Air. Kemudian Pikri Ilham Kurniansyah yang menjabat sebagai Direktur Niaga PT Garuda Indonesia (Persero), Tbk. juga menjabat sebagai Komisaris di PT Citilink Indonesia dan

¹⁸Keterangan pada pemeriksaan perkara atas terlapor berdasarkan Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2019

sebagai Komisaris di PT Sriwijaya Air, serta Juliandra yang menjabat sebagai Direktur Utama PT Citilink Indonesia juga menjabat sebagai Komisaris di PT Sriwijaya Air.



Gambar 3.1

Diagram persentase penguasaan pasar penerbangan kelas ekonomi di Indonesia berdasarkan putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019

No	Group	Maskapai	Persentase
1	Lion Group	Batik Air, Lion Air, Wings Air	49%
2	Garuda Group	Garuda & Citilink	34%
3	Sriwijaya Group	Sriwijaya Air & NAM Air	12%
4	Lainnya	(di luar maskapai di atas)	5%

Tabel 3.1

Daftar maskapai pada masing-masing group berdasarkan diagram persentase di atas

Adapun kemudian dugaan terjadinya perjanjian kartel tersebut terlihat setelah pada periode *low season* tahun 2019 (sesaat setelah masa *peak season*), PT Garuda Indonesia (Persero, Tbk dan PT Lion Mentari diketahui telah mengurangi penjualan *subclass* tiket yang memiliki harga tiket rendah (dapat dilihat pada isi putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019). Hal tersebut mengindikasikan bahwa para perusahaan maskapai dalam hal ini melakukan tindakan tersebut demi dapat mengurangi opsi bagi masyarakat selaku konsumen jasa penerbangan. Hal tersebut kemudian dapat disambut oleh pihak maskapai dengan menyediakan layanan penerbangan dengan opsi yang telah disediakan oleh maskapai penerbangan yang tentunya dibandrol dengan tarif yang telah diduga disepakati oleh para pelaku perusahaan maskapai yang dituduhkan dalam perkara berdasarkan putusan KPPU itu sendiri.

Tidak hanya didasari oleh pembatalan yang dilakukan pihak maskapai terhadap *subclass* yang disediakan, laporan yang dilampirkan KPPU pada putusan tersebut juga memuat data yang diperoleh dari *travel agent* terhadap pengurangan *subclass* pada rute penerbangan yang disediakan keseluruhan maskapai yang dituduhkan pada perkara ini. Berdasarkan uraian tersebut maka terbukti fakta bahwa Para Terlapor mengurangi penjualan tiket *subclass* dengan harga rendah setelah periode bulan November 2018.

Selanjutnya mengenai adanya fakta anomali perilaku dari Para Terlapor dalam penjualan tiket ekonomi pada saat *low season* periode Januari-Mei 2019 yang dimuat pada putusan KPPU tersebut berupa:¹⁹

1. Para Terlapor tetap hanya menyediakan *subclass* dengan harga yang tinggi (seperti *peak season*) tidak sebagaimana yang dilakukan pada periode yang sama pada tahun sebelumnya;
2. Terdapat perbedaan perilaku antara para Terlapor dengan Air Asia dan TransNusa dimana Air Asia dan TransNusa tetap konsisten membuka seluruh *subclass* tiket pada saat *low season*.

Pada akhirnya dugaan adanya perjanjian yang dilarang berupa penetapan tarif semakin menguat, terbukti dengan adanya fakta bahwa terjadi perilaku yang sama atau perbuatan yang paralel yang dilakukan oleh para terlapor perusahaan maskapai penerbangan tersebut untuk tidak membuka beberapa *subclass* tiket murah, sehingga pilihan konsumen untuk mendapatkan tiket dengan harga yang lebih murah menjadi lebih terbatas.

Selanjutnya, mengenai dugaan adanya perjanjian yang dilarang atas penetapan tarif penerbangan dapat terlihat dari indeks harga/tarif penerbangan antara periode sebelum diduga diterapkannya kebijakan penetapan tarif penerbangan hingga setelah diduga ditetapkannya tarif penerbangan oleh para terlapor maskapai penerbangan tersebut.

Diketahui, berdasarkan data yang diterima oleh KPPU dan dituangkan dalam isi putusan KPPU tersebut, rata-rata harga seluruh maskapai sebelum bulan

¹⁹Hasil pemeriksaan oleh KPPU atas ketersediaan *subclass* pada segmen kelas ekonomi dikutip dari Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2019

November 2018 lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata harga setelah bulan November 2018 kecuali Air Asia (QZ) dan Wings Air (IW) yang tidak terlalu tinggi perbedaannya antara harga rata-rata sebelum dengan setelah bulan November 2018.

Adapun Setelah bulan November 2018, harga tiket rata-rata bulanan para terlapor mengalami kenaikan (lebih tinggi) dibanding sebelum bulan November 2018. Hal tersebut sangat berbeda (kontradiktif) dengan rata-rata harga bulanan Air Asia yang justru mengalami penurunan sebesar 16.68% (enam belas koma enam puluh delapan persen) pada periode setelah bulan November 2018).

Maskapai	Rata-Rata Harga		Rata-Rata Kenaikan Bulanan	
	Sebelum	Sesudah	Sebelum	Sesudah
GA	IDR 1.203.653	IDR 1.763.342	2,49%	10,09%
IG	IDR 940.076	IDR 1.590.123	5,69%	13,43%
IW	IDR 730.220	IDR 821.007	-1,10%	12,67%
JT	IDR 768.876	IDR 1.171.365	4,15%	10,40%
MS	-	IDR 450.581	-	150,68%
QG	IDR 768.235	IDR 1.251.654	4,52%	16,27%
QZ	IDR 601.799	IDR 829.601	31,92%	15,24%
SJ	IDR 743.407	IDR 1.200.179	6,40%	9,75%
Total	IDR 878.859	IDR 1.349.885	5,90%	12,35%

Tabel 3.2

Rincian kenaikan tarif penerbangan pada *low season* sebelum dan sesudah periode November 2018 hingga 2019 berdasarkan data KPPU.

No	Kode Maskapai	Nama Maskapai
1	GA	Garuda
2	IG	Batik Air
3	IW	Wings Air
4	JT	Lion Air
5	MS	NAM Air
6	QG	Citilink
7	QZ	Air Asia
8	SJ	Sriwijaya Air

Tabel.3.3
Tabel kode maskapai penerbangan

Kemudian setelah diketahui rincian kenaikan tarif rata-rata maskapai berdasarkan tabel di atas, apabila dilakukan pengujian statistik seperti halnya yang dilakukan oleh KPPU dalam pemeriksaan perkara yang hasilnya dimuat pada putusan atas perkara tersrbut, terhadap nilai tengah dari harga tiket seluruh maskapai dengan *structure break* sebelum dan sesudah bulan November 2018 diperoleh hasil analisa:

- a. Harga tiket untuk masing-masing maskapai memiliki pola harga yang berbeda secara signifikan;

Two-sample t test with unequal variances

Group	Obs	Mean	Std.Err.	Std.Dev.	[95%Conf.	Interval]
0	1,666	878858.8	12447.16	508051.4	854445	903272.5
1	900	1349885	25177.15	755314.5	1300472	1399298
combined	2,566	1044067	12763.9	646564.3	1019038	1069095
diff		-471026	28085.95		-526122.9	-415929.1

diff=mean(0)-mean(1) t=-16.7709
Ho: diff=0 Satterthwaite'sdegreesoffreedom=1348.66

Ha: diff < 0 Ha: diff !=0 Ha: diff > 0
Pr(T<t)=0.0000 Pr(|T| > |t|) = 0.0000 Pr(T>t)=1.0000

Gambar 3.2

Lampiran penghitungan nilai tengah tarif untuk masing-masing maskapai yang bersumber dari isi putusan KPPU pada perkara tersebut.

Pada keterangan gambar tersebut dapat dilihat perbedaan nilai tengah yang menyebabkan kejanggalan-kejanggalan. Hal tersebut juga diakibatkan bahwa kesemuanya berada dalam satu segmen pasar yang sama. Tidak hanya itu saja, untuk lebih jelasnya mengenai gambaran perbedaan nilai tengah yang menjadi petunjuk bagi KPPU, dapat dilihat pula pada gambar yang ada di bawah ini.

- b. Harga tiket untuk para terlapor dengan maskapai yang lain memiliki pola yang berbeda secara signifikan

Two-sample t test with unequal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std.Dev.	[95%Conf. Interval]
0	149	674196	25424.3	310343.2	623954.4 724437.5
1	2,417	1066868	13322.18	654958.1	1040744 1092992
combined	2,566	1044067	12763.9	646564.3	1019038 1069095
diff		-392672	28703.23		-449215.2 -336128.7

diff=mean(0)-mean(1) t=-13.6804
 Ho: diff=0 Satterthwaite'sdegreesoffreedom=239.325

Ha: diff <0 Ha: diff !=0 Ha: diff >0
 Pr(T<t)=0.0000 Pr(|T| > |t|) = 0.0000 Pr(T>t)=1.0000

Gambar 3.2

Lampiran penghitungan nilai tengah tarif untuk para terlapot maskapai yang bersumber dari isi putusan KPPU pada perkara tersebut.

Berdasarkan pengujian statistik terhadap nilai tengah dari harga rata-rata dan kenaikan harga rata-rata bulanan dari maskapai pada periode sebelum dan sesudah bulan November 2018 dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Terdapat perubahan pola harga rata-rata antar seluruh maskapai pada saat sebelum dan setelah bulan November 2018 yang pada umumnya harga tiket para Terlapor mengalami kenaikan. Akan tetapi, maskapai yang bukan Terlapor pola harga rata-ratanya berbeda secara signifikan. Jika mengacu pada tabel tersebut terlihat harga rata-rata Air Asia memang lebih tinggi setelah bulan November 2018 namun perubahannya jauh lebih rendah dibanding dengan para Terlapor
- b. Terdapat perubahan persentase kenaikan harga rata-rata antar maskapai akan tetapi setelah bulan November 2018, pola persentase kenaikan harga rata-rata para Terlapor berbeda dengan maskapai lainnya. Jika mengacu pada tabel tersebut terlihat bahwa persentase kenaikan harga rata-rata Air Asia justru menurun setelah bulan November 2018 (bukan meningkat seperti para Terlapor).

Pada akhirnya berdasarkan uraian mengenai rincian rata-rata nilai tengah perbedaan antara masing-masing maskapai dengan para terlapor maskapai atas perkara ini semakin mengindikasikan dan menguatkan bahwa telah terjadi dan disepakati suatu perjanjian yang dilarang berupa perjanjian penetapan tarif oleh para terlapor maskapai penerbangan tersebut.

Badan Usaha	Persentasi Penjualan		
	2017	2018	Sampai Mei 2019
PT Garuda Indonesia Indonesia (Persero), Tbk	33,01	45,7	45,55
PT Citilink Indonesia			
PT Sriwijaya Air			
PT NAM Air	12,64		
PT Batik Air Indonesia	50,92	50,68	49,22
PT Lion Mentari			
PT Wings Abadi			
PT Indonesia Airasia Extra	1,07	0,88	-
PT Travel Express Aviation Services	0,48	0,38	0,54
PT Indonesia Airasia	1,13	1,33	3,17
PT ASI Pudjiastuti Aviation	0,02	0,04	0,03
PT Trigana Air Service	0,71	0,66	0,85
PT Transnusa Aviation Mandiri	0,03	0,33	0,64
TOTAL	100	100	100

Gambar 3.3

Tabel pangsa pasar pemerbangan segmen pasar kelas ekonomi

Analisis mengenai struktur pasar dibutuhkan untuk menggambarkan apakah kondisi pasar lebih menguntungkan untuk melakukan perjanjian penetapan harga atau lebih menguntungkan apabila bersaing. Beberapa aspek atau elemen struktur pasar yang dapat dianalisis yaitu seperti tingkat kemiripan produk (*product homogeneity*), ketersediaan produk pengganti terdekat (*absence of close substitutes*), kecepatan informasi mengenai penyesuaian harga (*readily observed price adjustments*), standardisasi harga (*standardized prices*), kelebihan kapasitas (*excess capacity*), hanya terdapat beberapa perusahaan (*few sellers*), dan hambatan masuk pasar tinggi (*high barriers to entry*).²⁰ Hal tersebut juga menjadi poin penting sebagai petunjuk bahwa para terlapor diyakini telah melakukan suatu tindakan yang berkaitan dengan penetapan tarif guna mendapatkan keuntungan yang lebih di segmen pasar kelas ekonomi tersebut.

Kesemua dari lampiran-lampiran serta keterangan yang dimuat dalam isi putusan KPPU atas perkara tersebut, menjadi gambaran serta petunjuk yang mengarahkan pada suatu indikasi bahwa para terlapor perusahaan maskapai penerbangan telah melakukan suatu kebijakan secara sepihak terhadap kenaikan tarif jasa penerbangan kelas ekonomi. Pada segmen pasar tersebut diketahui kebutuhan masyarakat akan layanan jasa penerbangan dengan tingkat konsumtif yang murah dan terjangkau cukup besar. Hal tersebut kemudian yang menyebabkan tindakan yang dilakukan para terlapor tersebut kemudian dapat

²⁰Keterangan pemeriksaan atas perkara terlapor oleh KPPU dikutip dari Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2019

menyebabkan kerugian-kerugian khususnya terhadap konsumen sebagai pengguna jasa.

Keterlibatan para terlapor berdasarkan isi putusan KPPU atas uraian-uraian petunjuk serta bukti-bukti yang telah dirangkum dalam putusan tersebut, mengenai perkara yang dilakukan ke-tujuh maskapai penerbangan, termasuk Garuda sebagai maskapai yang berada dalam bagian dari Badan Usaha Milik Negara dengan ke-enam maskapai swasta lainnya. Ke-tujuh terlapor perusahaan maskapai penerbangan tersebut kemudian dinyatakan bersalah dan terbukti telah melakukan kesepakatan perjanjian penetapan tarif biaya penerbangan di segmen pasar ekonomi, sehingga menyebabkan konsumen tidak memiliki pilihan dan harus mengalami kerugian, di sisi lain juga jelas telah menguntungkan para terlapor sebagai perusahaan maskapai penerbangan tersebut.

B. Pemenuhan Unsur Melawan Hukum Atas Tindakan Penetapan Tarif Jasa Pengangkutan Udara PT Garuda Indonesia Dengan Maskapai Penerbangan Swasta

Perjanjian penetapan harga *atau price fixing agreement* merupakan salah satu strategi yang dilakukan oleh para pelaku usaha yang bertujuan untuk menghasilkan laba yang setinggi-tingginya. Perjanjian penetapan harga adalah perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dengan memberikan ketentuan bahwa pelaku usaha dilarang untuk membuat perjanjian tertentu dengan pelaku usaha pesaingnya.

Larangan yang dimaksud merupakan larangan terhadap suatu keabsahan objek perjanjian. Perlu diketahui, terhadap unsur perjanjian yang sah menurut undang-undang adalah perjanjian yang keseluruhan unsurnya memenuhi kaedah ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara. Dalam ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara disebutkan suatu perjanjian yang sah apabila memenuhi unsur-unsur, yaitu:

- a. Adanya kesepakatan antar belah pihak;
- b. Para pembuat perjanjian dinyatakan cakap hukum berdasarkan undang-undang;
- c. Adanya objek yang diperjanjikan;
- d. Suatu sebab yang halal (tidak bertentangan dengan norma hukum yang berlaku).

Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa setiap perjanjian yang dibuat dengan objek perjanjian berupa hal-hal yang dilarang oleh undang-undang adalah batal demi hukum dan bertentangan dengan unsur ke-empat Pasal 1320 KUHPerdara, dan oleh karenanya tidak dapat dilaksanakan oleh para pelaku usaha yang menjadi subjek hukum dalam perjanjian.

Berkaitan dengan hal tersebut, merujuk pada putusan KPPU atas perkara dengan Nomor 15/KPPU-I/2019 diketahui, para pelaku usaha yang kesemuanya merupakan perusahaan maskapai penerbangan baik milik BUMN maupun swasta, diduga dan pada akhirnya dinyatakan bersalah telah melakukan suatu perjanjian penetapan harga atau *price fixing agreement* seperti yang telah diuraikan pada rumusan masalah sebelumnya dalam penelitian ini.

1. Pemenuhan unsur atas pelanggaran ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh para terlapor perusahaan maskapai penerbangan tersebut seperti yang diputuskan oleh Majelis Komisi dalam Putusan KPPU Perkara Nomor 15/KPPU-I/2015 telah dianggap melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Adapun dalam pasal 5 undang-undang tersebut disampaikan “Pelaku Usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama”.

Pada pemeriksaan yang dilakukan oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha atas perkara tersebut, seperti yang juga telah diuraikan pada rumusan masalah sebelumnya pada penelitian ini telah menjabarkan mengenai bukti-bukti yang pada akhirnya mengarah pada dugaan adanya perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh para terlapor perusahaan maskapai penerbangan tersebut. Bukti-bukti itu yang kemudian mengarahkan KPPU untuk memutuskan bahwa para terlapor tersebut telah meyakinkan dan sah melakukan perjanjian penetapan tarif penerbangan sehingga menyebabkan kerugian bagi para konsumen yang akan menggunakan layanan jasa penerbangan di Indonesia.

Pelanggaran yang dilakukan oleh anatar maskapai penerbangan tersebut tidak terlepas dari pembuktian yang dilakukan Majelis Komisi melalui

pemenuhan unsur-unsur perjanjian penetapan harga sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut:

Unsur pertama dalam pemenuhan unsur atas tindakan ketentuan pasal tersebut adalah adanya pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menentukan bahwa, “setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk 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.” Pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing yang melakukan perjanjian penetapan harga dalam Putusan KPPU Perkara Nomor 15/KPPU-I/2019 yaitu PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Citilink Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT. NAM Air, PT. Batik Air, PT. Wings Air.²¹

Unsur kedua dalam pemenuhan unsur atas tindakan ketentuan pasal tersebut adalah adanya perjanjian. Perjanjian yang dimaksud yaitu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yaitu “perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.” Selain itu, perjanjian yang dilakukan pelaku usaha telah memenuhi unsur daripada ketentuan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang menentukan bahwa suatu persetujuan adalah suatu perbuatan

²¹Kronologi perkara dikutip dari Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2019

dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.

Adapun perjanjian yang dilakukan terlapor yang merupakan pelaku usaha berdasarkan putusan KPPU atas perkara Nomor 15/KPPU-I/2019 yaitu perjanjian penetapan tarif harga. Mengenai bentuk perjanjian tersebut telah diuraikan secara luas pada rumusan masalah sebelumnya dalam penelitian ini. Tentunya tindakan yang dilakukan oleh para maskapai tersebut merupakan pelanggaran yang dimana akibat dari kebijakan masing-masing maskapai tidak sesuai dengan peraturan menteri perhubungan serta Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Unsur ketiga dalam pemenuhan unsur atas tindakan ketentuan pasal tersebut adalah adanya penguasaan pasar. Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang No. 5 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang dimaksud dengan penguasaan pasar adalah Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 Undang-Undang No. 5 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak seha, “pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi

dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”. Adapun penetapan harga yang ditetapkan maskapai yang mealakukan kesepakatan tersebut terjadi pelanggaran sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU dan sesuai dengan putusan perkara nomor 15/KPPU-I/2019.

Berdasarkan pemeriksaan alat bukti dan fakta persidangan diketahui Keterangan Saksi sebagai berikut: ²²

- a. Berdasarkan keterangan saksi Royanto Handaya selaku Presiden Direktur PT Panorama JTB Tours Indonesia pada Sidang Majelis Komisi menyatakan (*vide* bukti B18) yang dikutip dari isi putusan KPPU atas perkara tersebut, menyebutkan:
 - 1) Gejala pergeseran mencari harga yang lebih murah dan yang premium jumlah penumpangnya menurun.
 - 2) Kalau sistem sudah otomatis harganya langsung tercatat. Memang *airline* secara rutin memberikan agent news untuk memberitahukan ketika terjadi perubahan-perubahan harga atau memiliki promosi dalam waktu terbatas
- b. Berdasarkan keterangan saksi Liem Jack Jefferson selaku *Head Analist Commercial Department* PT Indonesia Air Asia dalam Sidang Majelis Komisi menyatakan (*vide* bukti B48) yang dikutip dari isi putusan KPPU atas perkara tersebut, menyebutkan:

²²Keterangan saksi pada proses pemeriksaan perkara dikutip dari Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2019

- 1) Semua penerbangan bisa menyediakan kelas ekonomi
- 2) Kami juga ada sistem yang mengecek sistem harga pesaing. Sistem kami melakukan *adjustment* secara otomatis”

Pada akhirnya pada poin pertama pembahasan ini mengenai pemenuhan unsur atas pelanggaran ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengenai tindakan penetapan tarif yang dilakukan para terlapor telah memenuhi kesemua unsur pasal tersebut. Hal itu kemudian menyebabkan tindakan para pelapor dalam melakukan penetapan tarif jasa penerbangan pada segmen pasar ekonomi dinyatakan tergolong sebagai suatu bentuk perjanjian yang dilarang karena bagian dari bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang menyebabkan pihak-pihak lainnya mengalami kerugian, khususnya pihak maskapai lain dan konsumen jasa angkutan penerbangan itu sendiri.

Pada perkara ini, tidak hanya aturan mengenai penerapan perjanjian yang dilarang saja yang dilanggar oleh para terlapor yang merupakan perusahaan maskapai penerbangan di Indonesia. Kesemua para terlapor tersebut juga telah melanggar ketentuan peraturan perundangan mengenai penetapan tarif yang bertentangan dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 14 Tahun 2016 tentang Regulasi Tarif Batas Atas Kelas Ekonomi Jasa Angkutan Udara. Perlu diketahui, guna memberi perlindungan terhadap konsumen dan badan usaha angkutan udara (maskapai) niaga berjadwal dari persaingan usaha tidak sehat, pemerintah telah mengatur ketentuan mengenai tarif angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri kelas ekonomi.

Pemerintah secara khusus melalui Kementerian Perhubungan mengatur tentang mekanisme formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri untuk pesawat jet dan *propeller* dalam Peraturan Menteri Perhubungan (Permenhub Nomor 14 Tahun 2016).

Ketentuan tersebut dapat dilihat pada bab mekanisme penetapan tarif, Pasal 2 Ayat (1) peraturan tersebut menjelaskan mengenai tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri dihitung berdasarkan beberapa komponen, seperti tarif jarak, pajak, iuran wajib asuransi, dan biaya tucilah/tambahan (*surcharge*).

Selanjutnya dalam bab formula perhitungan tarif peraturan tersebut, pada Pasal 13 Ayat (1) mengatakan bahwa tarif jarak merupakan hasil perkalian antara tarif dasar dengan jarak. Sedangkan Ayat (2) pasal itu menjelaskan tarif dasar diperoleh dari hasil perhitungan biaya pokok per satuan unit produksi ditambah keuntungan. Kemudian Ayat (3) menerangkan biaya pokok terdiri dari komponen biaya langsung yang terdiri dari biaya tetap dan biaya variabel, serta biaya tidak langsung yang mencakup biaya organisasi dan biaya tambahan.

Berdasarkan isi putusan KPPU atas perkara yang menjadi topik pada penelitian ini telah diuraikan sebelumnya bahwa para terlapor terbukti berdasarkan petunjuk serta bukti-bukti awal yang dimuat dalam putusan tersebut melakukan perjanjian penetapan tarif dan menghilangkan sebagian *subclass* pada segmen kelas ekonomi jasa angkutan penerbangan yang disediakan oleh kesemua maskapai yang terlibat tersebut. Pada perjanjian tersebut, seperti yang telah juga

diuraikan pada pembahasan sebelumnya, para terlapor melakukan penetapan tarif dengan menaikkan harga/tarif penerbangan secara terstruktur, sistematis dan masif, hingga mendekati ambang batas atas penetapan tarif maksimal yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Kebijakan tersebut jelas telah bertentangan dengan ketentuan yang telah sebagaimana diatur melalui peraturan menteri perhubungan mengenai batas tarif atas pada segmen kelas ekonomi. Dampak dari perbuatan tersebut jelas juga telah menyebabkan kerugian terhadap konsumen, dengan tidak adanya opsi bagi konsumen untuk memilih jasa layanan angkutan udara yang akan digunakannya dan harus mengikuti kebijakan yang ditetapkan oleh para terlapor pelaku maskapai penerbangan tersebut.

2. Pertanggungjawaban hukum perusahaan dan direksi atas pelanggaran yang dilakukan masing-masing maskapai

Berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum yang kemudian harus dibebankan terhadap pelaku penetapan tarif yang melanggar ketentuan yang diatur dalam undang-undang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, maka dapat dilihat siapa yang kemudian bertanggungjawab atas kebijakan tersebut dalam masing-masing perusahaan maskapai penerbangan yang terjerat kasus dan dinyatakan bersalah oleh KPPU tersebut. Sebagai suatu badan hukum berbentuk perseroan, penanggung jawab jelas berada di pundak seorang direksi perseroan, yang merupakan pemegang kendali perusahaan selama menjalankan kegiatan usahanya.

Ketika direksi atas suatu perseroan terbatas, memberikan pinjaman atau menjamin suatu kredit, dan/atau melakukan suatu perbuatan yang berkaitan dengan perusahaan dengan perseroan terbatas lain, namun tidak ada hubungannya dengan tujuan perseroan terbatas yang dipimpinnya, dan menyebabkan kerugian bagi perusahaan tersebut maka kepadanya akan dimintakan pertanggungjawaban baik direksi maupun perseroan itu sendiri. Hal ini berkaitan dengan dasar ketentuan pelaksanaan perusahaan yang harus mengimplementasikan ketentuan atas norma hukum yang berlaku dan menjadi ikatan hukum kepada seluruh perusahaan yang berada di wilayah hukum Indonesia.

Perihal posisi direksi, seperti yang dituliskan dalam ketentuan Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas disebutkan direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

Pelaksanaan perjanjian oleh direksi yang merupakan pemegang hak dan kewajiban serta penanggung jawab dalam suatu perseroan merupakan hal penting khususnya yang berkaitan dengan urusan perusahaan. Termasuk kaitannya dengan tindakan-tindakan dan/atau perbuatan oleh para penanggung jawab perusahaan harus bersesuaian dengan ketentuan dan norma hukum yang berlaku.

Keseluruhan hal tersebut termasuk dalam bagian dari urusan perusahaan yang menjadi fungsi dan kegiatan perseroan terbatas dalam menjalankan badan usahanya. Urusan perusahaan adalah terjemahan dari istilah aslinya dalam bahasa

belanda *handelszaak*, ada juga pakar lain menerjemahkannya dengan “usaha perniagaan”.²³ Dari dua terjemahan tersebut, yang lebih tepat adalah urusan perusahaan karena cakupan pengertiannya lebih luas, melingkupi segala objek yang ada dalam lingkungan perusahaan, baik berupa harta kekayaan perusahaan maupun usaha perusahaan. Urusan perusahaan dapat ditinjau dari segi ekonomi dan segi hukum.

Apabila ditinjau dari segi ekonomi, urusan perusahaan adalah segala kekayaan dan usaha yang terdapat dalam lingkungan perusahaan sebagai satu kesatuan dengan perusahaan, yang digunakan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Tanpa kekayaan dan usaha, perusahaan tidak mungkin memperoleh keuntungan dalam arti ekonomi sebagai tujuan utama.

Berkaitan dengan pengurusan perusahaan, direksi menjalankan perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan. Hal ini bersesuaian dengan ketentuan Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang telah disebutkan di atas. Selain itu juga terhadap pengurusan suatu perseroan juga tidak terlepas dari tanggung jawab yang sifatnya kolegal. Hal ini diartikan bahwa tiap-tiap anggota direksi berwenang mengurus perseroan secara tanggung renteng, berdasarkan ketentuan Pasal 97 ayat (4) dan Pasal 104 ayat (2) UUPT tersebut.

Merujuk pada ketentuan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas disebutkan “Direksi bertanggung jawab atas

²³Muhammad Sadi Is, 2017, *Hukum Perusahaan di Indonesia*, Jakarta: Kencana, halaman 79.

pengurusan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (1).” Hal ini menjelaskan ketentuan dalam kedudukan direksi atas segala bentuk pengurusan perseroan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Direksi mengemban tanggung jawab penuh atas keberlangsungan perusahaan, yang kemudian diminta pertanggungjawabannya pada setiap tindakan dan/atau keputusan yang dibuatnya tersebut.

Terlepas dari hal tersebut, apabila dapat dibuktikan bahwa dirinya tidak bersalah atas kebijakan dan/atau perbuatan yang dijalankan atas nama perusahaan tersebut, maka berdasarkan ketentuan Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas disebutkan bahwa anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan.²⁴

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan;
- c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Pada perkara tersebut, poin pertama mengenai pertanggungjawaban adalah mengenai pertanggungjawaban maskapai dan/atau pembuat kebijakan pada perusahaan maskapai tersebut adalah mengenai tindakan para terlapor yang

²⁴Lihat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sanksi yang dapat dijatuhi terhadap pelaku atas perbuatan yang dilakukan tersebut telah diatur sedemikian rupa dalam undang-undang yang sama.

Ketentuan tersebut dapat dilihat pada ketentuan Pasal 48 ayat (2) undang-undang tersebut yang menyebutkan, pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 8, Pasal 15, Pasal 20 sampai dengan Pasal 24, dan Pasal 26 Undang-Undang ini diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan. Maka pada pemeriksaan selanjutnya berdasarkan hasil putusan KPPU atas perkara ini, peanggung jawab pembuat kebijakan mengenai penetapan tarif jasa angkutan pada segmen pasar ekonomi tersebut dapat dijatuhi berdasarkan ketentuan pasal ini.

Pada perkara tersebut, poin kedua mengenai pertanggungjawaban adalah mengenai pertanggungjawaban maskapai dan/atau pembuat kebijakan pada perusahaan maskapai tersebut khususnya mengenai tindakan para terlapor yang bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 tentang Perlindungan Konsumen, sanksi yang dapat dijatuhi terhadap pelaku atas perbuatan yang dilakukan tersebut telah diatur sedemikian rupa dalam undang-undang tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (1) UUPK menyatakan definisi dari perlindungan konsumen tersebut yaitu “Perlindungan Konsumen adalah segala

upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen” berdasarkan ketentuan diatas konsumen mendapatkan perlindungan hukum dalam melakukan transaksi perdagangan barang yang diketahui didalam melakukan transaksi jual – beli perdagangan maupun perniagaan dibutuhkan setidaknya 2 (dua) pihak yang melakukannya, 2 (dua) pihak yang dimaksud adalah pihak pertama yaitu penyelenggara perdagangan dan perniagaan tersebut yang menyajikan barang, dan pihak kedua yang dimaksudkan adalah para pengguna barang yang disediakan oleh penyelenggara perdagangan dan perniagaan tersebut.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 tentang Perlindungan Konsumen, mengenai tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam pasal 19 yang bunyinya: ²⁵

- a. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atau kerusakan pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan oleh pelaku usaha di pasaran;
- b. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku;

²⁵Lihat ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 tentang Perlindungan Konsumen

- c. Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tanggung waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi;
- d. Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapus kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan;
- e. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada pemeriksaan selanjutnya berdasarkan hasil putusan KPPU atas perkara ini, penanggung jawab pembuat kebijakan mengenai penetapan tarif jasa angkutan pada segmen pasar ekonomi tersebut dapat dijatuhi berdasarkan ketentuan pasal ini. Sehingga tujuan dari diberlakukannya undang-undang perlindungan konsumen dapat terpenuhi dan menimbulkan bukti nyata kedepannya.

C. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pengguna Jasa Penerbangan Akibat Perjanjian Penetapan Tarif Jasa Pengangkutan Udara

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²⁶ Adapun selain Satjipto Raharjo, mengenai perlindungan hukum, Maria Theresia Geme mengartikan perlindungan hukum adalah berkaitan dengan tindakan negara untuk melakukan sesuatu dengan

²⁶Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2016. *“Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi”* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, halaman 262.

(memberlakukan hukum negara secara eksklusif) dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hak-hak seseorang atau kelompok orang.²⁷

Berdasarkan pengertian tersebut maka seharusnya hukum haruslah melindungi para subjek hukum termasuk dalam hal ini subjek hukum perusahaan maskapai penerbangan agar tidak terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak kewajiban oleh subjek hukum lainnya. Termasuk di dalamnya terhadap dunia jasa penerbangan yang melibatkan hubungan antara pelaku perusahaan penerbangan dan masyarakat selaku konsumen layanan jasa penerbangan itu sendiri.

Jasa transportasi pengangkutan udara menjadi pilihan utama bagi masyarakat selaku konsumen yang menggunakan jasa transportasi tersebut. Masyarakat menganggap selain biaya yang tak terlalu mahal dari segi waktu jasa transportasi pengangkutan udara lebih menguntungkan bagi konsumen, hal ini tentunya akan menunjang kegiatan usaha yang menganggap bahwa waktu itu sangat berharga bagi pelaku usaha. Selain itu tingkat kenyamanan juga menjadi tolak ukur masyarakat dalam memilih jasa transportasi udara. Setiap maskapai udara tentunya memiliki standar dalam melayani konsumen, ini juga akan menjadi nilai jual bagi maskapai udara.

Pelayanan yang biasa ditawarkan oleh maskapai penerbangan juga akan berbeda, sesuai dengan kebutuhan serta biaya yang dikeluarkan konsumen. Konsumen juga dapat memilih kategori apa yang akan diambilnya, karena hal tersebut sudah pasti berbeda. Berdasarkan ketentuan Pasal 97 UU Nomor 1 Tahun

²⁷*Ibid.*,

2009 diatur mengenai pelayanan yang diberikan badan usaha angkutan udara niaga berjadwal dalam menjalankan kegiatannya setidaknya dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu: ²⁸

1. Pelayanan dengan standar maksimum (*full services*), adalah bentuk pelayanan maksimum yang diberikan kepada penumpang selama penerbangan sesuai dengan jenis kelas pelayanan penerbangan. Pelayanan standar maksimum tersebut antara lain: pemberian makan dan minum, makanan ringan, dan fasilitas ruang tunggu eksekutif (*lounge*) untuk kelas bisnis (*business class*), dan kelas utama (*first class*).
2. pelayanan dengan standar menengah (*medium services*), adalah bentuk pelayanan sederhana yang diberikan kepada penumpang selama penerbangan. Pelayanan standar menengah antara lain: pemberian makanan ringan, dan fasilitas lain ruang tunggu eksekutif untuk penumpang kelas ekonomi tertentu.
3. pelayanan dengan standar minimum (*no frills*), adalah bentuk pelayanan minimum yang diberikan kepada penumpang selama penerbangan. Pelayanan standar minimum antara lain: hanya ada 1 (satu) kelas pelayanan, tanpa pemberian makan dan minum, makanan ringan, fasilitas ruang tunggu eksekutif, dan dikenakan biaya untuk bagasi tercatat.

Selain itu berkaitan dengan pelayanan perusahaan maskapai penerbangan juga menyangkut perihal penetapan tarif yang ditetapkan oleh beberapa maskapai penerbangan baik BUMN maupun Swasta. Dalam melaksanakan kegiatan perusahaan berkaitan dengan tarif tentunya tidak hanya dapat mengganggu

²⁸Lihat Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

kestabilan persaingan, melainkan juga dapat menimbulkan kerugian terhadap konsumen layanan jasa penerbangan itu sendiri. Hal ini dikarenakan perusahaan melakukan perjanjian penetapan tarif kebeberapa perusahaan maskapai penerbangan lainnya tanpa memikirkan maskapai penerbangan yang tidak ikut dalam perjanjian, tentunya hal seperti ini akan membuat maskapai penerbangan yang tidak ikut dalam perjanjian mengalami kerugian atas kebijakan yang dilakukan didalam perjanjian antar maskapai yang terlibat.

Selain itu, banyak pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan maskapai penerbangan berdasarkan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha terkait dengan perjanjian yang dilakukan oleh beberapa maskapai tersebut, kemudian menimbulkan dampak tidak tersedianya pilihan terhadap konsumen dalam menggunakan layanan jasa penerbangan yang tersedia di pasar akibat penetapan tarif oleh para pelaku perusahaan penerbangan itu sendiri.

1. Perlindungan hukum secara pre-emptif melalui fungsi pengawasan oleh pemerintah

Adapun terhadap upaya Pre-emptif yang dimaksud dalam hal ini adalah upaya-upaya awal yang dilakukan oleh pihak pemerintah dalam upaya mencegah terjadinya suatu tindakan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, serta hal-hal lainnya dan dapat menyebabkan kerugian terhadap para pihak seperti halnya konsumen maskapai penerbangan yang dilakukan oleh antar sesama maskapai penerbangan. Dalam hal ini pula usaha-usaha yang terus dilakukan dalam upaya penanggulangan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat antar sesama maskapai penerbangan secara pre-emptif yaitu dengan cara menanamkan nilai-nilai

dan/atau norma-norma yang baik sehingga hal tersebut terinternalisasikan dalam pembuatan kebijakan oleh perusahaan maskapai penerbangan. Namun sekalipun masih ada kesempatan untuk melakukan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tetapi niat yang tidak ada untuk melakukan hal tersebut sehingga pada akhirnya tidak akan terjadi kejahatan. Sehingga dapat dikatakan dalam upaya pre-emptif faktor niat menjadi yang terpenting untuk dihilangkan meski ada terciptanya suatu kesempatan.

Pada peristiwa penanganan terhadap tindakan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan antar sesama perusahaan maskapai penerbangan menjadi fokus oleh Kementerian Perhubungan dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, ada beberapa upaya pre-emptif yang dilakukan oleh pihak Kementerian dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tersebut. Pertama, hal yang dilakukan oleh pihak Kementerian Perhubungan dalam melakukan upaya pencegahan secara pre-emptif terhadap tindakan perusahaan melakukan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah dengan mengadakan sosialisasi dan penyampaian kepada perusahaan terkait dengan peraturan menteri perhubungan nomor 20 tahun 2019 tentang tata cara dan formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri, sehingga dalam hal ini tidak ada yang merasa dirugikan baik antara sesama perusahaan penerbangan maupun masyarakat selaku konsumen atau pengguna jasa penerbangan. Kemudian yang kedua adalah hal yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam melakukan upaya pencegahan secara pre-emptif terhadap tindakan perusahaan melakukan

monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah dengan melakukan pengawasan atas kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh maskapai penerbangan, sehingga para maskapai penerbangan dapat terus dipantau dalam menjalankan usaha. Namun sebelum melakukan pengawasan tentunya maskapai penerbangan juga diberikan pemahaman khususnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dimana peraturan inilah yang mengatur masalah persaingan usaha dan komisi pengawas persaingan usaha berwenang untuk melakukan pengawasan dan pelaporan atas kebijakan perusahaan maskapai penerbangan yang melakukan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Langkah lainnya yang juga dilakukan oleh Kementerian Perhubungan dan Komisi pengawas persaingan usaha dalam melakukan upaya Pre-emptif mencegah terjadinya tindak perusahaan melakukan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah dengan melakukan sosialisasi terhadap perusahaan terkait dampak ekonomi apabila terjadi monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, karena menyangkut dengan pelanggaran tersebut adalah dampak perokonomian antar sesama perusahaan dapat mengalami kerugian, hal ini dikarenakan selain harga tarif yang terlalu murah menyebabkan perusahaan merugi dan perusahaan maskapai penerbangan yang tidak menetapkan kebijakan yang sama (penurunan tarif) juga kemungkinan besar akan bangkrut. Keuntungan yang didapat dari penurunan tarif juga tidak akan besar dan perusahaan yang tidak ikut dalam kebijakan ini merugi akibat dari konsumen yang memilih maskapai penerbangan yang lebih murah tentunya.

2. Perlindungan hukum secara preventif melalui fungsi hukum sebagai *social engineering* oleh Pemerintah

Perlindungan hukum secara preventif merupakan perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan dalam artian melakukan antisipasi berupa pengawasan dan penerbitan regulasi-regulasi yang dapat melindungi kepentingan konsumen atas layanan jasa yang diberikan oleh perusahaan. Kalau sebelumnya sudah membahas bagaimana hukum menyesuaikan diri dengan perubahan masyarakat, maka kini kita akan membahas segi kedua dari persoalan perubahan, yakni bagaimana hukum menjadi faktor penggerak ke arah perubahan masyarakat. Inilah yang biasa dinamakan: *law is a tool of social engineering*.²⁹

Adapun Roscoe Pound dalam Mochtar Kusumaatmadja dalam hal ini menekankan terhadap penggunaan hukum sebagai *a tool of social engineering* dalam karangannya fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, yang menyatakan:³⁰

“Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan pada fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaruan. Upaya bahwa dengan ahli hukum orang tak dapat membuat revolusi tidaklah benar dan dibantah oleh pengalaman yang terjadi di Amerika Serikat. Di negeri ini, terutama setelah dilaksanakannya New Deal mulai tahun tiga puluhan, kita telah menyaksikan digunakannya hukum sebagai untuk mewujudkan perubahan-perubahan di bidang sosial. Di negeri inilah timbul istilah “*law as a tool social engineering*”

²⁹Achmad Ali, 2015, “Menguak Tabir Hukum” Jakarta: Prenadamedia Group, halaman 225.

³⁰*Ibid.*, halaman 230

Terhadap apa yang disampaikan oleh Roscoe Pound tersebut, dapat disimpulkan sebagai berikut.³¹

- a. Fungsi *social engineering* (rekayasa sosial) dari hukum maupun putusan hakim pada setiap masyarakat (kecuali masyarakat totaliter). Ditentukan dan dibatasi oleh kebutuhan untuk menyeimbangkan antara stabilitas hukum dan kepastian terhadap perkembangan hukum sebagai alat evolusi sosial.
- b. Kebebasan pengadilan yang merupakan hal esensial dalam masyarakat demokratis. Pembatasan lebih lanjut diadakan jika pengadilan menjadi penerjemah-penerjemah yang tertinggi dari konstitusi. Kecenderungan yang mencolok di tahun-tahun akhir ini tidak dapat dicampuri dengan kebijakan moderen badan legislatif melalui penafsiran konstitusi yang kaku dan tidak terlalu objektif. Kata-kata yang bermakna luas dari teks-teks konstitusi sering melahirkan rintangan-rintangan yang tak teratasi.
- c. Dalam sistem-sistem hukum, di tangan organ politiklah terletak pengawasan yang tertinggi terhadap kebijakan badan legislatif sehingga fungsi hakim menjadi relatif lebih mudah. Fungsi tambahan dari badan pengadilan itu sebagai penafsir peraturan-peraturan politik dan sebagai wasit terhadap tindakan-tindakan yang administrasi sifatnya. Tugas hakim di sini pada hakikatnya menyerahkan kebijakan pada organ-organ yang dipilih dari demokrasi dan membuat penafsiran kebijakan sejenis itu dengan sangat baik. Ini berarti, penafsiran hanya terbatas pada

³¹*Ibid.*

pemeriksaan-pemeriksaan, seperti pelanggaran keadilan alami, sesuatu yang tidak masuk akal, *ultra vires*, dan lain sebagainya.

- d. Dalam menafsirkan preseden dan Undang-Undang, fungsi pengadilan harus lebih positif dan konstruktif. Penafsiran Undang-Undang harus dilakukan dengan sangat baik dan bersifat membantu kebijakan hukum. Bukan malah sebaliknya, menghalang-halangi atau dikuasai oleh prinsip-prinsip yang sama yang menunjukkan pengekan pengadilan dalam menyatakan tidak sahnya Undang-Undang atau tindakan pemerintah. Perkembangan hukum melalui penafsiran preseden yang dilakukan dengan luwes akan sangat dibantu jika Mahkamah Agung tidak terlalu terikat pada preseden, seperti yang baru-baru ini disarankan oleh *Lord Wright*.
- e. Dengan semakin banyaknya penggunaan hukum sebagai alat pengendali sosial serta kebijakan dalam masyarakat modern, maka secara bertahap akan mengurangi bidang “hukumnya pakar hukum”. Dengan demikian, fungsi kreatif dari hakimlah yang akan berkembang dalam sistem-sistem hukum kebijaksanaan. Namun hal itu menjadikan perkembangan hukum oleh pengadilan yang kreatif bertambah penting.

Setiap orang tanpa terkecuali dianggap mengetahui semua hukum atau undang-undang yang berlaku dan apabila melanggarnya, akan dituntut dan dihukum berdasarkan undang-undang atau hukum yang berlaku tersebut. Hal ini didasarkan pada teori fiksi yang menyatakan bahwa begitu suatu norma hukum ditetapkan, maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu hukum atau undang-undang

Ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat dijadikan alasan pemaaf atau membebaskan orang tersebut dari tuntutan hukum. Asas fiksi hukum beranggapan bahwa ketika suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu dan ketentuan tersebut berlaku mengikat sehingga ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan atau memaafkannya dari tuntutan hukum. Keberadaan asas fiksi hukum, telah dinormakan di dalam penjelasan Pasal 81 ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan yakni “Dengan diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

Menurut peneliti, ada suatu hal yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dalam kaitannya terhadap perlindungan secara preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti halnya Komisi Pengawasan Persaingan Usaha atau lebih dikenal dengan KPPU atas kegiatan perusahaan maskapai penerbangan khususnya berkaitan dengan mekanisme penetapan tarif layanan jasa penerbangan sipil di Indonesia.

Terkait hal ini KPPU dituntut untuk melakukan pengawasan yang lebih intensif sebagai bagian dari pemerintah yang mewakili konsumen yaitu masyarakat, sehingga pelanggaran-pelanggaran seperti perkara yang dijadikan topik pada penelitian ini dapat diminimalisir. Pelanggaran-pelanggaran seperti halnya tindakan penetapan tarif melalui bentuk perjanjian yang dilarang oleh

beberapa maskapai penerbangan merupakan suatu perbuatan yang telah dilarang jelas oleh undang-undang dan menjadi ranah KPPU selaku lembaga yang berwenang untuk mengawasinya.

Kedudukan KPPU sebagai lembaga independen yang berwenang dalam melakukan pengawasan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia menjadi penting perannya dalam mewujudkan perlindungan terhadap masyarakat. Peranan KPPU sebagai bagian dari Pemerintah saat ini seperti yang diuraikan dalam hal melakukan perlindungan hukum sebagai bentuk dari fungsi hukum yaitu *social engineering*, dapat dilangsungkan melalui upaya-upaya penerbitan dan pembentukan norma-norma hukum yang mengikat bagi pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan usahanya, yang kemudian disertai dengan upaya-upaya pengawasan oleh lembaga independen itu sendiri.

Peranan tersebut nyatanya juga harus terus dimaksimalkan sebanding dengan meningkatnya pengguna jasa penerbangan, khususnya berkaitan dengan penetapan tarif layanan jasa penerbangan yang haruslah tetap melindungi kepentingan konsumen. Ketika hari-hari besar nasional tiba, tentunya persaingan antar sesama perusahaan lebih meningkat dan indikasi pelanggaran lebih besar. Kemudian bagi masyarakat selaku pengguna jasa penerbangan juga harus mendapatkan sosialisasi dari pemerintah terkait dengan hak dan kewajiban selaku konsumen sehingga masyarakat dapat mengetahui hal-hal dasar terkait dengan penetapan tarif yang dilakukan oleh perusahaan maskapai penerbangan.

Pelanggaran yang dilakukan tentunya terjadi karena kurang pengawasan yang dilakukan pemerintah, mengapa demikian, hal ini dikarenakan sudah terlalu

sering terdengar baik dari konsumen maupun dari pemberitaan televisi terkait dengan kenaikan tarif yang dilakukan oleh maskapai penerbangan di hari-hari besar nasional. Hal tersebut sudah teramat biasa dan menjadi kebijakan rutin yang dilakukan maskapai penerbangan demi mencari keuntungan besar, tanpa melihat pelanggaran yang dilakukan dalam hal hak-hak bagi konsumen.

Hal tersebut menimbulkan stigma bahwa sudah menjadi hal biasa bagi maskapai penerbangan menaikkan tarif harga pada saat hari-hari besar nasional dan seakan ada indikasi pembenaran karena tidak adanya tindakan penegakkan hukum yang dilakukan demi melindungi hak-hak dari konsumen, untuk itu pengawasan harus lebih diperketat oleh pemerintah agar pelanggaran-pelanggaran seperti ini tidak terjadi lagi serta konsumen juga harus mendapatkan sosialisasi terkait dengan perlindungan bagi masyarakat yang dalam hal ini selaku konsumen.

3. Perlindungan hukum secara represif melalui upaya penegakan hukum secara adil dan kooperatif

Perlindungan hukum yang represif berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa/perkara. Indonesia dewasa ini memiliki berbagai badan yang secara parsial menangani perlindungan hukum bagi rakyat, yang dikelompokkan menjadi dua badan, yaitu Pengadilan dalam lingkup Peradilan Umum, dan Instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi.³²

Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat melalui instansi pemerintah khususnya penegak hukum yang merupakan lembaga banding administrasi adalah permintaan banding terhadap suatu tindak pemerintah oleh pihak yang merasa

³²*Ibid.*, halaman 264

dirugikan oleh tindakan Pemerintah tersebut. Instansi pemerintah yang berwenang untuk mengubah bahkan dapat membatalkan tindakan pemerintah tersebut.³³ Pada peraturan perundang-undangan telah ditentukan bentuk-bentuk perlindungan yang diberikan kepada masyarakat atas adanya kesewenang-wenangan dari pihak lainnya, baik itu penguasa, pengusaha, maupun orang yang mempunyai ekonomi lebih baik dari pihak korban.

Perlindungan hukum represif berfungsi sebagai solusi apabila terjadinya sengketa atau permasalahan di masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perlindungan hukum mengenai penerbangan telah dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 tentang penerbangan juga mengenai kebijakan-kebijakan seperti halnya perihal perlindungan konsumen atau perihal keberlangsungan kegiatan usaha perusahaan maskapai penerbangan juga telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dalam hal ini selain apa yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 tentang Perlindungan Konsumen.

Pada perkara yang terjadi dan diangkat pada topik pembahasan penelitian ini, mengenai perkara penetapan tarif penerbangan pada *weak season* oleh beberapa perusahaan maskapai penerbangan yang hampir mencapai tarif batas atas, kemudian oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia mengumpulkan data dan/atau informasi ada tidaknya dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan pelaku usaha yang

³³*Ibid.*

bergerak dibidang jasa layanan angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi dalam negeri.

Berdasarkan hasil audit atas pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU tersebut, maka diketahui para pelaku perusahaan maskapai penerbangan yang membuat dan menyepakati perjanjian antar maskapai mengenai penetapan tarif hingga mencapai ambang batas atas pada *weak seasson* yang menyebabkan konsumen hampir tidak memiliki pilihan dalam menggunakan layanan jasa penerbangan melanggar ketentuan Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada perkara tersebut akhirnya majelis hakim memutuskan para pelaku perusahaan maskapai penerbangan yang terlibat pada perkara tersebut melanggar ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Perihal hasil dari pemeriksaan atas perkara tersebut kemudian malah melahirkan suatu pertanyaan baru. Hal tersebut berkaitan dengan apa yang kemudian dilakukan dan diterapkan kepada para pelaku yang berdasarkan hasil akhir dari putusan KPPU tersebut dinyatakan bersalah, namun tidak dijatuhi sanksi administratif yang sifatnya menghukum para pelaku penerbangan maskapai tersebut. Akibat dari situasi tersebut kemudian menimbulkan berbagai macam pandangan, dipertajam dengan isu bahwa hal tersebut terjadi dimungkinkan akibat salah satu pelaku perusahaan penerbangan yang terlibat dalam perkara tersebut adalah perusahaan penerbangan milik negara dalam ranah BUMN.

Pandangan-pandangan tersebut lahir akibat proses penegakan hukum yang dilangsungkan dianggap tidak menimbulkan dampak secara konstan, akibat dari hasil akhir atas pemeriksaan tersebut yang menyatakan para pelaku bersalah atas kesepakatan penetapan tarif hingga hampir mencapai ambang batas atas secara sepihak, namun tidak adanya sanksi atau kelanjutan pemeriksaan di tingkat yang lebih tinggi yang dilangsungkan terhadap perkara tersebut. Konsep adil dalam hal ini sebagai suatu tujuan dari diciptakannya suatu hukum, apalagi oleh negara yang menganut paham negara hukum, masih belum menempati makna adil seperti hal yang dicita-citakan hukum itu sendiri.

BAB IV

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

1. Bentuk perjanjian penetapan tarif jasa pengangkutan udara pt garuda indonesia dengan maskapai penerbangan swasta adalah dalam bentuk lisan dan terselubung dibuktikan berdasarkan isi putusan KPPU atas uraian-uraian petunjuk serta bukti-bukti yang telah dirangkum dalam putusan tersebut, mengenai perkara yang dilakukan ke-tujuh maskapai penerbangan, termasuk Garuda sebagai maskapai yang berada dalam bagian dari Badan Usaha Milik Negara dengan ke-enam maskapai swasta lainnya.
2. Pemenuhan unsur melawan hukum atas tindakan penetapan tarif jasa pengangkutan udara pt garuda indonesia dengan maskapai penerbangan swasta yaitu melalui pemenuhan unsur Pasal 5 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta pemenuhan unsur pada ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 tentang Perlindungan Konsumen.
3. perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa penerbangan akibat perjanjian penetapan tarif jasa pengangkutan udara melalui perlindungan hukum secara pre-emptif melalui fungsi pengawasan oleh pemerintah dan perlindungan hukum secara preventif melalui fungsi hukum sebagai *social engineering* oleh pemerintah serta perlindungan hukum secara represif melalui upaya penegakan hukum secara adil dan kooperatif.

B. Saran

1. Pemerintah yang dalam hal ini baik kementerian perhubungan dan juga komisi persaingan usaha tidak sehat, haruslah memperketat pengawasan terhadap berbagai kebijakan yang dibuat sesama maskapai, dan lebih aktif dalam menyikapi persaingan usaha penerbangan apalagi jika penetapan tarif yang cukup dibawah rata-rata yang seharusnya.
2. Segala tindakan yang dilanggar oleh maskapai penerbangan yang dalam hal ini menyangkut dengan perbuatan menguntungkan perusahaan serta karena adanya pelanggaran persaingan usaha yang menurut undang-undang nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat haruslah di tindak sebagaimana jenis pelanggarannya sehingga selain berjalannya kepastian hukum serta memberikan efek jera bagi para perusahaan penerbangan yang tidak fair. Pemerintah harus lebih tegas dalam melakukan penindakan-penindakan yang ada.
3. Pemerintah juga harus menjamin para konsumen terhadap hak-hak konsumen yang dimana merasa dirugikan oleh perusahaan, baik dalam bentuk pelayanan ataupun terkait dengan penetapan harga tiket. Pemerintah harus memperhatikan hal-hal yang dimana kenyamanan konsumen harus diutamakan oleh setiap perusahaan maskapai penerbangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad Ali, 2015, "*Menguak Tabir Hukum*" Jakarta: Prenadamedia Group
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2015, *Penelitian Hukum Legal Research*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Faisar Ananda Arfa. 2018. *Filsafat Hukum Islam*. Medan: CitaPustaka Media Perintis.
- Frans Satriyo Wicaksono, 2018, *Membuat Surat-Surat Kontrak*, Malang: Transmedia Pustaka.
- Mustafa Kamal Rokan. 2017. *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktinya di Indonesia*. Depok: PT. Raja Grafindo.
- Muhammad Sadi Is, 2017, *Hukum Perusahaan di Indonesia*, Jakarta: Kencana
- P. N. H. Simanjuntak, 2015, *Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2016. "Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi" Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2018, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajawaliipers.
- Zaeni Asyhadie, 2018, *Hukum keperdataan dalam perspektif hukum nasional*, Jakarta: Rajawaliipers.
- Zaeni Ashadie, 2018, *Hukum Keperdataan (Dalam Perspektif Hukum Nasional, KUHPerdata (BW), Hukum Islam dan Hukum Adat)*, Depok: PT. Rajagrafindo Persada.
- Zainudin Ali, 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika

Peraturan Perundangan

Kitab Undang Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat

Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 tentang penerbangan

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 tentang tata cara dan formulasi perhitungan dan penetapan tarif batas atas dan batas bawah penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri.

Tesis, Skripsi dan Jurnal

Eka N.A.M Sihombing. *Kebijakan afirmatif bagi usaha mikro, kecil dan menengah dibidang kekayaan intelektual. Dalam jurnal Rechts Vinding, Volume7, Nomor3, Desember 2018.*

Lukmanul Hakim dan Sri Walny Rahayu, *Perlindungan dan Tanggung Jawab Perusahaan Penerbangan Domestik PT. LAI Kepada Konsumen Selaku Penumpangnya*, Dalam Jurnal kanun Vol. 19 No. 3 Tahun 2017.

Internet

Selfie Miftahul Jannah, *“Laju Inflasi Tiket Desember Tertinggi”*, diakses dari *Tirto.co.id*, Pada Rabu, 18 November 2020 Pukul 00.27 Wib.