

Peran KPPU Dalam Menangkal Maraknya Oligopoli Dalam Industri Jasa Angkutan Udara Niaga (Studi Putusan Nomor 1811 K/PDT.SUS-KPPU/2022)

Gavra Fiko Rusdiananto *¹
Ilham Andira ²
Marchellino Rafael Bintang Rotty ³
Dwi Desi Yayi Tarina ⁴

^{1,2,3,4} Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta
*e-mail : 2310611096@mahasiswa.upnvj.ac.id, 2310611097@mahasiswa.ac.id,
2310611112@mahasiswa.upnvj.ac.id, [dwidesiyayitarina@upnvj.ac.id](mailto:dwidesyayitarina@upnvj.ac.id)

Abstrak

Persaingan usaha yang sehat merupakan elemen penting dalam menciptakan efisiensi pasar dan melindungi kepentingan konsumen. Dalam sektor jasa penerbangan domestik, praktek persaingan tidak sehat, seperti oligopoli dan pengaturan harga, sering terjadi, mengancam integritas pasar dan kesejahteraan konsumen. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), sebagai lembaga independen yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, berperan strategis dalam mengawasi praktek persaingan usaha dan memastikan pelaku usaha mematuhi prinsip-prinsip persaingan yang sehat. Artikel ini membahas peran dan kewenangan KPPU dalam menangani praktek oligopoli di sektor penerbangan, serta langkah-langkah yang dapat diambil untuk mencegah dan menanggulangi praktek tersebut. Berdasarkan kajian terhadap kasus-kasus pelanggaran oleh maskapai penerbangan, termasuk Putusan Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022, artikel ini menyoroti tantangan yang dihadapi KPPU dalam menegakkan regulasi, serta pentingnya penerapan program pengampunan (Leniency Program) untuk mengungkap dan mencegah kartel. Pembahasan ini juga memberikan rekomendasi tentang revisi regulasi yang dapat memperkuat peran KPPU, terutama dalam mengadaptasi mekanisme Leniency Program dari negara-negara lain yang telah berhasil mengatasi praktek kartel. Dengan demikian, diharapkan KPPU dapat semakin efektif dalam menciptakan pasar yang adil, transparan, dan berkeadilan sosial di sektor penerbangan Indonesia.

Kata Kunci: Persaingan Usaha, KPPU, Oligopoli, Penerbangan, Leniency Program

Abstrak

Persaingan usaha yang sehat merupakan elemen penting dalam menciptakan efisiensi pasar dan melindungi kepentingan konsumen. Dalam sektor jasa penerbangan domestik, praktek persaingan tidak sehat, seperti oligopoli dan pengaturan harga, sering terjadi, mengancam integritas pasar dan kesejahteraan konsumen. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), sebagai lembaga independen yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, berperan strategis dalam mengawasi praktek persaingan usaha dan memastikan pelaku usaha mematuhi prinsip-prinsip persaingan yang sehat. Artikel ini membahas peran dan kewenangan KPPU dalam menangani praktek oligopoli di sektor penerbangan, serta langkah-langkah yang dapat diambil untuk mencegah dan menanggulangi praktek tersebut. Berdasarkan kajian terhadap kasus-kasus pelanggaran oleh maskapai penerbangan, termasuk Putusan Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022, artikel ini menyoroti tantangan yang dihadapi KPPU dalam menegakkan regulasi, serta pentingnya penerapan program pengampunan (Leniency Program) untuk mengungkap dan mencegah kartel. Pembahasan ini juga memberikan rekomendasi tentang revisi regulasi yang dapat memperkuat peran KPPU, terutama dalam mengadaptasi mekanisme Leniency Program dari negara-negara lain yang telah berhasil mengatasi praktek kartel. Dengan demikian, diharapkan KPPU dapat semakin efektif dalam menciptakan pasar yang adil, transparan, dan berkeadilan sosial di sektor penerbangan Indonesia.

Kata Kunci: Persaingan Usaha, KPPU, Oligopoli, Penerbangan, Leniency Program

PENDAHULUAN

Persaingan usaha yang sehat merupakan pilar penting dalam menciptakan efisiensi pasar dan melindungi kepentingan konsumen. Persaingan itu sendiri merupakan sebuah kegiatan diantara pesaing dalam pasar untuk memperoleh apa yang diinginkan di dalam pangsa pasar berupa daya

beli yang tinggi oleh masyarakat atas produk yang ditawarkan masing-masing pelaku usaha.¹ Dalam konteks industri jasa angkutan udara niaga, persaingan usaha yang terbuka dan adil menjadi semakin krusial mengingat peran strategis sektor ini dalam mobilitas nasional serta kontribusinya terhadap perekonomian negara. Namun, dalam prakteknya, sektor penerbangan kerap diwarnai dengan indikasi praktek oligopoli dan pengaturan harga yang tidak transparan. Kondisi ini menimbulkan potensi distorsi pasar yang merugikan konsumen serta pelaku usaha yang menjunjung prinsip *fair play*. Di tengah dinamika pasar global dan meningkatnya kebutuhan mobilitas masyarakat, industri penerbangan menjadi salah satu sektor yang sangat rentan terhadap praktek persaingan usaha tidak sehat. Ketergantungan masyarakat terhadap moda transportasi udara serta terbatasnya jumlah pelaku usaha yang menguasai rute-rute strategis menimbulkan celah besar bagi terjadinya kesepakatan harga (*price fixing*) dan pengendalian suplai yang telah dilarang dalam Pasal 5 sampai Pasal 8 Undang-Undang nomor 5 Tahun 2019 Tentang Larangan praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.² Hal ini semakin diperparah dengan kecenderungan terbentuknya konglomerasi dan aliansi usaha yang menutupi praktek oligopoli di balik struktur perusahaan yang kompleks.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memiliki peran sentral dalam mengawasi dan menindak praktek-praktek yang mengarah pada monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.³ Dalam menjalankan tugasnya, KPPU diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan, pemeriksaan, hingga pengambilan keputusan terhadap pelanggaran yang terjadi. Dalam memikul tanggung jawab atas wewenangnya KPPU diharuskan untuk menciptakan persaingan yang sehat, di dalam prakteknya KPPU masih menemukan kasus pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan oleh BUMN. Dalam memikul tanggung jawab atas wewenangnya KPPU diharuskan untuk menciptakan persaingan yang sehat, di dalam prakteknya KPPU masih menemukan kasus pelanggaran terhadap persaingan usaha yang dilakukan oleh BUMN seperti kasus yang akan diangkat oleh penulis mengenai kasus pelanggaran persaingan usaha oleh maskapai penerbangan yang menjadi perhatian penting bagi KPPU selaku instansi negara sebagai pelaksana untuk mengawasi serta menciptakan iklim persaingan yang sehat.

Salah satu studi kasus penting yang memperlihatkan peran strategis KPPU adalah dalam perkara yang tertuang dalam Putusan Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022, di mana KPPU menindak tegas beberapa maskapai besar yang diduga melakukan pengaturan harga secara kolektif. Putusan tersebut menjadi preseden penting karena Mahkamah Agung pada akhirnya menguatkan temuan KPPU mengenai pelanggaran Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, khususnya terkait larangan adanya kesepakatan harga antar pelaku usaha untuk menetapkan harga atas mutu suatu barang atau jasa.⁴ Fakta hukum dalam perkara ini menunjukkan bahwa terdapat pola perubahan tarif yang seragam dan dilakukan tidak berdasarkan kondisi internal masing-masing operator, melainkan berdasarkan kecenderungan yang disepakati dalam praktek oligopolistik. Keputusan

¹Fachri, F., & Joesoef, I. E. (2021). Analisis pertimbangan kppu terhadap pelanggaran persaingan usaha tidak sehat dilakukan oleh perusahaan penerbangan bumh (Studi kasus putusan no. 15/kppu-i/2019). *Jurnal Cahaya Keadilan*, 9(1), 56–57.

<https://doi.org/10.33884/jck.v9i1.2764>

²Pratama, I. D. (2020). Price fixing harga tiket pesawat berdasarkan keputusan menhub no 106 tahun 2019 tentang tarif batas atas penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri ditinjau berdasarkan uu no. 5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli. *JURNAL EDUCATION AND DEVELOPMENT*, 8(1), 131.

<https://doi.org/10.37081/ed.v8i1.1514>

³ “Pasal 1 Angka 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d

⁴ “Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d

Mahkamah Agung tersebut mempertegas posisi KPPU sebagai garda terdepan dalam pengawasan struktur pasar yang terkonsentrasi.

Putusan Mahkamah Agung dalam perkara kasasi Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022 menunjukkan bahwa struktur pasar yang oligopolistik dalam penerbangan domestik bukan sekadar asumsi, tetapi didukung oleh bukti konkrit mengenai perilaku paralel antar maskapai. Mahkamah menilai bahwa penetapan tarif yang seragam, tidak didasarkan pada biaya operasional, serta tetap tinggi meskipun tidak dalam masa puncak (*peak season*), yang telah menandakan indikasi kuat adanya koordinasi antar pelaku usaha. Konfirmasi terhadap temuan KPPU oleh Mahkamah Agung menjadi titik balik penting yang menegaskan bahwa praktek oligopoli dapat dijerat oleh mekanisme hukum persaingan, selama ada keberanian dan ketelitian dalam penegakannya. Putusan tersebut menjadi preseden penting karena Mahkamah Agung pada akhirnya menguatkan temuan KPPU mengenai pelanggaran Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, khususnya terkait kesepakatan harga antar pelaku usaha di sektor penerbangan. Fakta hukum dalam perkara ini menunjukkan bahwa terdapat pola perubahan tarif yang seragam dan dilakukan tidak berdasarkan kondisi internal masing-masing operator, melainkan berdasarkan kecenderungan yang disepakati dalam praktek oligopolistik. Keputusan Mahkamah Agung tersebut mempertegas posisi KPPU sebagai garda terdepan dalam pengawasan struktur pasar yang terkonsentrasi. Oleh karena itu, studi ini menjadi sangat relevan dalam menilai efektivitas dan signifikansi peran KPPU dalam menciptakan pasar yang lebih adil dan kompetitif di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, mengacu pada hukum yang berlaku, KPPU sebagai garda terdepan dalam pengawasan struktur pasar yang terkonsentrasi dapat menjaga terjadinya praktek oligopoli di usaha jasa pernebangan. Namun dalam prakteknya, tidak mudah untuk menerapkan peraturan pengawasan KPPU dalam usaha jasa penerbangan. sehingga penelitian ini bertujuan menjelaskan kompleksitas antara kerangka hukum dengan keadaan di lapangan tersebut:

1. Bagaimana peran dan kewenangan KPPU dalam praktek persaingan usaha di bidang penerbangan?
2. Bagaimana penyelesaian yang dapat dilakukan KPPU dalam mencegah dan menangani praktek oligopoli di usaha jasa penerbangan?

METODE

Metode merupakan salah satu elemen penting dalam membahas suatu permasalahan. Metode penelitian adalah suatu cara yang dirancang untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan konsisten, serta untuk menyelesaikan suatu masalah guna mencapai hasil yang diinginkan. Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif, yaitu sebuah metode atau cara dalam penelitian ilmiah yang bertujuan menemukan kebenaran melalui analisis logis serta didasarkan pada landasan sosiologis dan filosofis. Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, data sekunder dan data tersier.

Data dikumpulkan terutama melalui teknik studi dokumen (penelitian pustaka dan *online research*) dengan menginventarisasi data sekunder yang dibutuhkan, baik berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan dan konvensi internasional. Bahan hukum sekunder mencakup karya ilmiah, hasil penelitian, dan literatur yang berkaitan dengan substansi penelitian. Bahan hukum tersier terdiri dari sumber-sumber yang mendukung informasi bahan hukum primer dan sekunder, seperti data dari surat kabar, jurnal, kamus, dan ensiklopedia

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Peran dan Kewenangan KPPU dalam praktek Persaingan Usaha di Bidang Penerbangan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga negara independen yang dibentuk untuk menegakkan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Pembentukan KPPU didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan

praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai bentuk pelaksanaan amanat konstitusi, khususnya Pasal 33 UUD 1945 yang menekankan pentingnya demokrasi ekonomi. KPPU berperan sebagai pengawas pelaksanaan regulasi persaingan usaha, sekaligus bertugas memberikan rekomendasi dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berpotensi mempengaruhi struktur pasar. Selain itu, KPPU juga diharapkan mampu mendorong terciptanya iklim usaha yang sehat dan adil melalui tindakan hukum terhadap pelaku usaha yang melakukan monopoli atau kartel.⁵

Sebagaimana diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU diberikan wewenang untuk menilai perjanjian antar pelaku usaha, mengevaluasi aktivitas usaha yang berpotensi merugikan persaingan, dan mengawasi penyalahgunaan posisi dominan dalam pasar. Dalam pelaksanaan tugasnya, KPPU memiliki otoritas untuk menerima laporan dari masyarakat, melakukan penelitian dan penyelidikan, serta memanggil pelaku usaha dan saksi untuk memberikan keterangan. Apabila ditemukan adanya pelanggaran, KPPU dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha tersebut. Wewenang ini mencerminkan sifat KPPU sebagai lembaga semi-yudisial yang tidak hanya memiliki fungsi pengawasan administratif, tetapi juga kewenangan untuk memutus perkara secara mandiri⁶.

Meski memiliki wewenang yang luas, pelaksanaan tugas KPPU tidak lepas dari tantangan, khususnya dalam proses eksekusi putusan. KPPU hanya dapat menjatuhkan sanksi administratif dan tidak berwenang memberikan sanksi pidana maupun perdata. Selain itu, putusan KPPU bersifat tidak final karena masih dapat diajukan keberatan ke Pengadilan Negeri dan bahkan kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam prakteknya, proses keberatan ini sering kali digunakan oleh pelaku usaha besar untuk menghindari sanksi, sehingga mengurangi efektivitas fungsi KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha⁷.

Salah satu contoh konkret seperti pelaksanaan kewenangan KPPU tersorot pada kasus Lion Air Group yang terdiri dari PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express. Ketiga perusahaan tersebut terbukti melanggar ketentuan dalam Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait dengan praktek penetapan harga yang merugikan konsumen dan pelaku usaha lain. KPPU kemudian menjatuhkan sanksi administratif berupa denda masing-masing sebesar Rp1 miliar kepada ketiga entitas tersebut. Walaupun sanksi ditangguhkan karena mempertimbangkan dampak pandemi COVID-19, kasus ini menunjukkan bahwa KPPU mampu menjalankan fungsinya dalam menangani praktek oligopoli dalam industri jasa penerbangan⁸.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah menunjukkan upaya konkret dalam menangani praktek persaingan usaha tidak sehat di sektor penerbangan domestik melalui perkara Nomor 15/KPPU-I/2019 yang melibatkan tujuh maskapai penerbangan nasional, termasuk tiga entitas utama dalam Lion Air Group: PT Batik Air Indonesia, PT Lion Mentari Airlines, dan PT Wings Abadi. Perkara ini bermula dari temuan KPPU mengenai pola penetapan harga tiket pesawat yang seragam, tidak wajar, dan tidak mencerminkan mekanisme pasar. KPPU menyatakan bahwa para pelaku usaha tersebut terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 5 Undang-Undang

⁵ Putra, Y. S., Sardana, L., Disurya, R., Herlina, N., & Suryati, S. (2024). Peran komisi pengawasan persaingan usaha dalam menjaga persaingan usaha sehat di indonesia. *Syntax Literate ; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 9(10), 5295–5302. <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v9i10.15415>

⁶ Paparang, J. A. (2019). Tugas dan wewenang komisi pengawas persaingan usaha (Kppu) dalam penanganan pelanggaran hukum persaingan usaha menurut undang-undang nomor 5 tahun 1999. *LEX PRIVATUM*, 7(7).

<https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexprivatum/article/view/28506>

⁷ Simbolon, A. (2013). Pendekatan yang dilakukan komisi pengawas persaingan usaha menentukan pelanggaran dalam hukum persaingan usaha. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 20(2), 186–206.

<https://doi.org/10.20885/iustum.vol20.iss2.art2>

⁸ Putri, K. E., & Priyanto, I. M. D. (2023). Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Menangani Perkara Pelanggaran praktek Monopoli. *Jurnal Kertha Semaya*, 11(6), 1439

Nomor 5 Tahun 1999, yaitu melakukan penetapan harga bersama (price fixing) yang merugikan konsumen dan menciptakan hambatan bagi persaingan usaha yang sehat⁹.

Putusan KPPU tersebut tidak serta merta diterima oleh para pelaku usaha yang dikenai sanksi. PT Batik Air Indonesia, PT Lion Mentari Airlines, dan PT Wings Abadi mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui perkara Nomor 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt. Pst. Dalam putusannya, pengadilan tingkat pertama mengabulkan keberatan para pelaku usaha dan membatalkan Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019. Pengadilan berpendapat bahwa ketiga maskapai tersebut tidak terbukti melakukan perjanjian dengan pelaku usaha lain dan oleh karenanya tidak bersalah melanggar ketentuan dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999¹⁰.

Namun demikian, KPPU tidak berhenti pada putusan tingkat pertama dan mengajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam proses kasasi yang terdaftar sebagai perkara Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022, Mahkamah Agung mengabulkan seluruh permohonan kasasi dari KPPU. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Agung menilai bahwa Pengadilan Negeri telah keliru dalam menerapkan hukum. Mahkamah secara tegas menyatakan bahwa struktur pasar dalam industri penerbangan domestik tergolong oligopolistik dan terkonsentrasi, sehingga secara ekonomis sangat memungkinkan terbentuknya kesepakatan antar operator untuk mengatur harga maupun suplai frekuensi penerbangan. Lebih lanjut, Mahkamah menemukan fakta bahwa perubahan tarif penerbangan oleh para pelaku usaha terjadi secara bersamaan, dan dilakukan setelah saling mencermati harga satu sama lain, bukan berdasarkan pertimbangan biaya operasional masing-masing perusahaan¹¹.

Fakta lain yang memperkuat dugaan adanya kolusi harga adalah kondisi tarif yang tetap tinggi meskipun periode puncak (peak season) telah berakhir dan biaya bahan bakar avtur mengalami penurunan. Sementara itu, operator penerbangan lainnya yang tidak terlibat dalam dugaan pelanggaran justru menurunkan harga tiketnya mengikuti logika ekonomi pasar. Dengan demikian, Mahkamah menyimpulkan bahwa para pelaku usaha dalam perkara tersebut tidak bisa lagi berdalih bahwa kebijakan harga yang mereka tetapkan bersifat independen dan tidak terkait dengan pelaku usaha lain. Oleh karena itu, Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan Negeri dan memutuskan sendiri perkara tersebut dengan menguatkan putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019¹².

Selain menyatakan bahwa para pelaku usaha terbukti melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999, Mahkamah Agung juga menetapkan bahwa mereka tidak terbukti melanggar Pasal 11 yang mengatur larangan persekongkolan. Namun demikian, sebagai bentuk pengawasan lanjutan, Mahkamah memerintahkan kepada ketujuh pelaku usaha untuk melaporkan secara tertulis kepada KPPU sebelum mengambil setiap kebijakan yang dapat mempengaruhi peta persaingan usaha, termasuk kebijakan harga tiket, selama dua tahun sejak putusan ini berkekuatan hukum tetap. Tujuannya adalah untuk memberikan ruang pengawasan yang memadai bagi KPPU agar kejadian serupa tidak terulang kembali dan konsumen tidak kembali dirugikan¹³.

Putusan ini menjadi preseden penting dalam penegakan hukum persaingan usaha di sektor strategis seperti penerbangan. Industri penerbangan memiliki karakteristik biaya tetap yang tinggi, struktur pasar yang oligopolistik, serta tingkat ketergantungan publik yang besar. Oleh karena itu, campur tangan KPPU dalam mengatur dan mengawasi perilaku pelaku usaha di sektor ini menjadi semakin penting untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan bisnis dan perlindungan konsumen. Keberhasilan KPPU dalam memperjuangkan putusannya hingga tingkat Mahkamah Agung juga menegaskan bahwa lembaga ini tidak hanya memiliki fungsi administratif

⁹ Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). Putusan Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022. hlm. 2-4.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid*, 6.

¹³ *Ibid*, 6.

semata, tetapi juga memiliki peran strategis dalam membentuk tata kelola pasar yang adil, transparan, dan berkeadilan sosial¹⁴.

Secara umum, peran dan kewenangan KPPU sangat penting dalam upaya membangun sistem ekonomi yang adil dan bebas dari dominasi kelompok usaha tertentu. Namun, untuk memperkuat efektivitas kelembagaan, diperlukan dukungan yang lebih konkret dalam bentuk penguatan struktur hukum, peningkatan kapasitas penyidikan, serta kolaborasi lintas sektor dengan lembaga penegak hukum lainnya. Keberadaan KPPU juga perlu didukung dengan peningkatan literasi hukum masyarakat agar partisipasi publik dalam melaporkan dugaan pelanggaran persaingan usaha menjadi lebih optimal. Dengan demikian, KPPU dapat terus berperan sebagai pilar utama dalam menegakkan keadilan ekonomi dan menjamin kepentingan konsumen serta pelaku usaha yang taat hukum.

B. Penyelesaian yang Dapat Dilakukan KPPU dalam Mencegah dan Menangani praktek Oligopoli di Usaha Jasa Penerbangan

Dalam era globalisasi dan digitalisasi yang semakin maju, pasar penerbangan di Indonesia menghadapi dinamika kompleks serta tantangan baru terkait praktek persaingan usaha. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki peran strategis dalam menjamin keteraturan pasar melalui pengawasan, penyelidikan, dan penindakan terhadap pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli atau persaingan tidak sehat¹⁵. Dasar hukum pelaksanaan tugas KPPU tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang dirancang untuk mencegah praktek-praktek anti-persaingan serta melindungi kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Landasan teoritis ini dijelaskan secara komprehensif dalam Buku Teks Hukum Persaingan Usaha, yang menyajikan konsep dasar ekonomi, struktur pasar, dan mekanisme intervensi hukum¹⁶.

Transformasi digital yang ditandai dengan penggunaan platform daring untuk pemesanan tiket pesawat telah mengubah paradigma transaksi di sektor penerbangan. Digitalisasi ini, mendorong munculnya praktek kartel di mana maskapai secara kolektif menetapkan harga tiket, sehingga menghambat mekanisme pasar yang ideal berdasarkan interaksi bebas antara penawaran dan permintaan¹⁷. Dalam konteks tersebut, KPPU berperan untuk menerima laporan dugaan pelanggaran, mengumpulkan bukti baik dalam bentuk data ekonomi maupun komunikasi, dan melaksanakan penyelidikan secara menyeluruh guna memastikan keabsahan laporan tersebut¹⁸. Di tengah perkembangan digital, KPPU dituntut untuk terus berinovasi dalam pemanfaatan teknologi informasi, terutama dalam pengumpulan dan analisis data elektronik. Perkembangan model bisnis yang berbasis teknologi menuntut KPPU untuk memperbarui pedoman operasional dan meningkatkan kerjasama lintas sektoral, baik di tingkat nasional maupun internasional. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas teknologi informasi serta penyusunan pedoman yang adaptif terhadap dinamika praktek bisnis digital menjadi aspek penting dalam memperkuat mekanisme penindakan terhadap praktek persaingan usaha tidak sehat di sektor penerbangan¹⁹.

Upaya KPPU dalam mencegah dan menangani praktek oligopoli di usaha jasa penerbangan dapat dilakukan dengan *Leniency Program*. Banyak negara yang sudah menerapkan *Leniency Program* dan terbukti memiliki keberhasilan dalam mengungkap keberadaan praktek kartel termasuk oligopoli, salah satu contoh negara yang menerapkan *Leniency Program* adalah Amerika Serikat. Asisten Deputi Jaksa Agung untuk Penegakan Kriminal Divisi Anti Persaingan, Departemen

¹⁴ *Ibid*, 6.

¹⁵ Coirolly, M. A. N., Munir, A., & Hudi, M. (2020). Praktek kartel maskapai penerbangan di era revolusi industri 4.0. *Mimbara Yustitia*, 4(1)

¹⁶ Lubis, A. F., Anggraini, A. M. T., Toha, K., Kagramanto, L. B., Hawin, M., Sirait, N. N., Prananingtyas, P., Sukarmi, S., & Maarif, S. (2017). Buku teks hukum persaingan usaha (Edisi Kedua). *Komisi Pengawas Persaingan Usaha*.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ Lubis, I. L., Sinaga, B. M., & Sasongko, H. (2017). Pengaruh profitabilitas, struktur modal, dan likuiditas terhadap nilai perusahaan. *Jurnal Aplikasi Bisnis Dan Manajemen (JABM)*, 3(3), 458–458. <https://doi.org/10.17358/jabm.3.3.458>

Kehakiman AS, Komite Persaingan OECD, Scott D. Hammond, mengatakan bahwa *Leniency Program* merupakan landasan dari penegakan kartel yang efektif di Amerika Serikat, dan kerjasama dengan pemohon *Leniency Program* telah memecahkan banyak kartel dibandingkan dengan alat lain seperti wawancara dengan kepolisian, FBI, atau interpol sekalipun.²⁰

Selain Amerika Serikat, terdapat Uni Eropa yang telah menerapkan *Leniency Program*, diketahui bahwasanya pada tahun 2002, sekelompok perusahaan di Uni Eropa berpartisipasi dalam 76 kegiatan kartel dengan *Leniency Program* dan memberikan dampak positif atas pelaporan diri.²¹ Selain dari keberhasilan-keberhasilan *Leniency Program*, terdapat manfaat-manfaat dari pelaksanaan *Leniency Program* yaitu: Perusahaan akan mengakui melakukan tindakan kartel sebelum investigasi dibuka atau mampu mempengaruhi pelaku lainnya pada saat investigasi berlangsung; dapat menjalin kerja sama antar pelaku usaha; akses ke dokumen lintas lokasi; akses kepada saksi lintas kebangsaan atau negara; dan dapat memberikan peluang untuk pelaku usaha lainnya yang melakukan kartel.²²

KPPU dapat menerapkan *Leniency Program* untuk menangani dan mencegah praktek oligopoli yang terjadi di Indonesia termasuk di bidang usaha jasa penerbangan, kita juga dapat mengikuti atau mengadaptasi mekanisme *Leniency Program* dari negara tetangga kita yang sama-sama menggunakan *Civil Law* yaitu Jepang. Jepang memiliki regulasi yang mengatur persaingan usaha yang dikenal dengan *Dokusen kinshi ho*, yang dimana dalam *Dokusen kinshi ho* terdapat kesempatan justifikasi keberadaan kartel tersebut selama tidak merugikan kepentingan umum, selain itu pula dalam *Dokusen kinshi ho* memberikan beberapa pengecualian antara lain kepada usaha kecil atau koperasi, kegiatan bersama kompetitor, dan kartel ekspor perdagangan luar negeri sebagaimana diatur dalam undang-undang khusus.²³

Sehingga, pemerintah Indonesia dapat melakukan perbaikan regulasi atau merevisi regulasi yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk menambahkan pengaturan mengenai *Leniency Program*, upaya perbaikan atau revisi regulasi persaingan usaha dapat dilakukan dengan beberapa cara, sebagai berikut: *Pertama*, menerapkan *Leniency Program* terhadap para pelaku oligopoli ataupun kartel dengan mengadopsi dari negara-negara lain; *Kedua*, berikan sosialisasi *Leniency Program* terhadap para pelaku usaha yang dimana *Leniency Program* ini berlaku bagi pelaku usaha yang mengakui atau melaporkan perbuatan oligopoli ataupun kartel kepada KPPU sebelum KPPU menyelidiki suatu perusahaan; *Ketiga*, diperlukannya kebijakan berupa pengampunan atau pengurangan sanksi administratif yang diakibatkan dari pelanggarannya.²⁴

Di sisi lain, dugaan yang diajukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap indikasi oligopoli tiket pesawat yang melibatkan maskapai PT. Garuda Indonesia dan Lion Group merujuk pada penafsiran Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai Larangan praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dugaan tersebut mencakup bentuk kartel atau oligopoli harga, yang terbentuk ketika pelaku usaha melakukan kolusi, baik secara eksplisit maupun implisit, untuk menyepakati harga minimum atau maksimum atas barang dan/atau jasa yang mereka tawarkan. Selain itu, anggota kartel atau oligopoli harga dilarang untuk menjual barang dan/atau jasa mereka di luar harga yang telah disetujui bersama.²⁵ Beberapa indikator

²⁰ Sari, R., & Mangeswuri, D. R. (2023). Upaya mengatasi praktek kartel di indonesia. *Kajian*, 24(4), 232.

²¹ Hoang, C. T., Hüschelrath, K., Laitenberger, U., & Smuda, F. (2014). Determinants of self-reporting under the European corporate leniency program. *International Review of Law and Economics*, 40, 15–23.

²² OECD, P.B. (2001). Using Leniency to Fight Hard Core Cartels, Policy Brief OECD Observer.

²³ Sari, R., & Mangeswuri, D. R, Loc.Cit.

²⁴ *Ibid*, 234.

²⁵ Heriani, F. N. (n.d.). *Tak patuhi putusan ma, kppu inisiatif lakukan penyelidikan awal terhadap lion group*. hukumonline.com. Retrieved 14 April 2025, from <https://www.hukumonline.com/berita/a/tak-patuhi-putusan-ma--kppu-inisiatif-lakukan-penyelidikan-awal-terhadap-lion-group-lt66ebbf5ac10df/>

yang menunjukkan adanya praktek kartel atau oligopoli harga antara maskapai domestik PT. Garuda Indonesia dan Lion Group dapat dilihat dari sejumlah faktor, antara lain:²⁶

1. PT. Garuda Indonesia dan Lion Group secara bersamaan melakukan penyesuaian harga tiket pesawat, baik saat terjadi kenaikan maupun penurunan harga. Penurunan harga yang terjadi setelah adanya keluhan dari masyarakat mengenai tingginya tarif tiket pesawat yang dianggap tidak wajar semakin memperkuat dugaan persekongkolan harga antara kedua maskapai tersebut. KPPU mencurigai adanya kesepakatan harga antara PT. Garuda Indonesia dan Lion Group, terutama setelah masyarakat melaporkan ketidakwajaran harga tiket, mengingat harga bahan bakar pesawat (avtur) tidak mengalami kenaikan yang signifikan pada periode tersebut.
2. Pada konferensi pers yang dipimpin oleh I Gusti Ngurah Askhara, Ketua Umum Asosiasi Perusahaan Penerbangan Nasional Indonesia (INACA) sekaligus Direktur Utama PT. Garuda Indonesia, diumumkan bahwa sejak Februari 2019, kedua maskapai domestik, PT. Garuda Indonesia dan Lion Group, telah menurunkan tarif untuk penerbangan domestik, terutama pada rute-rute seperti Jakarta-Denpasar, Jakarta-Yogyakarta, Bandung-Denpasar, dan Jakarta-Surabaya. Penurunan tarif ini kemudian diterapkan pada beberapa rute lainnya setelah konferensi pers tersebut. Dalam acara tersebut, hadir pula perwakilan manajemen dari berbagai maskapai penerbangan domestik di Indonesia yang menyatakan persetujuan terhadap pernyataan INACA mengenai penurunan tarif yang dilakukan oleh maskapai-maskapai tersebut. Persetujuan dari perwakilan maskapai ini kemudian memunculkan dugaan dari KPPU mengenai adanya kemungkinan persekongkolan harga antara maskapai dalam menentukan tarif tiket pesawat.
3. Saat ini, pangsa pasar penerbangan Indonesia dikuasai oleh dua maskapai besar, PT. Garuda Indonesia dan Lion Group. Meskipun industri penerbangan domestik mengalami ketidakstabilan dan pelemahan, hal ini justru membuka peluang bagi kedua maskapai tersebut untuk melakukan kolusi dalam menentukan harga tiket demi menjaga stabilitas finansial mereka. KPPU menduga adanya persekongkolan harga antara kedua maskapai tersebut, terutama setelah kedua maskapai secara bersamaan menaikkan harga tiket pesawat. Temuan ini semakin diperkuat oleh pernyataan investigator KPPU yang mengamati bahwa kedua maskapai memiliki posisi pasar yang hampir seimbang. Berdasarkan pengamatan tersebut, apabila posisi kedua maskapai serupa, seharusnya tidak ada alasan bagi salah satu maskapai untuk mengikuti kenaikan harga yang dilakukan oleh maskapai lainnya. Namun, kenyataannya, keduanya menaikkan tarif tiket secara bersamaan.
4. Selain itu, bergabungnya Sriwijaya Air Group (yang terdiri dari Sriwijaya Air dan NAM Air) ke dalam PT. Garuda Indonesia Group melalui kerjasama operasional (KSO) sejak November 2018 turut menambah kompleksitas dalam struktur pasar penerbangan domestik. KSO ini, yang memungkinkan PT. Garuda Indonesia mengakuisisi operasional Sriwijaya Air Group, juga memperkenalkan pengaturan yang mengarah pada pengendalian tarif penerbangan Sriwijaya Air oleh PT. Garuda Indonesia. Melalui struktur kepengurusan yang menggabungkan jabatan rangkap, seperti I Gusti Ngurah Askhara yang juga menjabat sebagai Komisaris Utama di Sriwijaya Air, serta pejabat lainnya yang memiliki kedudukan di Sriwijaya Air, tarif penerbangan Sriwijaya Air pun dipengaruhi oleh kebijakan yang diterapkan oleh PT. Garuda Indonesia.
5. Kehadiran maskapai asing seperti AirAsia di pasar penerbangan Indonesia juga semakin memperumit situasi. Meskipun AirAsia memiliki eksistensi yang cukup signifikan, maskapai ini menghadapi hambatan besar dalam pasar Indonesia, termasuk adanya pemboikotan oleh agen perjalanan yang memperburuk posisi kompetitifnya. Hal ini mengarah pada dominasi dua maskapai besar, Garuda Indonesia dan Lion Group, yang menguasai mayoritas pangsa pasar, dengan tarif tiket yang mengalami kenaikan sekitar 50% dari harga awal. Sementara itu, harga tiket yang ditawarkan oleh AirAsia tidak mengalami kenaikan pada rute yang sama. Kedua maskapai besar ini, meskipun memiliki jumlah rute yang berbeda, menguasai banyak rute yang

²⁶ Ikromi, E. P. F., & MTVM, S. M. (2020). Tinjauan Yuridis Kartel Tiket Pesawat Maskapai Domestik Penerbangan PT. Garuda Indonesia Dengan Lion Group, 3-5.

sama di Indonesia dan menawarkan berbagai kelas layanan, seperti Full Service Agency (FSA) dan layanan Low-Cost Carrier (LCC), yang berimplikasi pada standar tarif yang serupa di pasar.

6. KPPU menggunakan pendekatan hukum yang berbeda dalam membuktikan adanya praktek kartel atau oligopoli. Sistem pembuktian yang diterapkan oleh KPPU didasarkan pada bukti tidak langsung (indirect evidence), termasuk analisis ekonomi yang digunakan untuk mengidentifikasi hubungan antara fakta-fakta ekonomi yang ada. Pendekatan ini dikenal sebagai "Rule of Reason," yang mengharuskan pemeriksaan mendalam terhadap alasan di balik perilaku pelaku usaha, termasuk Garuda Indonesia, Citilink, Batik Air, Lion Air, Wings Air, Nam Air, dan Sriwijaya Air. KPPU berfokus pada analisis struktur pasar dan interaksi antar maskapai untuk mengidentifikasi praktek kartel atau oligopoli harga yang mungkin terjadi.

Atas terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan pelaku usaha maskapai penerbangan, KPPU mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi. Pemberian sanksi terhadap pelaku usaha yang terbukti melanggar ketentuan persaingan usaha telah diatur dalam Bab VIII Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan lebih rinci lagi diatur melalui Peraturan Komisi (Perkom) No. 1/2019 mengenai Tata Cara Penanganan Perkara praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berupa Tindakan administratif. Tindakan administratif yang dapat diambil oleh KPPU meliputi pembatalan perjanjian yang dianggap melanggar, perintah untuk menghentikan integrasi vertikal, penghentian penyalahgunaan posisi dominan, pembatalan penggabungan atau peleburan badan usaha serta pengambilalihan saham, serta penetapan pembayaran ganti rugi dan denda yang bervariasi antara minimal Rp 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) hingga maksimal Rp 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah). Jika pelanggaran ini terungkap melalui laporan masyarakat atau pihak pelapor, dan pihak pelapor dapat membuktikan adanya kerugian, maka maskapai yang terlibat (terlapor) diwajibkan untuk membayar ganti rugi kepada pelapor.²⁷

KESIMPULAN

Untuk memastikan persaingan usaha yang sehat di Indonesia, lembaga negara independen yang disebut Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) didirikan. Selain menjaga pelaksanaan regulasi persaingan usaha, KPPU juga bertanggung jawab untuk membuat rekomendasi dan mempertimbangkan kebijakan pemerintah yang dapat mempengaruhi struktur pasar. Selain itu, KPPU diharapkan dapat mendorong iklim usaha yang sehat dan adil dengan menghukum pelaku kartel atau monopoli. Menurut Pasal 35 dan 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU memiliki wewenang untuk menilai perjanjian antar pelaku usaha, mengevaluasi aktivitas usaha yang berpotensi merugikan persaingan, dan mengawasi penyalahgunaan posisi dominan dalam pasar.

Meskipun KPPU memiliki wewenang yang luas, pelaksanaan tugasnya masih menghadapi beberapa masalah. Ini terutama berlaku dalam proses eksekusi putusan. KPPU hanya dapat menjatuhkan hukuman administratif, dan mereka tidak dapat menjatuhkan hukuman pidana atau perdata. Selain itu, putusan KPPU tidak pernah menjadi putusan akhir karena perusahaan dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri atau bahkan kasasi ke Mahkamah Agung. Ini terlihat dalam kasus Lion Air Group, yang terdiri dari PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express, yang dimana mereka terindikasi melakukan persaingan tidak sehat yaitu oligopoli yang dapat menimbulkan kartel di usaha jasa penerbangan. Namun, para perusahaan yang dikenai sanksi, termasuk PT Batik Air Indonesia, PT Lion Mentari Airlindo, dan PT Lion Express, tidak serta merta menerima keputusan KPPU, dan mereka mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui perkara Nomor 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt. Pst.

Pemerintah Indonesia dapat memperbaiki atau merevisi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk memperkuat Leniency Program untuk membantu KPPU menghentikan praktek oligopoli di perusahaan jasa penerbangan. Upaya ini dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain: *Pertama*,

²⁷ *Ibid*, 7.

menerapkan *Leniency Program* terhadap para pelaku oligopoli ataupun kartel dengan mengadopsi dari negara-negara lain; *Kedua*, berikan sosialisasi *Leniency Program* terhadap para pelaku usaha yang dimana *Leniency Program* ini berlaku bagi pelaku usaha yang mengakui atau melaporkan perbuatan oligopoli ataupun kartel kepada KPPU sebelum KPPU menyelidiki suatu perusahaan; *Ketiga*, diperlukannya kebijakan berupa pengampunan atau pengurangan sanksi administratif yang diakibatkan dari pelanggarannya. KPPU memiliki otoritas untuk memberikan sanksi kepada pelaku usaha yang melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pelanggaran terhadap ketentuan persaingan usaha diatur dalam Bab VIII Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi (Perkom) No. 1/2019 mengenai Tata Cara Penanganan Perkara praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidur.

Oleh karena itu, untuk meningkatkan peran KPPU dalam menangkal praktek oligopoli dalam industri jasa penerbangan, diperlukannya pemberlakuan *Leniency Program* dengan adanya beberapa perbaikan atau revisi regulasi dari pemerintahan, serta dalam pemberlakuan *Leniency Program* ini dapat mengadopsi mekanisme-mekanisme dari negara-negara yang sudah memberlakukan *Leniency Program* seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang dan lain-lain. Hal ini dilakukan untuk mencapai kemakmuran rakyat dan efisiensi perekonomian nasional dalam menciptakan keadilan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Coiroly, M. A. N., Munir, A., & Hudi, M. (2020). *Praktek kartel maskapai penerbangan di era revolusi industri 4.0*. Mimbara Yustitia, 4(1)
- Fachri, F., & Joesoef, I. E. (2021). Analisis pertimbangan kppu terhadap pelanggaran persaingan usaha tidak sehat dilakukan oleh perusahaan penerbangan bumh (Studi kasus putusan no. 15/kppu-i/2019). *Jurnal Cahaya Keadilan*, 9(1)
- Hoang, C. T., Hüsichelrath, K., Laitenberger, U., & Smuda, F. (2014). Determinants of self-reporting under the European corporate leniency program. *International Review of Law and Economics*, 40
- Ikromi, E. P. F., & MTVM, S. M. (2020). Tinjauan Yuridis Kartel Tiket Pesawat Maskapai Domestik Penerbangan PT. Garuda Indonesia Dengan Lion Group
- Lubis, A. F., Anggraini, A. M. T., Toha, K., Kagramanto, L. B., Hawin, M., Sirait, N. N., Prananingtyas, P., Sukarmi, S., & Maarif, S. (2017). *Buku teks hukum persaingan usaha* (Edisi Kedua). Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- Paparang, J. A. (2019). Tugas dan wewenang komisi pengawas persaingan usaha (Kppu) dalam penanganan pelanggaran hukum persaingan usaha menurut undang-undang nomor 5 tahun 1999. *LEX PRIVATUM*, 7(7)
- Pratama, I. D. (2020). Price fixing harga tiket pesawat berdasarkan keputusan menhub no 106 tahun 2019 tentang tarif batas atas penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri ditinjau berdasarkan uu no. 5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli. *JURNAL EDUCATION AND DEVELOPMENT*, 8(1)
- Putra, Y. S., Sardana, L., Disurya, R., Herlina, N., & Suryati, S. (2024). Peran komisi pengawasan persaingan usaha dalam menjaga persaingan usaha sehat di indonesia. *Syntax Literate ; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 9(10)
- Putri, K. E., & Priyanto, I. M. D. (2023). *Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Menangani Perkara Pelanggaran praktek Monopoli*. *Jurnal Kertha Semaya*, 11(6)
- Sari, R., & Mangeswuri, D. R. (2023). Upaya mengatasi praktek kartel di indonesia. *Kajian*, 24(4)
- Simbolon, A. (2013). Pendekatan yang dilakukan komisi pengawas persaingan usaha menentukan pelanggaran dalam hukum persaingan usaha. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 20(2)

Peraturan Perundang-undangan

"Pasal 1 Angka 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," n.d

“Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” n.d

Putusan Pengadilan

“Putusan Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022. hlm. 2-4,” n.d

Sumber Internet

Heriani, F. N. (n.d.). *Tak patuhi putusan ma, kppu inisiatif lakukan penyelidikan awal terhadap lion group.* hukumonline.com. Retrieved 14 April 2025, from <https://www.hukumonline.com/berita/a/tak-patuhi-putusan-ma--kppu-inisiatif-lakukan-penyelidikan-awal-terhadap-lion-group-lt66ebbf5ac10df/>