

UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN KPPU Nomor: 22/KPPU-
L/2007 DALAM PRAKTEK MONOPOLI JASA KARGO DI BANDAR
UDARA HASANUDDIN MAKASSAR SULAWESI SELATAN**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum

RIZKI AZTIADY

0505230851

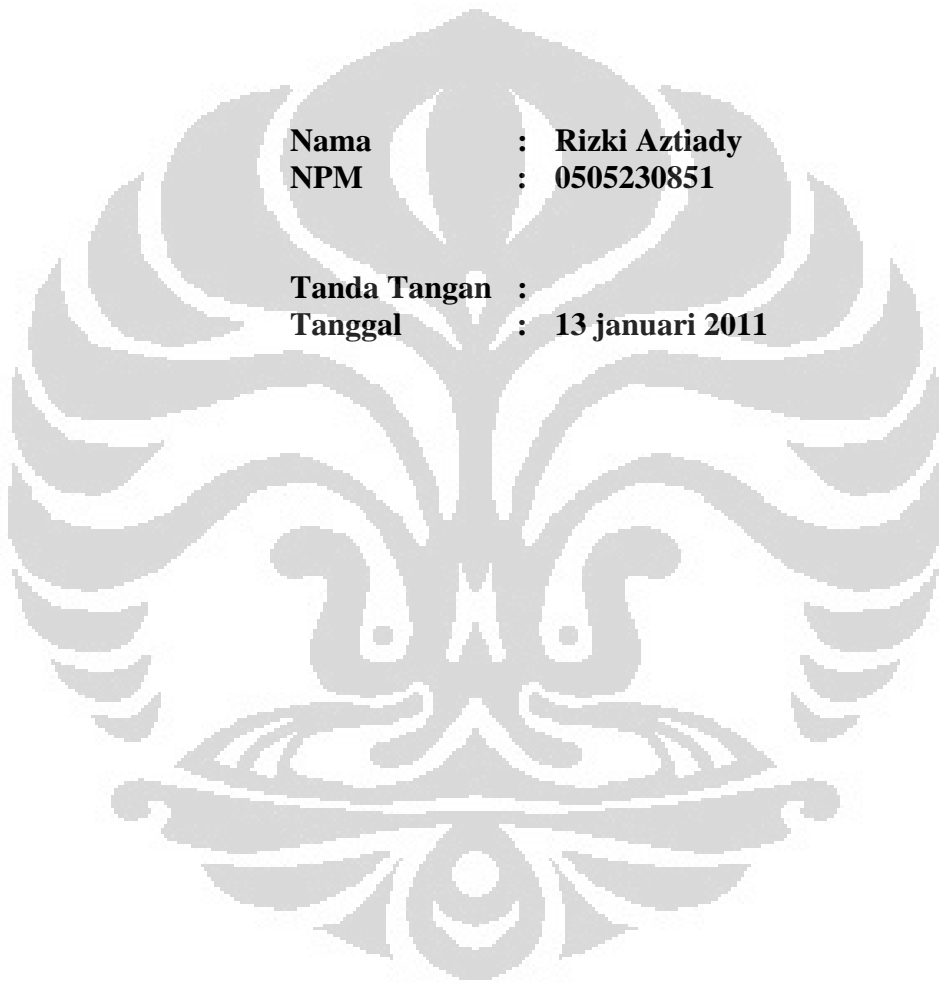
**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN IV
HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI
DEPOK
JANUARI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Rizki Aztiady
NPM : 0505230851**

**Tanda Tangan :
Tanggal : 13 januari 2011**



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Rizki Aztiady
NPM : 0505230851
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan KPPU Nomor:
22/KPPU-L/2007 Dalam Praktek Monopoli Jasa Kargo
di Bandar Udara Hasanuddin Makassar Sulawesi
Selatan

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Kurnia Toha, S. H., LL.M., Ph. D. (.....)

Pembimbing : Ditha Wiradiputra, S. H., M. E. (.....)

Penguji : Purnawidhi W. Purbacaraka, S. H., M. H. (.....)

Rosewitha Irawaty, S. H., M. LI. (.....)

Teddy Anggoro, S. H., M. H. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 12 Januari 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas Berkat dan Karunia-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum, pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, bukanlah hal yang mudah bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

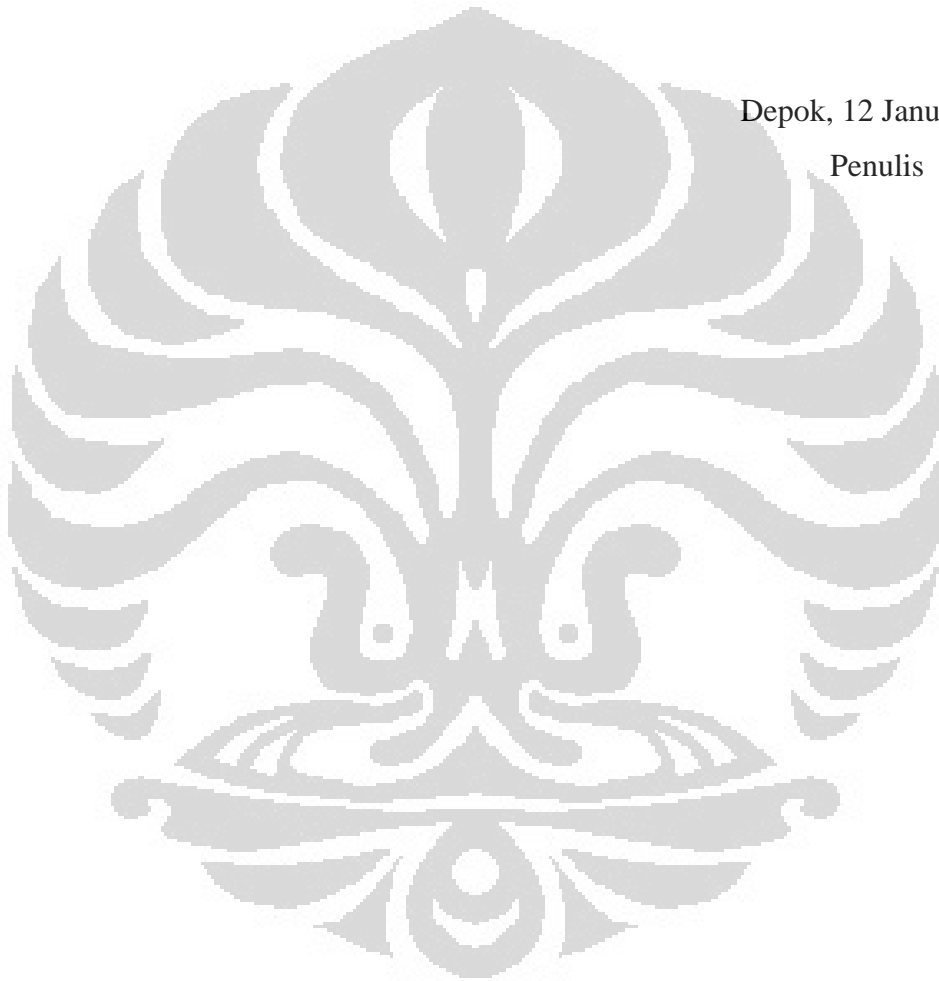
- (1) Bpk. Kurnia Toha, S. H., LL.M., Ph.D, selaku dosen pembimbing I yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam menyusun skripsi ini;
- (2) Bpk. Ditha Wiradiputra, S. H., M. E., selaku dosen pembimbing II, yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam menyusun skripsi ini;
- (3) Ibu. Wismar Ain Mazuki, S. H. M. H., yang telah menjadi Penasehat Akademis saya selama menjalani studi di Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (4) Seluruh staff dosen dan karyawan FHUI yang tanpa kenal lelah memberikan ilmu dan tenaganya sehingga saya dapat menyelesaikan perkuliahan ini.
- (5) Orang tua saya, ketiga saudara saya tercinta, Dana, Iya' dan Adi.. tengkyu men... ayo kita main bola... dan adik-adik ipar saya yang selalu menyertai... pasangannya..
- (6) Nenekku tercinta, Oom-oom dan Tante-tante, Mamang-Mamang dan Bibi-Bibi yang selalu mendoakan.. Mang ijie yang selalu nemenin ke kampus... tenkiyu ye mang.... IIIIIIEEEEE!!!!
- (7) Sahabat-sahabat saya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Roy, Codot, Bagas, Shobirin, Bang dave, Amie, Icha, Dimas, Dellie, Putri, dan masih banyak yang ga bisa disebutkan, “woy.. gw paling akhir ni ya?” Terima kasih atas waktu-waktu menyenangkan yang diluangkannya bersama saya.

(8) Teman-teman angkatan 2005 yang terlalu banyak untuk disebutkan, terima kasih atas dukungan moral dan spiritualnya.

Akhir kata, saya berharap semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga Skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Depok, 12 Januari 2011

Penulis



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rizki Aztiady
NPM : 0505230851
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN KPPU Nomor: 22/KPPU-L/2007 DALAM PRAKTEK MONOPOLI JASA KARGO DI BANDAR UDARA HASANUDDIN MAKASSAR SULAWESI SELATAN

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya,

Dibuat di : Depok
Pada Tanggal : 12 Januari 2011

Yang Menyatakan

(Rizki Aztiady)

ABSTRAK

Nama : Rizki Aztiady
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan KPPU Nomor:
22/KPPU-L/2007 Dalam Praktek Monopoli Jasa Kargo di
Bandar Udara Hasanuddin Makassar Sulawesi Selatan

Skripsi ini membahas tentang putusan KPPU dalam perkara monopoli yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I dalam mengelola layanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar. Monopoli merupakan suatu posisi di pasar yang hanya memiliki satu atau satu kelompok pelaku usaha. Posisi ini dapat menimbulkan berbagai dampak negatif yang dapat merusak sistem perekonomian, sehingga perlu dibuat suatu aturan untuk mengendalikannya. Meskipun demikian, ada beberapa jenis monopoli yang diperbolehkan untuk dilakukan, salah satunya adalah monopoli karena perintah dari peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain *Monopoly by law*. Posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan, sehingga seharusnya posisi monopoli tersebut diperbolehkan, meski harus dengan kontrol yang ketat dari pemerintah.

Kata Kunci:

Monopoli, PT. Angkasa Pura I, dan Monopoli Layanan Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin.

ABSTRACT

Name : Rizki Aztiady
Study Program : Law Science
Title : Juridical Review On KPPU Verdict in Case Number:
22/KPPU-L/2007 in the Monopoly of Cargo Services at
Hasanuddin Airport in Makassar South Sulawesi

The focus of this study is the KPPU decision in the case of monopoly which is done by PT. Angkasa Pura I who manages the cargo services at Hasanuddin Airport in Makassar. Monopoly is a position in the market that have only one or a group of business actors. This position can lead to various negative impacts that could damage the economic system, so it is necessary to made a regulation to control it. Nevertheless, there is some kind of monopoly that is allowed to do, one of which is a monopoly because the command of laws and regulations, or in other words monopoly by law. The position of monopoly that is owned by PT. Angkasa Pura I is the mandate of the laws and regulations, so the monopoly position is allowed, even if it with strict control from the government.

Keyword :

Monopoly, PT. Angkasa Pura I, and Monopoly of cargo services at Hasanuddin airport.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
1. PENDAHULUAN	
Latar Belakang.....	1
Pokok Permasalahan.....	4
Tujuan Penelitian.....	5
Metodologi Penelitian.....	6
Sistematika Penelitian.....	7
2. KEGIATAN USAHA PT. ANGKASA PURA I DALAM KEGIATAN MONOPOLI PENYEDIAAN JASA KARGO DI BANDARA HASANUDDIN	
Kegiatan PT. Angkasa Pura I selaku pengelola bandar udara Hassanuddin.....	9
Kedudukan PT. Angkasa Pura I Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan.....	12
<i>Speed and Secure (SSC) Warehousing Sebagai Strategic Business Unit</i> Dari PT. Angkasa Pura I.....	15
Monopoli.....	19
Monopoli Menurut Hukum Islam.....	24
Monopoli Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	29

**3. TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN KPPU NOMOR:
22/KPPU-L/2007 DALAM PRAKTEK MONOPOLI JASA KARGO DI
BANDAR UDARA HASANUDDIN MAKASSAR SULAWESI
SELATAN**

Kasus Posisi 33

Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan KPPU Nomor: 22/KPPU-L/2007

Dalam Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara

Hasanuddin Makassar Sulawesi Selatan 45

Tahap Pemeriksaan 48

Putusan KPPU 54

4. PENUTUP

Kesimpulan 65

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bandar udara merupakan salah satu tempat penting di Indonesia yang berfungsi untuk menghubungkan satu kota dengan kota lainnya. Tentu saja dalam mengelola bandar udara ini, diperlukan juga fasilitas-fasilitas penunjangnya, salah satunya adalah jasa pergudangan, yaitu kegiatan penampungan dan penumpukan barang-barang dengan mengusahakan gudang baik tertutup maupun terbuka di Bandar udara dengan menerima sewa penyimpanan barang.¹ Selain jasa tersebut, masih banyak kewajiban-kewajiban dari pengelola bandar udara sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan.

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, maka pelaksanaan dari pengelolaan Bandar udara dilakukan oleh pemerintah dan dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara.² Dan melalui peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, maka Badan Usaha milik swasta juga dapat dilimpahkan kewenangan untuk mengelola Bandar udara.³

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka pengelolaan Bandar udara Hasanuddin Makassar diberikan kepada PT. Angkasa Pura I, yaitu sebuah badan usaha yang didirikan pada tahun 1993 dan pada tahun yang sama pula

¹ Indonesia (a), *Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum*, Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002, Pasal 34 huruf a.

² Indonesia (b), *Undang-Undang tentang Penerbangan*, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992, Pasal 26 ayat 1.

³ Indonesia (c), *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kebandarudaraan*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2001, Pasal 26 ayat 1.

dilimpahkan wewenang untuk mengelola beberapa Bandar udara, salah satunya Bandar udara Hasanuddin Makassar.⁴

Pada pertengahan tahun 2007 PT. Angkasa Pura I selaku pengelola Bandar udara Hasanuddin Makassar diduga telah melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam mengelola jasa kargo di Bandar udara Makassar.⁵ Dan melalui putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007, PT. Angkasa Pura I dinyatakan melanggar Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 dan didenda sebesar Rp 1 Miliar.⁶

Indikasi terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini mulai terlihat dari tahun 2005 yang ditandai oleh meningkatnya pendapatan PT. Angkasa Pura I dalam usaha jasa kargo di Bandar udara Hasanuddin Makassar karena posisi monopoli yang dimiliki PT. Angkasa Pura I. PT. Angkasa Pura I kemudian diadukan ke KPPU oleh pengguna jasa kargo Bandar udara Hasanuddin Makassar karena tingkat pelayanan yang diberikan oleh PT. Angkasa Pura I tidak sebanding dengan harga yang harus dibayarkan oleh para pengguna jasa kargo tersebut.⁷

Berdasarkan laporan tersebut, KPPU lalu memulai pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I, dan setelah dilakukan pemeriksaan di dalam persidangan, KPPU memutuskan bahwa PT. Angkasa Pura I terbukti telah melanggar Undang-Undang tentang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan menjatuhkan hukuman berupa denda kepada PT. Angkasa Pura I.⁸

⁴ *Ibid.*

⁵ *PT. Angkasa Pura I didenda Rp. 1 Milliar*, <http://www.hukumonline.com/holemp/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu.htm>, diakses pada tanggal 5 Nopember 2009.

⁶ Lihat Putusan KPPU dalam perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007

⁷ *PT. Angkasa Pura I didenda Rp. 1 Milliar*, <http://www.hukumonline.com/holemp/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu.htm>, diakses pada tanggal 5 Nopember 2009.

⁸ Lihat Putusan KPPU dalam perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007

Pada putusan atas kasus tersebut, majelis hakim menyatakan PT. Angkasa Pura I melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat karena menurut majelis hakim, meskipun majelis hakim mengakui bahwa posisi monopoli dari PT. Angkasa Pura I didapatkan melalui amanat dari suatu peraturan perundang-undangan, pelaksanaan dari posisi monopoli tersebut dinilai telah melanggar asas ketertiban umum, sehingga PT. Angkasa Pura I dikenakan sanksi berupa denda dan harus memperbaiki pelayanannya dalam menjalankan usaha jasa kargo di bandar udara Hassanuddin.⁹

Dalam pembelaannya, kuasa hukum dari PT. Angkasa Pura I menyatakan bahwa posisi monopoli dari PT. Angkasa Pura I merupakan sesuatu yang dimanatkan oleh Peraturan Perundang-Undangan, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan¹⁰.

Sedangkan pengaturan mengenai monopoli itu sendiri menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan pengaturan yang dirumuskan dengan cara *rule of reason*, yaitu pengaturan yang menitik beratkan pada apakah ada akibat yang dilarang oleh undang-undang.¹¹ Hal ini dapat kita lihat pada Pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyatakan bahwa penguasaan atas suatu produksi barang ataupun jasa dilarang apabila menimbulkan dampak berupa keadaan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.¹²

Pada kenyataannya, PT. Angkasa Pura I memang mendapatkan posisi monopoli terhadap jasa kargo di Bandara Hasanuddin, Makassar. Namun posisi

⁹ Lihat Putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ditha Wiradiputra, "Pengantar Hukum Persaingan Usaha Indonesia", Modul Retooling Program under Employee Graduates at Priority Discipline under TPSDP (*Technology and Professional Skills Development Sector Project*), disampaikan pada tanggal 14 September 2004 di Jakarta, Hal. 12.

¹² Indonesia (d), *Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Pasal 17 ayat 1

monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I merupakan posisi yang didapat karena amanat peraturan perundang-undangan, sehingga seharusnya PT. Angkasa Pura I tidak menerima sanksi dari KPPU. PT. Angkasa Pura I juga mendalilkan bahwa dalam hal pengelolaan Bandar udara Hasanuddin Makassar ini juga berlaku asas *lex specialis derogate legi generali*, yang mengesampingkan asas-asas yang berlaku pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan mengacu pada UU No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan jo Pasal 32 huruf (b) Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 48 Tahun 2002 tentang Penyerahan Penyelenggaraan Bandar Udara Umum.¹³

Setelah menimbang fakta-fakta yang terkait dengan posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I, maka majelis hakim KPPU memutuskan bahwa posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan.¹⁴ Meskipun demikian, PT. Angkasa Pura I tetap diputus secara sah dan meyakinkan telah melanggar pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, karena telah mempengaruhi kepentingan umum dan efisiensi ekonomi dalam hal pengiriman kargo melalui angkutan udara.¹⁵

PT. Angkasa Pura I tidak menerima putusan KPPU tersebut dan mengajukan perlawanan terhadap putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007 ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, karena menurut PT. Angkasa Pura I, posisi monopoli yang dimilikinya adalah merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan, dan menurut pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan merupakan salah satu pengecualian dari ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹³AP I Minta Pemeriksaan Tambahan, www.hukumonline.com/holemp/berita/baca/hol19695/ap-i-minta-pemeriksaan-tambahan.htm, diakses pada tanggal 5 Nopember 2009.

¹⁴ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

¹⁵ Indonesia (d), *Op. Cit.*, pasal 2 dan 3.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan dari apa yang telah dipaparkan diatas, maka dapat diambil beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan dilihat dari perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
2. Bagaimana Putusan KPPU Nomor: 22/KPPU-L/2007 dalam dugaan terjadinya persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I selaku pengelola Bandar Udara Hassanuddin dalam hal pengelolaan jasa kargo bandara menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999?

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penulisan ini, ada beberapa tujuan yang hendak dicapai terkait dengan pokok permasalahan dari tulisan ini, yaitu:

1. Tujuan umum

Untuk melihat bagaimana penerapan hukum persaingan usaha di dalam putusan mengenai perkara persaingan usaha yang ditangani oleh KPPU.

2. Tujuan khusus

- a. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan dilihat dari perspetif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- b. Untuk mengetahui penerapan hukum dalam putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007 apakah sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.1 Metode Penelitian

1.1.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah penelitian dengan

cara melihat asas-asas hukum yang terkait dengan perkara dengan nomor putusan Nomor 22/KPPU-L/2007¹⁶

Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mengidentifikasi konsep dan asas-asas hukum yang digunakan untuk mengatur kegiatan persaingan usaha di Indonesia, khususnya yang digunakan sebagai kerangka dasar dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan peraturan pelaksanaannya. Dalam hubungan ini dilakukan perbandingan terhadap berbagai sistem hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu, atau membandingkan pengertian dasar dalam tata hukum tertentu, kemudian akan diperoleh pengetahuan tentang persamaan dan perbedaan berbagai sistem hukum, sehingga bermanfaat bagi penerapan hukum persaingan usaha di Indonesia.¹⁷

1.1.2 Tehnik pengumpulan data

Adapun tehnik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan mencari dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan, yang berdasarkan kekuatan mengikatnya yang terdiri dari :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat, seperti peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang diurut berdasarkan hierarki mulai dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (PERPRES).¹⁸

¹⁶ Sri Mamudji, et al., *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 9-11.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007) Hal. 53.

Dalam penulisan ini, maka bahan hukum primer yang dipergunakan adalah segala jenis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan persaingan usaha dan peraturan perundang-undangan mengenai usaha kebandar udaraan serta bahan hukum primer lainnya yang mendukung penulisan ini.

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, yang isinya tidak mengikat. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan pendapat para sarjana.¹⁹

Dalam penulisan ini digunakan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan penegakan Hukum Persaingan Usaha, Perekonomian Indonesia, dan buku-buku lain yang memiliki kaitan dengan penulisan ini.

3. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang menunjang bahan primer dan bahan sekunder. Bahan hukum tersier memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.²⁰

1.1.3 Metode analisis

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan, aturan perundang-undangan dan artikel dimaksud, diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan yang pada akhirnya menarik kesimpulan yang bersifat deskriptif-analitis dari suatu permasalahan yang telah dirumuskan terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan skripsi ini dilakukan menurut bab dan subbab. Skripsi ini akan dibagi kedalam lima babseperti yang akan diuraikan, yaitu:

¹⁹ *Ibid.*

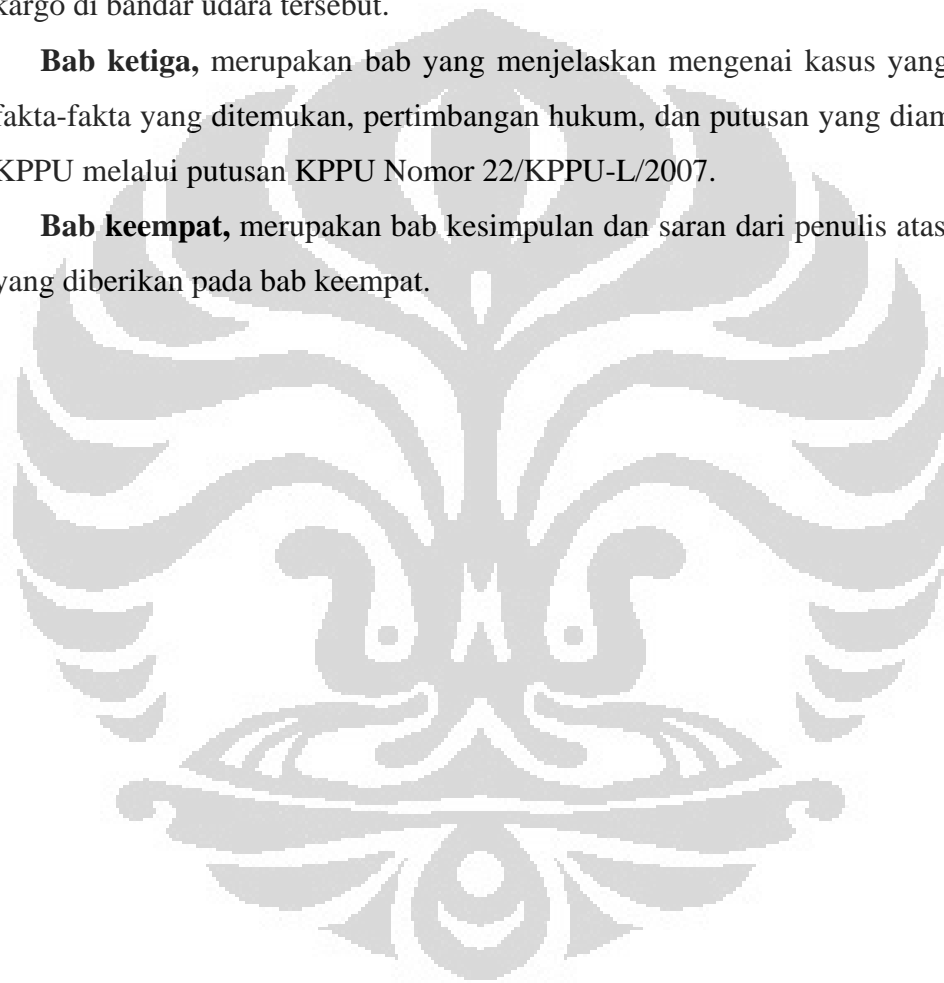
²⁰ *Ibid.*

Bab pertama, merupakan bab pendahuluan yang berisikan latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan bab yang menjelaskan tentang persaingan usaha dan monopoli menurut pendapat ahli, maupun peraturan perundang-undangan. Bab ini juga menjelaskan tentang kegiatan PT. Angkasa Pura I selaku pengelola Bandar Udara Hassanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan dalam mengelola pelayanan jasa kargo di bandar udara tersebut.

Bab ketiga, merupakan bab yang menjelaskan mengenai kasus yang terjadi, fakta-fakta yang ditemukan, pertimbangan hukum, dan putusan yang diambil oleh KPPU melalui putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007.

Bab keempat, merupakan bab kesimpulan dan saran dari penulis atas analisis yang diberikan pada bab keempat.



BAB II

Kegiatan Usaha PT. Angkasa Pura I Dalam Kegiatan Monopoli Penyediaan Jasa Kargo di Bandara Hassanuddin

2.1 Kegiatan PT. Angkasa Pura I selaku pengelola bandar udara Hassanuddin

PT. Angkasa Pura I merupakan badan usaha yang bertugas untuk melaksanakan pengelolaan terhadap bandar udara, salah satunya adalah bandar udara Hassanuddin di Makassar. Dalam melakukan pengelolaan terhadap bandar udara tersebut, PT. Angkasa Pura I melakukan beberapa kegiatan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum. Pada pasal 30 Peraturan Menteri tersebut disebutkan bahwa kegiatan- kegiatan yang termasuk dalam pengelolaan bandar udara umum yaitu:

- a. Penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas untuk kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, parker dan penyimpanan pesawat udara;
- b. Penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan udara, kargo, dan pos;
- c. Penyediaan, pengusahaan dan pengembangan fasilitas elektronika, listrik, air dan instalasi limbah buangan;
- d. Jasa kegiatan penunjang bandar udara;
- e. Penyediaan lahan untuk bangunan, lapangan dan kawasan industri serta gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara;
- f. Penyediaan jasa konsultasi, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan kebandarudaraan;
- g. Penyediaan jasa pelayanan yang secara langsung menunjang kegiatan penerbangan;

- h. Penyediaan jasa pelayanan yang secara langsung atau tidak langsung menunjang kegiatan bandar udara.²¹

Selain itu, PT. Angkasa Pura I selaku pengelola bandar udara Hassanuddin juga memiliki kewajiban untuk menyediakan fasilitas-fasilitas penunjang kegiatan kebandar udaraan, yaitu:

- a. Penyediaan hangar pesawat udara, yaitu kegiatan penyediaan gedung hangar untuk keperluan penyimpanan pesawat;
- b. Perbengkelan pesawat udara, yaitu kegiatan yang antara lain mempersiapkan pesawat udara dan komponennya pada tingkat laik udara berdasarkan ketentuan yang berlaku, termasuk merawat peralatan dalam keadaan tidak laik udara menjadi laik udara yang mencakup *overhaul*, modifikasi, inspeksi dan *maintenance*;
- c. Pergudangan, yaitu kegiatan penampungan dan penumpukan barang-barang dengan mengusahakan gudang baik tertutup maupun terbuka di Bandar udara dengan menerima sewa penyimpanan barang;
- d. Jasa boga pesawat udara, yaitu kegiatan yang ditunjuk untuk melayani penyediaan makanan dan minuman untuk penumpang dan awak pesawat udara;
- e. Jasa pelayanan teknis pesawat udara di darat, yaitu kegiatan yang mencakup antara lain *towing*, *ground power supply*, *lavatory service*, *marshalling*;
- f. Jasa pelayanan penumpang dan bagasi, yaitu kegiatan untuk melayani penumpang dan bagasi di terminal penumpang dan pelayanan angkutan menuju pesawat udara (embarkasi) atau sebaliknya (debarkasi);
- g. Jasa penunjang lainnya yang secara langsung menunjang kegiatan penerbangan, antara lain:
 - 1. Jasa pelayanan pembersihan pesawat udara, yaitu kegiatan untuk membersihkan pesawat udara;
 - 2. Pelayanan pengisian bahan bakar pesawat udara, yaitu kegiatan untuk melayani pengisian bahan bakar dan pelumas pesawat udara.²²

²¹ Indonesia (a), *Op. Cit.*, Pasal 30.

Berdasarkan kepada dua ketentuan di atas, maka PT. Angkasa Pura I melakukan pengelolaan atas bandar udara Hassanuddin, diantaranya adalah dengan membentuk suatu *Strategic Business Unit* (SBU) dalam bentuk *Speed and Secure* (SSC) *Warehousing* tujuan untuk menabuh sumber pendapatan dari PT. Angkasa Pura I.²³ SSC *Warehousing* ini dibentuk pada tanggal 7 April 2004, yang melayani pengguna jasa kargo di bandara Hassanuddin yang tergabung dalam EMPU (Ekspedisi Muatan Pesawat Udara).²⁴ SSC ini memiliki tugas untuk mengelola terminal atau gudang kargo yang dibangun oleh PT. Angkasa Pura I pada tahun 2003 hingga tahun 2004.

Adapun *Speed and Secure* (SSC) *Warehousing* ini dibentuk dengan tujuan untuk menyelenggarakan pelayanan kebandarudaraan sebagaimana diatur oleh undang-undang, sekaligus menjamin terciptanya kelancaran, ketertiban, keamanan, efisiensi dan keselamatan penerbangan. Dan dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan *Warehousing*, maka diperlukan suatu sistem dan prosedur operasional SSC *Warehousing* yang diatur melalui Keputusan Direksi Nomor Kep.63/OM.10/2006 mengenai sistem dan prosedur operasional SSC *Warehousing*.²⁵

Akibat dari posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I, maka SSC ini membukukan keuntungan yang besar. Meskipun demikian, para pengguna jasa dari SSC mengeluhkan biaya yang tinggi karena tidak sesuai dengan kualitas layanan yang diterima oleh pengguna jasa dari SSC *Warehousing*.²⁶ Berikut ini adalah besarnya biaya yang dikenakan oleh PT. Angkasa Pura I melalui SSC *Warehousing*.

²² *Ibid.*, Pasal 34 huruf a.

²³ PT. Angkasa Pura I didenda Rp. 1 Milliar, <http://www.hukumonline.com/holemp/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu.htm>, diakses pada tanggal 15 Desember 2009.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

²⁶ PT. Angkasa Pura I didenda Rp. 1 Milliar, <http://www.hukumonline.com/holemp/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu.htm>, diakses pada tanggal 15 Desember 2009.

Jasa Penumpukan	Asal Barang	Tarif Dasar	Keterangan
PJKP2U	Impor	US \$ 0,05/Kg/Hari	
	Ekspor	US \$ 0,04/Kg/Hari	
	Domestik	Rp.250/Kg/Hari	
Biaya Administrasi	Impor/Ekspor	US \$ 1	Untuk setiap dokumen AirWaybill/Transaksi
	Domestik	Rp. 2.500,-	
Pemakaian Fasilitas Cool Room, Cool Storage, Strong Box (bila fasilitas tersedia dalam gudang)		300% per hari dari tarif dasar	Dihitung sejak kargo masuk ke dalam gudang tanpa memperhitungkan Masa I
Jasa Penumpukan Surat Kabar/ Koran		50% dari Tarif Dasar	

Tabel.1

Daftar tarif Pelayanan Jasa Kargo dan Pos Pesawat Udara (PJKP2U) di Bandara Udara Hasanuddin-Makassar.²⁷

Besar dari tarif yang dikenakan oleh PT. Angkasa Pura I melalui SSC *Warehousing* ditetapkan melalui Surat Keputusan Nomor Kep. 39/KU.20.2/2004 tertanggal 11 Mei 2004, yang kemudian diperbaharui melalui Keputusan Nomor Kep.111/KU/20/2006 tentang Tarif Pelayanan Jasa Kargo dan Pos Pesawat Udara (PJKP2U), tertanggal 21 Desember 2006. Meskipun terdapat pembaharuan mengenai tarif, namun mengenai besarnya tidak mengalami perubahan apapun.

2.2 Kedudukan PT. Angkasa Pura I Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan

Dalam pembelaannya, PT. Angkasa Pura I salah satunya mendalilkan bahwa posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I selaku pengelola bandar udara Hassanuddin merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan, yaitu pasal 26 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan yang menyebutkan bahwa pengelolaan bandar udara dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara.²⁸ Dengan demikian, berlaku asas *lex specialis derogate legi generali* yang berarti bahwa peraturan perundang-

²⁷ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

²⁸ Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 26 ayat 1.

undangan yang khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang umum. Dalam kasus ini berarti apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah dikesampingkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Hal ini dipertegas pula oleh pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa apabila peraturan perundang-undangan lain mengatur hal yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka perbuatan tersebut dikecualikan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dalam hal ini adalah larangan monopoli yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I melalui *SSC Warehousing*.²⁹

Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 yang menguatkan apa yang telah diatur oleh pasal 26 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992. Pada pasal 26 ayat 1 PP Nomor 70 Tahun 2001 menegaskan bahwa jasa pelayanan kebandarudaraan dapat dilimpahkan kepada badan usaha, yaitu Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah yang khusus didirikan untuk mengusahakan jasa kebandarudaraan.³⁰ Jadi berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan dan PP Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, pengelolaan terhadap bandar udara Hassanuddin ini dapat diberikan kepada PT. Angkasa Pura I.

Pada tahun 1993 PT. Angkasa Pura I lalu ditugaskan oleh pemerintah untuk mengelola beberapa bandar udara, yaitu Ngurah Rai-Bali, Polonia-Medan, Juanda-Surabaya, Hasanuddin-Makassar, Sepinggan-Balikpapan, Frans Kaisiepo-Biak, Sam Ratulangi-Manado, Adisutjipto-Yogyakarta, Adisumarmo-Surakarta dan Syamsuddin Noor-Banjarmasin.³¹

Perincian mengenai apa saja yang dapat dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I selaku pengelola bandar udara di kawasan Indonesia Timur ini diatur melalui

²⁹ Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 50 huruf a.

³⁰ Indonesia (c), *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 11.

³¹ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

pasal 30 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum yang meliputi:

- a. penyediaan, pengusaha dan pengembangan fasilitas untuk kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, parkir dan penyimpanan pesawat udara;
- b. penyediaan, pengusaha dan pengembangan fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan udara, kargo dan pos;
- c. penyediaan, pengusaha dan pengembangan fasilitas elektronika, listrik, air dan instalasi limbah buangan;
- d. jasa kegiatan penunjang bandar udara;
- e. penyediaan lahan untuk bangunan, lapangan dan kawasan industri serta gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara;
- f. penyediaan jasa konsultasi, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan kebandarudaraan;
- g. penyediaan jasa pelayanan yang secara langsung menunjang kegiatan penerbangan;
- h. penyediaan jasa pelayanan yang secara langsung atau tidak langsung menunjang kegiatan bandar udara.³²

Dengan melihat dari rumusan dari pasal 30 ini, maka PT. Angkasa Pura I dapat mengelola jasa-jasa penunjang kebandarudaraan, termasuk mengelola jasa kargo di bandara Hassanuddin melalui SSC *Warehousing*. Dan karena PT. Angkasa Pura I merupakan satu-satunya pengelola bandar udara yang diberikan wewenang oleh pemerintah, maka PT. Angkasa Pura I memiliki posisi monopoli untuk mengelola jasa-jasa penunjang kebandarudaraan, termasuk jasa pelayanan kargo di bandara Hassanuddin.

Masalah yang mungkin timbul akibat posisi monopoli adalah masalah eksploitasi konsumen melalui harga yang dikenakan oleh pelaku usaha pemegang posisi monopoli, karena konsumen tidak memiliki alternatif lain untuk mendapatkan pelayanan selain melalui pelaku usaha pemilik posisi monopoli tersebut. Oleh karena itu, dalam kasus monopoli jasa kargo di bandara

³² Indonesia (a), *Op. Cit.*, Pasal 30.

Hassanuddin Makasar, dalam menetapkan harga PT. Angkasa Pura I harus meminta pertimbangan dari menteri perhubungan.³³ Dengan demikian, dapat diambil kesimpulan bahwa PT. Angkasa Pura I tidak hanya memperjuangkan kepentingannya untuk mendapatkan keuntungan dari penetapan harga atas pelayanan jasa kargo oleh SSC *Warehousing*.

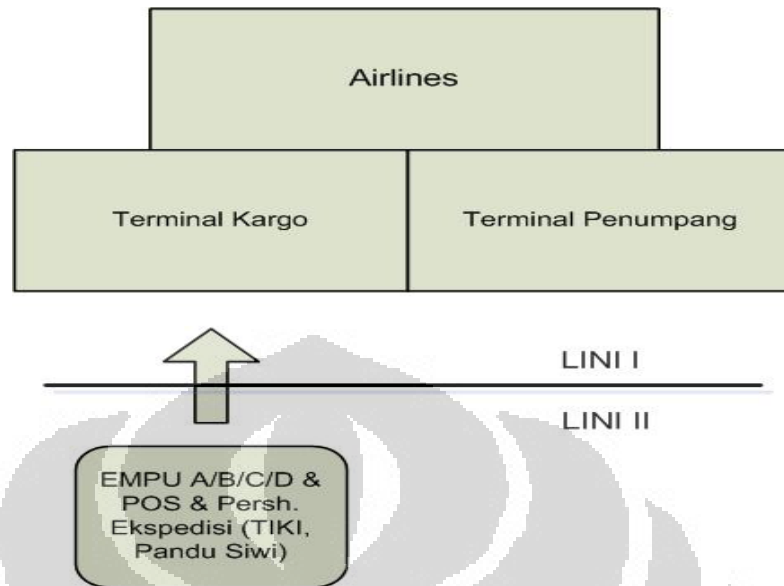
2.3 Speed and Secure (SSC) Warehousing Sebagai Strategic Business Unit Dari PT. Angkasa Pura I

Dalam melaksanakan pengelolaan terhadap Bandar Udara Hassanuddin, PT. Angkasa Pura I membentuk suatu *Strategic Business Unit* yang bertugas untuk mengelola gudang kargo di bandara Hassanuddin. SSC *Warehousing* ini dibentuk pada tanggal 07 April 2004 dan dipimpin oleh seorang *General Manager* yang secara langsung bertanggung jawab kepada PT. Angkasa Pura I.³⁴ Pembentukan SSC *Warehousing* ini bertujuan untuk menambah pendapatan dari PT. Angkasa Pura I, dan membantu menjalankan layanan jasa kargo sehingga pelayanan dapat dilakukan dengan lebih optimal.

Dalam menjalankan tugasnya, SSC *Warehousing* memiliki area tugas yang harus steril dari pihak luar. Area tersebut dipisahkan dari area pelayanan kebandarudaraan umum lainnya untuk menjamin keamanan, keselamatan dan kelancaran pelayanan bandar udara. Dengan dibaginya dua area tersebut, maka pelayanan yang diberikan kepada para pengguna layanan jasa kargo bandara Hassanuddin dinilai akan menjadi lebih efisien. Hal ini boleh dilakukan oleh PT Angkasa Pura I berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 29 Tahun 1997, dan PT. Angkasa Pura I memiliki wewenang untuk menetapkan tarif jasa pelayanan kargo di bandara Hassanuddin.

³³ Indonesia (c), *Op. Cit.*, Pasal 34 ayat 4.

³⁴ Lihat Putusan KPPU dengan nomor perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007

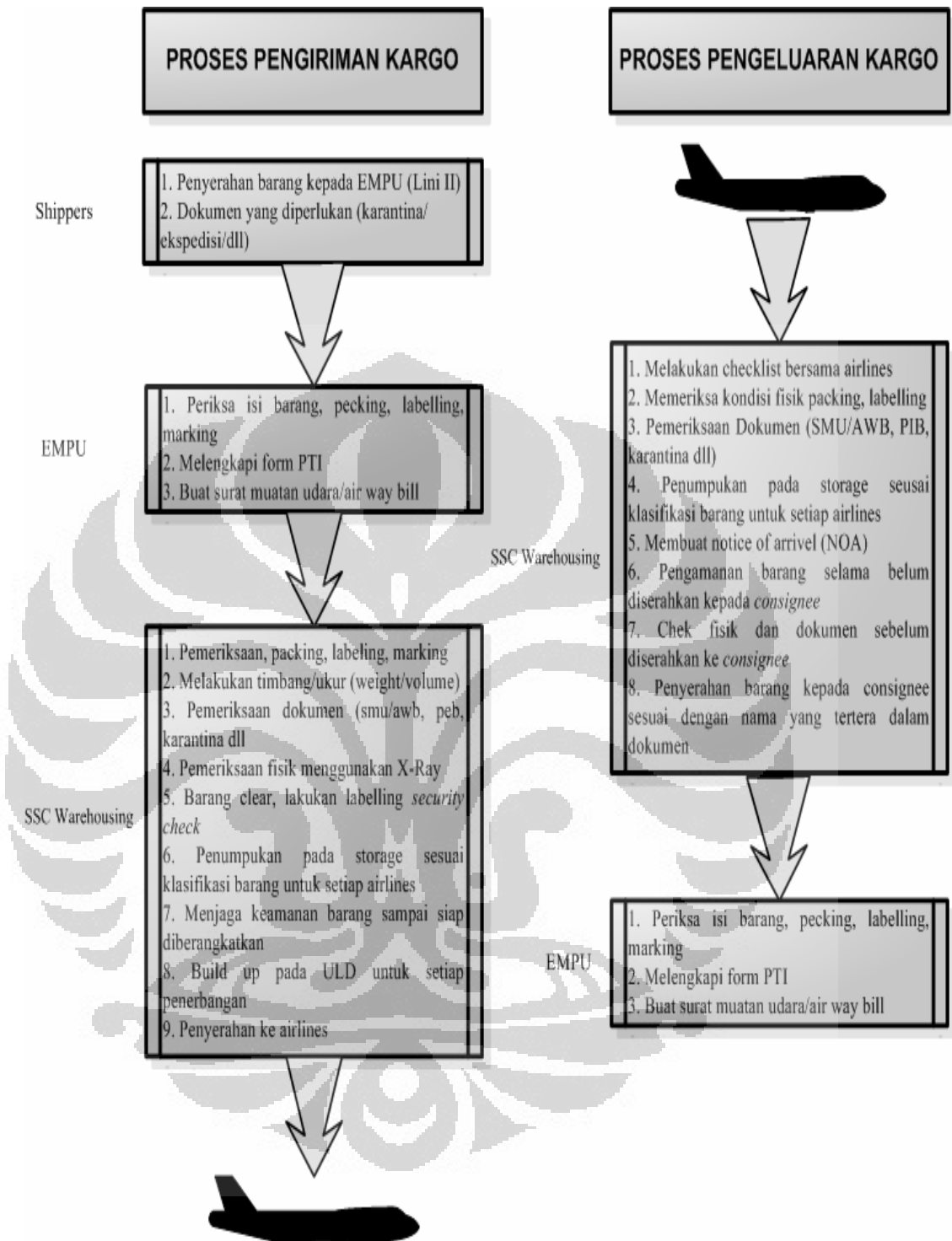


Gambar tersebut menjelaskan area dibelakan lini I yang tidak dapat dimasuki oleh pihak-pihak selain yang memiliki izin.

Sebelum beroperasinya *SSC Warehousing*, para pengguna jasa dari *SSC Warehousing* berhubungan langsung dengan maskapai penerbangan. Dan akibat monopoli yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I, para pengguna jasa dari *SSC Warehousing* tidak dapat berhubungan langsung dengan pihak maskapai penerbangan sehingga untuk memuat kargo mereka, para pelaku usaha ekspedisi diwajibkan memakai jasa *SSC Warehousing*.

Pelayanan dari *SSC Warehousing* inilah yang dikeluhkan oleh para pengguna jasanya yang tergabung dalam EMPU, *SSC Warehousing* dinilai tidak memberikan pelayanan di bidang keamanan, keselamatan dan kelancaran yang sebanding dengan harga yang dikeluarkan oleh para pengguna jasanya. Hal ini dicurigai adalah dampak dari posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I selaku pemegang hak pengelola Bandar Udara Hassanuddin.

Untuk lebih mengetahui prosedur kerja dari *SSC Warehousing* dalam pelayanan jasa kargo di bandara Hassanuddin, berikut adalah gambaran sederhana dari prosedur kerja dari *SSC Warehousing*.



Prosedur penanganan kargo yang dilakukan oleh *SSC Warehousing*

Apabila kita memperhatikan prosedur pelaksanaan pelayanan jasa kargo yang dilakukan oleh *SSC Warehousing*, nampak bahwa pelayanan yang dilakukan oleh *SSC Warehousing* dimaksudkan untuk memastikan kewajiban dari *SSC*

Warehousing untuk menjaga keamanan, keselamatan dan kelancaran pengelolaan bandara. Namun pada pelaksanaannya, banyak keluhan yang diterima karena pelayanan yang dilakukan oleh SSC *Warehousing* tidak dilakukan secara optimal, dan bahkan menurut keterangan dari saksi yang juga merupakan pengguna jasa dari SSC *Warehousing*, SSC *Warehousing* pernah menghilangkan barang yang berada di bawah penguasaan dari SSC *Warehousing*, dan tidak menggantinya. SSC *Warehousing* bahkan menimpakan kesalahan kepada pengguna jasa tersebut.³⁵ Dalam hal kecepatan, SSC *Warehousing* juga dinilai kurang dalam memberikan pelayanannya. Dan dikarenakan oleh hal ini, para pengguna jasa dari SSC *Warehousing* yang tergabung dalam EMPU merasa tarif yang harus mereka keluarkan terlalu besar, sehingga tidak sebanding dengan pelayanan yang mereka terima. Hal ini dapat kita lihat melalui keterangan-keterangan yang diberikan oleh para pengguna jasa layanan dari SSC *Warehousing* yang memberikan kesaksian pada persidangan di depan majelis hakim KPPU.

Menurut ketentuan dari pemerintah, PT. Angkasa Pura I memang diberikan kewenangan untuk membentuk *Strategic Business Unit* berupa SSC *Warehousing*, dan PT. Angkasa Pura I juga memiliki wewenang untuk menentukan harganya. Hal ini diatur melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: 29 Tahun 1997.

Karena seluruh penyedia pelayanan ekspedisi dan pos Indonesia harus menggunakan jasa dari SSC *Warehousing*, maka pada tanggal 1 Januari 2005, para pengguna jasa layanan kargo yang tergabung dalam GAPEKSU (Gabungan Pengusaha Ekspedisi Pesawat Udara) membuat kesepakatan bersama yang berkaitan dengan pengoperasian terminal kargo di bandara Hassanuddin, yang mencakup:

- a. Seluruh pihak sepakat untuk tunduk kepada standar pengoperasian yang ditetapkan oleh Direksi PT. Angkasa Pura I, guna menjamin terciptanya ketertiban, keamanan dan kelancaran arus kargo.
- b. Tarif jasa pelayanan ditetapkan oleh Direksi PT. Angkasa Pura I melalui SK Direksi PT. Angkasa Pura I dan penetapan tarif baru harus dikonfirmasi dengan GAPEKSU.

³⁵ Lihat Putusan KPPU dengan nomor perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007

- c. Dalam klausul tugas dan tanggung jawab masing-masing pihak dijelaskan bahwa kargo yang tiba hanya dapat diurus oleh EMPU yang secara resmi telah mendapatkan penunjukkan Airlines dan selanjutnya penanganannya diserahkan kepada GAPEKSU. Sedangkan SSC Warehousing hanya menerima kargo dalam kondisi siap angkut (*ready for carried*) dan disimpan dalam grobak/pallet untuk selanjutnya diserahkan kepada maskapai penerbangan.
- d. Dalam klausul hak dan kewajiban dijelaskan bahwa EMPU berhak menerima pelayanan yang sama dan pembayaran jasa *warehousing* dibayarkan secara mingguan. SSC Warehousing hanya mengeluarkan/menerima kargo bilamana pihak EMPU telah menyelesaikan persyaratan administrasi yang diwajibkan dan wajib untuk menjaga keamanan dan kelancaran atas kargo berangkat maupun kargo tiba.
- e. Bahwa dalam klausul petugas yang berada di Area Lini I adalah petugas EMPU yang telah mendapat ijin dari Pengelola Bandar Udara.³⁶

Tujuan dari dikeluarkannya kesepakatan ini adalah agar arus kargo di Bandar Udara Hassanuddin berjalan dengan tertib, aman dan lancar. Karena tentu dengan terciptanya ketertiban, keamanan dan kelancaran, pelayanan jasa ekspedisi dan pos Indonesia akan berjalan lebih efisien dan efektif.

2.4 Monopoli

Monopoli berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata *monos polein* yang artinya penjual sendiri.³⁷ Dengan kata lain, dalam pasar yang memiliki sifat monopoli ini, hanya terdapat satu penjual. Dalam *Black's Law Dictionary*, monopoli diartikan sebagai:

“A privilege or peculiar advantaged vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity. A form of market structure

³⁶ Lihat Putusan KPPU dengan nomor perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007

³⁷ Wiradiputra, *Op. Cit.*, Hal. 52.

*in which one or only a few firms dominated the total sales of a product or service.*³⁸

Dari definisi tersebut, maka ada dua definisi mengenai monopoli, yaitu:

1. Suatu posisi yang menguntungkan yang diberikan kepada satu atau lebih pelaku usaha untuk melaksanakan suatu kegiatan ekonomi.
2. Suatu bentuk pasar dimana hanya ada satu atau lebih pelaku usaha yang mendominasi seluruh pangsa pasar dari suatu hasil produksi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, monopoli diartikan sebagai situasi pengadaan barang dagangannya tertentu (baik lokal maupun nasional) yang sekurang-kurangnya sepertiganya dikuasai oleh satu orang atau satu kelompok, sehingga dapat mengendalikan harga dari barang dagangannya.³⁹

Sedangkan monopoli menurut Christopher Pass dan Bryan Lowes, Monopoli adalah suatu jenis struktur pasar yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

1. Satu perusahaan dan banyak pembeli, yaitu suatu pasar yang terdiri dari satu pemasok tunggal dan menjual produknya pada pembeli-pembeli kecil yang bertindak secara bebas tapi berjumlah besar.
2. Kurangnya produk substitusi, yaitu tidak adanya produk substitusi yang dekat dengan yang dihasilkan perusahaan monopoli.
3. Pemblokiran pasar untuk dimasuki, yaitu hambatan-hambatan untuk masuk (*barrier to entry*) begitu ketat sehingga tidak mungkin bagi perusahaan baru untuk memasuki pasar yang bersangkutan.⁴⁰

Kita mengetahui bahwa seseorang atau suatu badan hukum dapat dikatakan melakukan kegiatan usaha apabila mereka melakukan beberapa hal, yaitu melakukannya secara terus-menerus, secara sah, dan demi mencapai suatu keuntungan.⁴¹ dengan demikian, kita dapat mengetahui bahwa tujuan dari tiap-tiap pelaku usaha adalah mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Dengan

³⁸ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Cetakan ke-1 (Jakarta: Kencana, 2008), Hal. 39.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Cetakan ke-2, (Malang : Bayumedia Publishing, 2007), Hal. 40.

mengetahui hal tersebut, maka dapat kita simpulkan juga bahwa para pelaku usaha akan melakukan segala cara untuk mendapatkan keuntungan dari kegiatannya, bahkan dengan cara melakukan hal-hal yang tidak sehat dan menyingkirkan pelaku usaha lain yang bergerak di bidang yang sama dengannya. Salah satu caranya adalah dengan menciptakan suatu kondisi monopoli.

Posisi monopoli merupakan posisi yang sangat menguntungkan bagi pelaku usaha. Namun, karena monopoli memiliki sisi negatif yang menghilangkan dampak positif dari persaingan, maka monopoli perlu diatur melalui peraturan perundang-undangan. Sifat-sifat monopoli yang memiliki dampak negatif menurut Machlup antara lain:

1. Mengakibatkan penggunaan sumber daya yang tidak ekonomis;
2. Melakukan eksploitasi terhadap konsumen dengan tingkat harga melalui produksi yang lebih rendah;
3. Membuka kesempatan untuk memberikan upah yang rendah pada tenaga kerja, dalam kondisi yang buruk;
4. Menekan persaingan dan menyebabkan pengelolaan tidak efisien;
5. Mengurangi arus investasi, dapat pula meniadakan rangsangan investasi;
6. Dalam berproduksi menghindari kapasitas penuh;
7. Memperlambat penyesuaian dalam perubahan ekonomi, misalnya ada ketegaran harga dan merangsang adanya ketidak stabilan;
8. Memperlambat perbaikan tingkat kehidupan;
9. Memperburuk distribusi pendapatan melalui penentuan laba yang tinggi, dan konsentrasi kekayaan.⁴²

Karena monopoli memiliki banyak dampak negatif, maka pengaturan mengenai monopoli telah dilakukan di berbagai negara. Pengaturan ini bertujuan untuk memelihara jalannya persaingan antara para produsen atau pemilik barang atau jasa agar konsumen dapat diuntungkan dari jalannya persaingan antar para pelaku usaha. Tiap pelaku usaha berusaha untuk menjadi lebih baik dari pesaingnya. Strategi pemasaran juga bergeser dari “*customer-oriented*” menjadi

⁴² Wiradiputra, *Op. Cit.*, Hal. 53

“*competitor-oriented*”.⁴³ Dan karena adanya persaingan antar para pelaku usaha ini, maka pelaku usaha berlomba-lomba untuk memproduksi barang/jasa yang lebih baik daripada pesaingnya, sehingga semakin lama barang/jasa yang dihasilkan menjadi lebih baik, lebih bervariasi, proses produksi lebih efisien, dan pada akhirnya harga-harga yang rendah karena efisiensi dari proses produksi.

Alasan lain menurut Posner yang menyebabkan monopoli tidak dikehendaki adalah:

1. Monopoli mengalihkan kekayaan dari para konsumen kepada para pemegang saham perusahaan yang monopolistic.
2. Monopoli akan mempermudah dunia industri untuk melakukan manipulasi politis guna memperoleh proteksi dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang memungkinkan memperoleh keuntungan di bidang industri yang bersangkutan.
3. Kebijakan anti monopoli dapat mengembangkan perusahaan-perusahaan kecil dengan cara membatasi kebebasan bagi perusahaan-perusahaan besar dalam melakukan tindakan ekonomi yang dapat merugikan perusahaan-perusahaan kecil.⁴⁴

Berdasarkan pemaparan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa persaingan merupakan salah satu alat yang baik untuk mencapai kesejahteraan, karena apabila persaingan ini dipelihara dengan baik sehingga berjalan sebagaimana mestinya, maka persaingan ini akan menimbulkan efisiensi biaya produksi, efisiensi dalam penggunaan sumber daya, menaikkan kualitas hasil produksi, dan pada akhirnya akan menurunkan harga. Hal ini tentu akan menguntungkan bagi konsumen, sehingga negara harus berperan secara aktif untuk menjaga persaingan yang sehat, salah satunya dengan cara menerapkan peraturan perundang-undangan untuk menjaga jalannya persaingan ini.

Hukum menjadi alat yang paling berperan untuk menjaga agar praktek monopoli tidak menimbulkan dampak-dampak negatif kepada perekonomian

⁴³Al Ries, Jack Trout, *Perang Pemasaran*, Marketing Warfare, diterjemahkan oleh: Kirbrandoko (Jakarta: Erlangga, 1987), Hal.3

⁴⁴ Binoto Nadapdap, *Hukum acara Persaingan Usaha*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009), Hal. 3.

suatu bangsa. Namun apabila perangkat hukum yang mengatur kegiatan ekonomi terlalu kaku seperti apa yang kita temukan di negara-negara dimana pemerintah sangat mengintervensi kegiatan ekonomi masyarakat, maka perangkat hukum itu sendiri akan mematikan kreatifitas masyarakat dalam melakukan kegiatan usaha dan pada akhirnya akan menghambat laju pertumbuhan ekonomi di negara tersebut.⁴⁵ Sebaliknya, apabila pemerintah memberikan kebebasan sebebas-bebasnya kepada masyarakat untuk melakukan kegiatan ekonomi, maka laju pertumbuhan ekonomi di dalam negara tidak akan merata. Karena itulah pengaturan hukum di dalam kegiatan perekonomian perlu diperhatikan karena akan mempengaruhi laju pertumbuhan ekonomi suatu negara.

Meskipun monopoli memiliki banyak sisi negatif, namun ada beberapa jenis monopoli yang diperbolehkan karena suatu kondisi tertentu. Monopoli tersebut adalah:

a. *Monopoly by law*

Monopoli ini dilakukan oleh negara di dalam bidang-bidang yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Biasanya monopoli ini dilimpahkan oleh peraturan perundang-undangan⁴⁶

b. *Monopoly by nature*

Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim dan kondisi lingkungan tertentu⁴⁷

c. *Monopoly by license*

Monopoli yang diperoleh melalui mekanisme perizinan, misalnya hak atas kekayaan intelektual.⁴⁸

Mengenai hak monopoli yang didapat melalui ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam buku Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia), Mustafa Kamal Rokan membedakan antara peraturan perundnag-

⁴⁵ Hermansyah, *Op. Cit.*, Hal. 5

⁴⁶ *Pasar Monopoli*, <http://d.wikipedia.org/wiki/monopoli.htm>, diakses pada tanggal 15 Desember 2009

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

undangan mana yang dapat mengesampingkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Beliau mengatakan bahwa apabila suatu peraturan-perundang-undangan yang lebih rendah kedudukannya dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengesampingkan ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan peraturan perundang-undangan tersebut tidak memperoleh delegasi secara langsung dari Undang-Undang, maka ketentuan itu tidak akan mengesampingkan ketentuan-ketentuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sehingga hal ini tidak termasuk dalam pengecualian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana tercantum dalam pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁴⁹

Melalui pemahaman secara *a contrario*, dapat kita simpulkan bahwa aturan dari suatu perundang-undangan baru dapat dikatakan sebagai pengecualian dari ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana diatur dalam pasal 50 huruf a adalah peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang atau peraturan di bawah undang-undang yang mendapat delegasi langsung dari undang-undang di atasnya.

2.5 Monopoli Menurut Hukum Islam

Hukum Islam yang merupakan salah satu sumber hukum nasional juga mengatur mengenai masalah monopoli ini, namun pada masa Nabi Muhammad SAW dulu kegiatan ekonomi masih sederhana dan belum dikenal istilah persaingan usaha seperti sekarang ini. Islam melarang monopoli sebagaimana ditegaskan di dalam Hadist Rasulullah SAW yang merupakan salah satu sumber hukum Islam yang artinya:

“ *Barang siapa melakukan penimbunan barang, maka dia adalah pendosa*”⁵⁰

Yusuf Al-Qardhawi menyamakan istilah monopoli dengan menimbun barang dengan tujuan untuk menaikkan harganya.⁵¹ Hal ini dapat disamakan dengan

⁴⁹ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), Hal. 235.

⁵⁰ Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah Jilid 4*, diterjemahkan oleh Nor Hasauddin, (Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2006), Hal. 157.

⁵¹ *Ibid.*

monopoli pada masa sekarang ini yang juga bertujuan salah satunya untuk membuat konsumen membayar lebih banyak daripada nilai suatu barang.

Ada beberapa hal yang perlu diketahui untuk dapat melihat bagaimana hukum Islam memandang monopoli itu sendiri.

A. Pasar harus berlandaskan kebebasan terbatas dan kerja sama (*ta'awun*)

Bebas disini tidak diartikan sebagai memberikan kebebasan pada tiap-tiap perilaku pasar yang menyimpang, tetapi diartikan sebagai tidak adanya halangan atau paksaan untuk melakukan kegiatan pasar. Jual beli didasarkan atas dasar suka sama suka yang dapat juga diartikan sebagai memperhatikan kepentingan penjual dan pembeli.⁵²

Kata kerja sama (*ta'awun*) diatas menjelaskan sistem ekonomi islam yang tidak berdasarkan persaingan, tetapi kerja sama. Hal ini lebih menegaskan larangan mengenai monopoli di dalam hukum Islam.⁵³

B. Asas efisiensi dan menjaga kelestarian lingkungan

Hal ini senada dengan apa yang dituliskan di dalam Al-Quran surat Ar-Rum ayat 41 yang artinya:

*“telah tampak kerusakan di darat dan di laut karena ulah tangan manusia, supaya mereka kembali ke jalan yang benar”*⁵⁴

Ayat diatas memerintahkan manusia untuk melakukan efisiensi dalam semua kegiatannya, termasuk di dalam kegiatan ekonomi untuk menjaga kelestarian lingkungan. Manusia diperintahkan untuk mempergunakan sumber daya yang dimilikinya (baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia) secara efisien dan tepat guna.⁵⁵ Hal ini juga sesuai dengan dampak-dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh perilaku monopoli, yaitu inefisiensi dalam menggunakan sumber daya.

C. Asas distribusi

⁵² Lihat Al-Quran Surat An-Nisa ayat 29.

⁵³ *Ibid.*, Hal. 33.

⁵⁴ QS. Ar-Rum ayat 41.

⁵⁵ Kamal Rokan, *Op. Cit.*, Hal. 33.

Monopoli menyebabkan terkonsentrasinya kekayaan kepada satu orang atau satu golongan saja. Hal ini ditegaskan dalam surat Al-Hasyr ayat 7 yang artinya:

“... agar harta itu jangan hanya berputar di kalangan orang kaya di antara kamu sekalian...”⁵⁶

Pada dasarnya Islam memiliki dua sistem distribusi, yakni distribusi komersial melalui kegiatan ekonomi, dan distribusi sosial yang bertujuan untuk menciptakan keseimbangan pendapatan masyarakat.⁵⁷

Selain dari monopoli itu sendiri, hukum Islam juga mengatur tentang perilaku-perilaku pasar yang dapat menyebabkan lahirnya suatu persaingan usaha yang tidak sehat, yang akan merusak sistem ekonomi pada pasar yang bersangkutan. Perilaku-perilaku yang diatur adalah:

A. Larangan menimbun harta

Menimbun harta (barang) sehingga dapat mempengaruhi harga jual menjadi lebih tinggi. Hal ini dilarang karena bersumber dari sifat tamak dan akhlak rendah, serta merugikan kehidupan publik.⁵⁸

Berikut adalah unsur-unsur yang harus dipenuhi sehingga penimbunan harta ini menjadi dilarang, yaitu:

1. Harta (barang) yang ditimbun lebih dari apa yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan setahun penuh
2. Pelaku penimbunan menantikan kenaikan harga barang pada saat menjualnya kelak.
3. Penimbunan dilakukan pada saat masyarakat sangat membutuhkan barang tersebut, seperti makanan, pakaian, dan lain sebagainya.⁵⁹

B. Larangan melakukan penetapan harga

Islam menghormati sistem pembentukan harga melalui mekanisme *supply and demand*, dan melarang penetapan harga sebagaimana dijelaskan dalam

⁵⁶ QS. Al-Hasyr ayat 7.

⁵⁷ Kamal Rokan, *Op. Cit.*, Hal. 34.

⁵⁸ Sabiq, *Op. Cit.*, Hal. 157.

⁵⁹ *Ibid.*, Hal 158.

salah satu Hadist Nabi Muhammad SAW. Ketika itu beliau diminta oleh sahabatnya untuk menetapkan harga barang karena harga yang terlalu tinggi. Setelah mendengar permintaan tersebut, Nabi Muhammad SAW menjawab:

*“Allahlah penentu harga, penahan, pembentang dan pemberi rezeki, aku berharap tatkala bertemu Allah, tidak ada seorangpun yang meminta padaku tentang adanya kezaliman dalam urusan darah dan harta”*⁶⁰

Pada masa itu, Nabi Muhammad SAW bertindak sebagai seorang kepala pemerintahan, dan tindakan beliau tersebut dapat diartikan sebagai penerapan sistem pembentukan harga melalui sistem penawaran dan permintaan. Intervensi pemerintah dalam bentuk penetapan harga pun tidak diperbolehkan selama harga yang terjadi bukanlah merupakan akibat dari perilaku ekonomi yang menyimpang.⁶¹ Atas dasar inilah maka segala bentuk penetapan harga dinilai sebagai suatu bentuk kezaliman, dan oleh karenanya dilarang oleh hukum Islam.

C. Penetapan harga dibawah pasar (*predatory pricing*)

Larangan terhadap hal ini diterapkan oleh Umar bin Khattab yang mengatakan kepada salah seorang penjual kurma untuk menaikkan harga kurmanya atau keluar dari pasar tersebut.⁶² Pedagang kurma tersebut menjual kurmanya jauh di bawah harga pasar dengan tujuan untuk menyingkirkan pesaing lain di dalam pasar tersebut. Dengan menghalangi masuknya pedagang kurma lain ke pasar tersebut, maka asas kebebasan dalam berniaga sebagaimana telah dijelaskan diatas telah dilanggar.

D. Larangan jual beli bersyarat

Jual beli bersyarat adalah jual beli yang dilakukan dengan menetapkan suatu syarat tertentu, seperti keharusan untuk menjual kembali barang yang telah dibeli kepada pihak tertentu.⁶³ Hal ini sejalan dengan asas

⁶⁰ *Ibid.*, Hal. 156.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Kamal Rokan, *Op. Cit.*, Hal. 48.

⁶³ *Ibid.*

kebebasan dalam melakukan jual beli di dalam sistem ekonomi islam pada masa itu.

E. Menetapkan halangan untuk memasuki pasar

Hal ini juga bertentangan dengan asas kebebasan dalam sistem ekonomi islam pada masa itu, sehingga hal ini dilarang untuk dilakukan pada masa itu.

F. *Ba'y Najasyi*

Perjanjian antara penjual yang bertujuan untuk merugikan konsumen. Contoh yang sering dilakukan pada masa itu adalah dengan menyuruh orang lain untuk memuji barang dagangannya agar konsumen tertarik untuk membeli.⁶⁴

Sistem ekonomi islam pada masa itu memperbolehkan monopoli apabila memang itu didapatkan secara alamiah (*monopoly by nature*) yang didapat oleh pelaku usaha karena kepiawaiannya dalam berniaga, namun monopoli ini tidak boleh didapat dengan cara-cara diluar dari aturan-aturan yang telah diberlakukan pada masa itu.⁶⁵

Monopoli yang didapat dari peraturan perundang-undangan (*monopoly by law*) juga diperbolehkan untuk dilakukan dalam sistem ekonomi islam. Hal ini dicontohkan oleh Nabi Muhammad SAW selaku kepala pemerintahan pada saat itu ketika beliau melakukan intervensi pasar untuk mendistribusikan kekayaan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.⁶⁶ Intervensi juga dapat dilakukan apabila harga di pasaran melambung tinggi di atas kewajaran yang disebabkan oleh perilaku para pedagang (pelaku usaha) yang tidak sesuai dengan ajaran Islam.⁶⁷

Sedangkan yang dimaksud dengan barang-barang apa saja yang dapat dikategorikan sebagai hajat hidup orang banyak, dalam Hadist riwayat Abu Dawud Rasulullah SAW bersabda:

⁶⁴ *Ibid.* Hal. 158

⁶⁵ *Ibid.*, Hal. 36.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Lihat buku Fiqih Sunnah Jilid 4 karangan Sayyid Sabiq Hal. 157.

*“Orang-orang muslim memiliki hak bersama dalam tiga hal: air, rumput, dan api”*⁶⁸

Mustafa Kamal Rokan dalam bukunya yang berjudul “Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)” menjelaskan mengenai air, rumput, dan api tersebut. Selain air yang ada di permukaan bumi, air juga merupakan simbol dari energi yang ada di dalam bumi, contohnya minyak bumi, batubara dan bahan-bahan tambang lainnya. Rumput berarti segala sesuatu yang tumbuh di atas tanah, atau bisa juga diartikan sebagai hutan yang merupakan paru-paru di luar tubuh manusia. Menjaga kelestariannya merupakan kebutuhan seluruh umat manusia. Sedangkan api merupakan simbol energi yang ada di atas permukaan tanah, contohnya listrik.⁶⁹

Masih banyak lagi aturan-aturan mengenai praktik monopoli dan larangan persaingan usaha tidak sehat, tetapi tidak akan dibahas di dalam tulisan ini.

2.6 Monopoli Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Apabila kita melihat dari cita-cita negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam pancasila, maka negara selaku penyelenggara pemerintahan memiliki kewajiban untuk mengatur agar kepentingan-kepentingan ekonomi di Indonesia berjalan dalam keselarasan dan keharmonisan.⁷⁰ Maksudnya negara memiliki kewajiban untuk mengatur jalannya perekonomian di Indonesia tanpa mengekang kegiatan ekonomi rakyatnya. Demi melakukan kewajiban inilah, maka pemerintah Indonesia mengeluarkan peraturan mengenai praktek persaingan usaha melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat agar persaingan di Indonesia tidak berjalan secara membabi buta dan mengesampingkan kepentingan pihak-pihak yang tidak memiliki kekuatan permodalan.

Pengaturan mengenai persaingan usaha melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak

⁶⁸ Sabiq, *Op. Cit.*, Hal. 146.

⁶⁹ Kamal Rokan, *Op. Cit.*, Hal. 37.

⁷⁰ Redjeki Hartono, *Op. Cit.*, Hal. 132.

Sehat merupakan salah satu perwujudan dari cita-cita hukum ekonomi Indonesia sebagaimana telah dirumuskan di dalam Pancasila, yaitu kesejahteraan dan keadilan sosial.⁷¹ Dan melalui pengaturan ini, diharapkan dapat memberikan jaminan terhadap cita-cita hukum ekonomi Indonesia yang mencakup:

- a. Perwujudan masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Keadilan yang proporsional dalam masyarakat;
- c. Tidak adanya diskriminasi terhadap pelaku ekonomi;
- d. Persaingan yang sehat⁷²

Pada dasarnya di negara Indonesia monopoli sudah dikenal sejak lama. Hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 33 ayat 3 yang menyatakan bahwa segala kekayaan alam di negara Indonesia dikuasai oleh negara.⁷³ Dan apabila melihat dari pasal ini, maka pemerintah memiliki hak monopoli atas kekayaan alam Indonesia, baik dalam hal pengelolaan maupun pemanfaatan. Namun hak monopoli tersebut harus digunakan untuk mensejahterakan rakyat, dan bukan untuk kepentingan sekelompok golongan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dibentuk dengan tujuan untuk menegakkan asas-asas demokrasi ekonomi dalam kegiatan perekonomian di Indonesia dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan ketertiban umum, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁷⁴ Tujuan daripada ditegakkannya asas-asas tersebut lalu dijabarkan secara lebih rinci pada pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tujuan-tujuan tersebut adalah:

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan

⁷¹ Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

⁷² Redjeki Hartono, *Op. Cit.*, Hal. 31.

⁷³ Lihat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat 3.

⁷⁴ Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 2.

berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;

3. Mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
4. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.⁷⁵

Apabila diperhatikan secara lebih mendalam, maka ada 3 tujuan yang menjadi perhatian pemerintah dalam mengatur masalah monopoli dan persaingan usaha, yaitu: kesempatan yang sama untuk berusaha bagi tiap pelaku usaha; menciptakan iklim usaha yang sehat, kondusif dan kompetitif; dan pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan dalam masyarakat.⁷⁶

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat membedakan pengertian monopoli dengan praktek monopoli. Pada pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, monopoli didefinisikan sebagai: “penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.”⁷⁷ Sedangkan yang dimaksudkan dengan praktik monopoli adalah suatu proses pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.⁷⁸

Pengaturan mengenai monopoli itu sendiri diatur dalam pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pada ayat 2 pasal tersebut juga disebutkan keadaan-keadaan yang menyebabkan suatu penguasaan atas suatu barang dan/atau jasa dapat dikategorikan sebagai monopoli, yaitu:

- a. Barang dan/atau jasa tersebut belum ada substitusinya; atau
- b. Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 3.

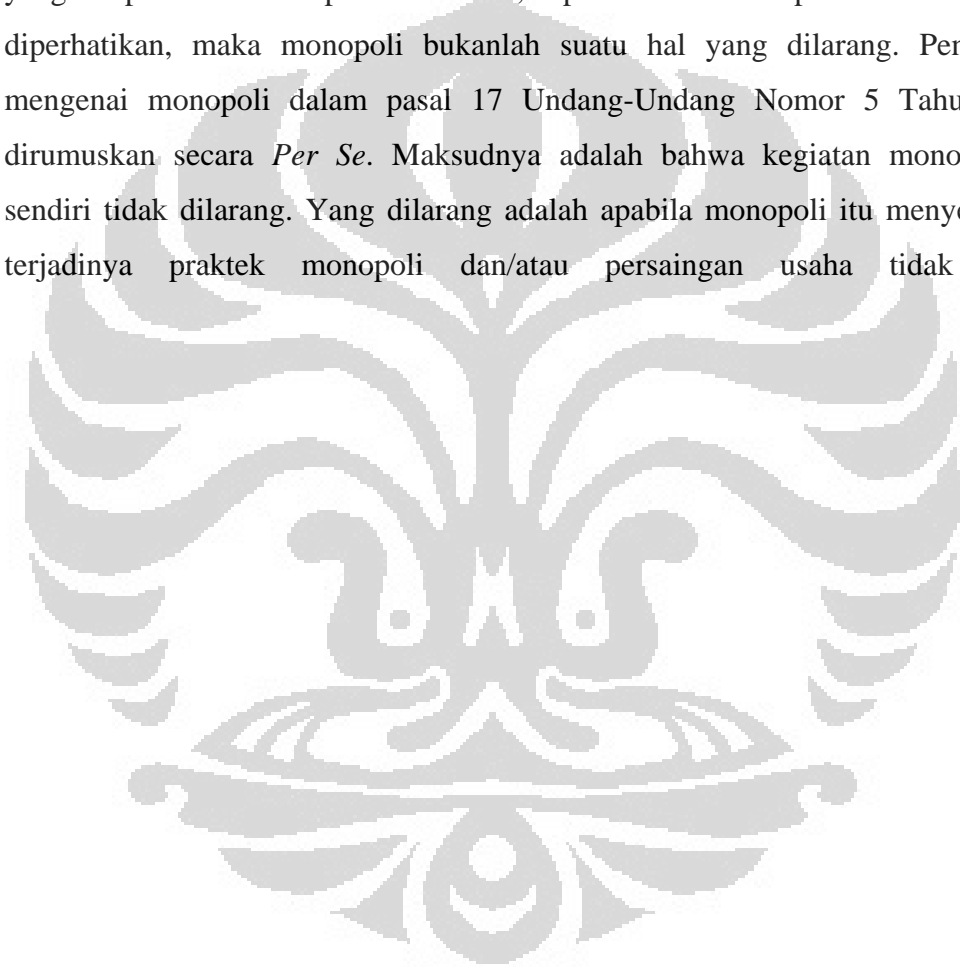
⁷⁶ Hermansyah, *Op. Cit.*, Hal. 15.

⁷⁷ Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 1 Angka 1.

⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 2.

- c. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang dan/atau jasa tertentu.⁷⁹

Apabila melihat dari perumusan undang-undang, maka apabila pelaku usaha memenuhi salah satu syarat yang diatur dalam pasal 17 ayat 2, maka pelaku usaha tersebut dianggap memiliki posisi monopoli. Hal ini dirasakan dapat menyebabkan disalah gunakannya ukuran mengenai monopoli, sehingga pelaku usaha dapat dituduh telah melakukan monopoli, padahal hanya satu tolak ukur yang terpenuhi. Meskipun demikian, apabila isi dari pasal 17 ini lebih diperhatikan, maka monopoli bukanlah suatu hal yang dilarang. Pengaturan mengenai monopoli dalam pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dirumuskan secara *Per Se*. Maksudnya adalah bahwa kegiatan monopoli itu sendiri tidak dilarang. Yang dilarang adalah apabila monopoli itu menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.



⁷⁹ Indonesia (d), Pasal 17 ayat 2.

BAB III

Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan KPPU Nomor: 22/KPPU-L/2007 Dalam Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar Sulawesi Selatan

3.1 Kasus Posisi

Perkara ini dimulai dari adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I dalam mengelola layanan penunjang kebandarudaraan, yaitu monopoli jasa pelayanan kargo di bandar udara Hasanuddin. Dalam melakukan pelayanan terhadap para pengguna jasa kargo di bandar udara Hassanuddin, PT. Angkasa Pura I mendirikan *Strategic Business Unit* (SBU) yang dinamakan *Speed and Secure* (SSC) *Warehousing* yang memiliki tujuan untuk menambah sumber pendapatan dari PT. Angkasa Pura I melalui pelayanan jasa kargo.

PT. Angkasa Pura I adalah sebuah badan hukum yang didirikan dengan tujuan untuk mengelola bandar udara di beberapa daerah di Indonesia, salah satunya adalah bandar udara Hasanuddin di Makassar, Sulawesi Selatan. Dalam mengelola bandar udara ini, PT. Angkasa Pura I memiliki kewajiban untuk memberikan jasa-jasa penunjang bandar udara, baik jasa penunjang langsung maupun tidak langsung yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan.⁸⁰ Salah satu jasa penunjang kebandarudaraan yang dapat dikelola secara langsung oleh PT. Angkasa Pura I adalah jasa pelayanan kargo di bandara Hasanuddin.

PT. Angkasa Pura I didirikan pertama kali pada tahun 1962 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1962 dengan nama Perusahaan Negara Angkasa Pura Kemayoran.⁸¹ Dan sesuai dengan kebijakan pemerintah, maka status PT. Angkasa Pura I sebagai Perusahaan Negara lama kelamaan berubah menjadi Perusahaan Umum (pada tahun 1987 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25

⁸⁰ Lihat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002.

⁸¹ PT. Angkasa Pura I, *Sejarah Perusahaan*, <http://www.angkasapura1.co.id/isi.php?option=sejarah.htm> diakses pada tanggal 1 Juni 2010.

Tahun 1987) dan akhirnya berubah menjadi Perseroan Terbatas (pada tahun 1992 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1992 dan berdasarkan akte Notaris Muhani Salim, S.H. pada tanggal 3 Januari 1993).⁸²

Karena posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I, para pengguna jasa dari SSC *Warehousing* mengeluh mengenai harga yang dikenakan kepada mereka. Mereka merasa keberatan untuk membayar tarif yang dikenakan oleh SSC *Warehousing* karena menilai tidak memiliki nilai tambah terhadap pelayanan yang mereka dapatkan. Para pengguna jasa ini menilai bahwa PT. Angkasa Pura I telah menyalahgunakan posisi monopoli yang dimilikinya untuk kepentingannya sendiri. Pengguna jasa dari SSC *Warehousing* yang tergabung dalam EMPU (Ekspedisi Muatan Pesawat Udara) dan juga PT. Pos Indonesia lalu melaporkan dugaan adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 kepada KPPU.

Dalam pemeriksaan pendahuluan, tim pemeriksaan pendahuluan menemukan indikasi adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya pasal 17 ayat 1 tentang monopoli, pasal 19 huruf a tentang penguasaan pasar, dan pasal 25 tentang penyalahgunaan posisi dominan.⁸³

Adapun *Speed and Secure (SSC) Warehousing* ini dibentuk dengan tujuan untuk menyelenggarakan pelayanan kebandarudaraan sebagaimana diatur oleh undang-undang, sekaligus menjamin terciptanya kelancaran, ketertiban, keamanan, efisiensi dan keselamatan penerbangan. Dan dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan *Warehousing*, maka diperlukan suatu sistem dan prosedur operasional SSC *Warehousing* yang diatur melalui Keputusan Direksi Nomor Kep.63/OM.10/2006 mengenai sistem dan prosedur operasional SSC *Warehousing*.⁸⁴

Akibat dari posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I, maka SSC ini membukukan keuntungan yang besar. Meskipun demikian, para pengguna jasa

⁸² *Ibid.*

⁸³ PT. Angkasa Pura I didenda Rp. 1 Milliar, <http://www.hukumonline.com/hoemp/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu.htm>, diakses pada tanggal 15 Desember 2009.

⁸⁴ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

dari SSC mengeluhkan biaya yang tinggi karena tidak sesuai dengan kualitas layanan yang diterima oleh pengguna jasa dari SSC *Warehousing*.⁸⁵ Berikut ini adalah besarnya biaya yang dikenakan oleh PT. Angkasa Pura I melalui SSC *Warehousing*.

Jasa Penumpukan	Asal Barang	Tarif Dasar	Keterangan
PJKP2U	Impor	US \$ 0,05/Kg/Hari	
	Ekspor	US \$ 0,04/Kg/Hari	
	Domestik	Rp.250/Kg/Hari	
Biaya Administrasi	Impor/Ekspor	US \$ 1	Untuk setiap dokumen AirWaybill/Transaksi
	Domestik	Rp. 2.500,-	
Pemakaian Fasilitas Cool Room, Cool Storage, Strong Box (bila fasilitas tersedia dalam gudang)		300% per hari dari tarif dasar	Dihitung sejak kargo masuk ke dalam gudang tanpa memperhitungkan Masa I
Jasa Penumpukan Surat Kabar/ Koran		50% dari Tarif Dasar	

Tabel.1

Daftar tarif Pelayanan Jasa Kargo dan Pos Pesawat Udara (PJKP2U) di Bandara Udara Hasanuddin-Makassar.⁸⁶

Dengan menerapkan besaran tarif diatas, maka PT. Angkasa Pura I melalui SSC membukukan laba besar, dan memiliki kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dari modal dengan rasio yang sangat besar. Maksudnya adalah bahwa dengan melakukan kegiatannya, maka SSC *Warehousing* ini mendapatkan keuntungan yang besar apabila dibandingkan dengan modal yang dikeluarkannya, yaitu sebesar 534.06%.⁸⁷ Selain itu, melalui SSC *Warehousing* ini, PT. Angkasa Pura I juga membukukan kemampuan untuk memperoleh laba dari aktiva yang dipergunakan sebesar 126,51%.⁸⁸ Dan dengan keadaan ini, para pengguna jasa SSC *Warehousing* yang tergabung dalam EMPU merasa keberatan dengan tarif

⁸⁵PT. Angkasa Pura I didenda Rp. 1 Milliar, <http://www.hukumonline.com/holemp/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu.htm>, diakses pada tanggal 15 Desember 2009.

⁸⁶ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

⁸⁷ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

⁸⁸ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

yang dikenakan kepada mereka karena pelayanan dari *SSC Warehousing* yang tidak mencerminkan harga yang telah mereka keluarkan. Para pengguna jasa dari *SSC Warehousing* ini mengeluh mengenai masalah pelayanan dan keamanan yang diberikan oleh *SSC Warehousing* tidak mencerminkan harga yang dibayarkan oleh para pengguna jasa dari *SSC Warehousing* yang tergabung dalam EMPU. Berikut adalah laporan keuangan dari *SSC Warehousing*.

NAMA AKUN	2005	2006	2007
LABA- RUGI OPERASIONAL			
PENDAPATAN NON AERONAUTIKA			
Pemakaian Listrik, Telepon, Air, Parkir, Anjungan, Pas & Ruang Tunggu	-	21.878.949	21.215.624
Sewa-sewa Ruang	74.993.000	53.325.000	56.700.000
PJKP2U	7.247.657.283	7.255.277.148	7.620.488.731
Jumlah Pendapatan Non Aeronautika	7.322.650.283	7.330.481.097	7.698.404.355
Pegawai	621.110.480	1.061.050.078	1.570.202.252
Pemeliharaan	42.842.800	76.830.300	106.979.489
Suply dan perlengkapan	123.733.978	184.026.371	202.514.617
Utilitas	975.536.181	131.613.399	148.396.271
Umum	1.578.253.403	1.696.702.652	2.117.542.200
Penyusutan aktiva tetap	227.944.326	229.861.592	238.391.288
Penyisihan piutang ragu-ragu	20.009.088	-	21.335.538
Jumlah beban operasi	2.711.430.256	3.380.084.392	4.405.361.656
LABA (RUGI) OPERASI	4.611.220.027	3.950.396.705	3.293.042.699
PENDAPATAN DAN BEBAN LAIN-LAIN			
Pendapatan lain-lain	248.471.334	227.330.550	199.385.753
Beban lain-lain	(66.568,711)	(102.908.344)	(40.944.739)
LABA RUGI BERSIH	4.793.112.650	4.072.818.911	3.451.483.714
Sumber: Laporan keuangan SSC Warehousing 2005-2007			

Meskipun telah membukukan keuntungan yang sangat besar apabila dibandingkan dengan modalnya, PT. Angkasa Pura I melalui *SSC Warehousing-*

nya dinilai kurang memuaskan dalam memberikan pelayanan dan bahkan dianggap menyalahgunakan posisi monopolinya. Para pengguna jasa dari *SSC Warehousing* ini mengeluhkan buruknya kualitas layanan yang diberikan oleh *SSC Warehousing* ini. Sebelum beroperasinya *SSC Warehousing* ini, para pelaku usaha di bidang ekspedisi angkutan udara di Bandar Udara Hasanuddin ini berhubungan langsung dengan maskapai penerbangan, namun ketika *SSC Warehousing* ini mulai beroperasi, mereka diwajibkan untuk menggunakan jasa dari *SSC Warehousing* ini dan harus membayar biaya lebih, sesuai dengan besaran tarif yang telah disebutkan diatas.⁸⁹

Meskipun para pengguna jasa *SSC Warehousing* ini harus mengeluarkan biaya tambahan, namun mereka tidak merasakan manfaat dari biaya yang harus mereka keluarkan tersebut. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan dari dibentuknya *SSC Warehousing* ini sendiri, yaitu untuk menjamin terciptanya kelancaran, ketertiban, keamanan, efisiensi dan keselamatan dari barang-barang yang ada di dalam pengelolaan dari *SSC Warehousing*.⁹⁰ PT. Pos Indonesia dalam kesaksiannya di hadapan Sidang Majelis KPPU mengatakan bahwa PT. Pos Indonesia keberatan dengan biaya yang dikenakan oleh *SSC Warehousing* ini. Hal ini disebabkan karena PT. Pos Indonesia harus membayar biaya PJKP2U, biaya administrasi, biaya konsesi, dan biaya tambahan lain yang menyebabkan bertambahnya biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk mengirimkan kargo melalui udara.⁹¹ Meskipun harus membayar biaya lebih, PT. Pos Indonesia tetap khawatir terhadap keamanan kargo di gudang *SSC Warehousing* karena tidak ada tanggung jawab yang jelas mengenai keselamatan kargo selama berada di gudang *SSC Warehousing*.⁹²

Keluhan lain dikemukakan oleh PT. Bawakaraeng Makmur dan PT. Agung Panca Mulya yang mengeluhkan mengenai lambatnya kinerja dari *SSC*

⁸⁹ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

⁹⁰ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

⁹¹ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

⁹² Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

Warehousing dalam memuat kargo ke dalam pesawat.⁹³ Bahkan mereka juga mengeluhkan bahwa agar *SSC Warehousing* mau memuat kargo ke dalam pesawat, mereka harus mengawasi sendiri hal tersebut, padahal telah kita ketahui sebelumnya bahwa *SSC Warehousing* beroperasi di area yang tidak boleh ada petugas lain selain petugas dari *SSC Warehousing* itu sendiri. Keluhan-keluhan serupa juga diajukan oleh beberapa pengguna jasa kargo lainnya, seperti Garuda Indonesia dan Merpati Nusantara. Pihak Merpati Nusantara bahkan pernah kehilangan barang ketika berada di dalam penguasaan dari *SSC Warehousing*, namun pihak *SSC Warehousing* tidak mau bertanggung jawab dan bahkan mengalihkan kesalahannya kepada Merpati Nusantara.⁹⁴

Terhadap kekurangan-kekurangan dalam masalah pelayanan dari *SSC Warehousing* ini pihak Garuda Indonesia cabang Makassar pernah mengirimkan surat dengan No. Garuda/UPGDM/20012/07 tanggal 16 Januari 2007 kepada General Manager *SSC Warehousing* perihal Pelayanan dan Pengamanan Gudang Kargo Bandara Hasanuddin yang isinya merupakan saran mengenai apa saja yang harus ditingkatkan oleh *SSC Warehousing* dalam melakukan pelayanan. Pihak Garuda Indonesia menekankan hal-hal berikut ini:

- a. Peningkatan pengamanan terhadap setiap barang-barang yang masuk ke dalam gudang kargo guna memastikan isi dan jenis barang dalam kemasan adalah barang berbahaya atau bukan;
- b. Pembagian batas yang jelas antara *land slide* dan *air slide*, dimana proses penerimaan barang (*acceptance*) dan timbang barang berada di wilayah *land slide* yang dapat dimasuki oleh pengirim (*shipper/agent/sub agent*), namun pada wilayah *air slide* adalah area steril (*restricted area*) yang hanya dapat dimasuki oleh petugas yang berkepentingan;
- c. Melakukan tindakan-tindakan antisipatif terhadap kemungkinan terjadinya barang hilang/rusak dalam area pergudangan yang dapat merugikan pemilik barang maupun perusahaan penerbangan yang bersangkutan;

⁹³ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

⁹⁴ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007.

- d. Pengadaan alat-alat pendukung pergudangan (*warehouse equipment*) seperti alat timbang yang akurat (telah ditera secara periodik oleh Instansi yang berwenang), *forklift*, *hand pallet*, *pallet kayu* (untuk storage), dan lain-lain baik di gudang keberangkatan (*outgoing*) internasional/domestic maupun gudang kedatangan (*incoming*) internasional/domestik;
- e. Pengadaan alat-alat pengamanan seperti CCTV sebagai *monitoring* seluruh kegiatan *moving* dan Peralatan X-Ray untuk pencegahan pengiriman barang-barang berbahaya (*dangerous goods*) dan barang illegal yang tidak dilaporkan (*declared*). Kedua peralatan tersebut merupakan *mandatory equipment* untuk standar pergudangan;
- f. Penerapan *Standard Operation Procedure* (SOP) yang jelas dalam hal pengelolaan pergudangan guna meningkatkan pelayanan terhadap para pengguna jasa maupun *airline* sebagai *user*;
- g. *Memorandum of Understanding* (MOU) antara pihak Perusahaan Penerbangan dengan pihak PT AP I perihal Batasan Tugas dan Tanggung Jawab Antara Pengguna dan Pengelola Jasa Pergudangan;⁹⁵

Meskipun banyak menuai keluhan dari pengguna jasa layanannya, PT. Pandu Siwi Sentosa mengatakan bahwa meskipun harus membayar biaya yang lebih, namun semenjak beroperasinya SSC *Warehousing* ini pengiriman barang melalui udara ini menjadi lebih terorganisir dan terawasi, namun keluhan tetap datang karena harga yang terlalu tinggi dan kecepatan pelayanan dari SSC *Warehousing* itu sendiri.⁹⁶

Pembelaan PT. Angkasa Pura I mengenai penetapan tarif jasa pelayanan kebandarudaraan telah di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 pada pasal 34 ayat 4. Ketentuan tersebut mengatakan bahwa dalam menetapkan besarnya tarif layanan jasa kebandarudaraan, PT. Angkasa Pura I harus mengkonsultasikannya dengan Menteri Perhubungan.⁹⁷ Dengan demikian, masih ada kontrol dari pemerintah terhadap posisi monopoli yang telah dilimpahkan

⁹⁵ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

⁹⁶ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

⁹⁷ Indonesia (c), *Op. Cit.*, Pasal 34.

kepada PT. Angkasa Pura I selaku Badan Usaha Kebandarudaraan yang mengelola beberapa bandar udara, salah satunya Bandar Udara Hassanuddin Makassar.

Tarif yang dikenakan oleh PT. Angkasa Pura I dalam pelayanan jasa kargo di Bandar Udara Hassanuddin juga telah di konsultasikan dengan menteri perhubungan. Selain itu, PT. Angkasa Pura I, berdasarkan kesepakatan dengan GAPEKSU, juga harus mengkonfirmasi dengan GAPEKSU sehingga seharusnya besarnya tarif sudah disepakati oleh semua pihak dan tidak memberatkan bagi pengguna jasa pelayanan kargo di Bandar Udara Hassanuddin Makassar. Hal ini adalah bentuk kesepakatan antara pihak PT. Angkasa Pura I dan GAPEKSU berkaitan dengan pengoperasian terminal kargo di bandara Hassanuddin.

Selain itu juga, PT. Angkasa Pura I menyatakan bahwa tarif di Bandar Udara Hassanuddin merupakan tarif yang termurah dari seluruh bandar udara yang dikelola oleh PT. Angkasa Pura I. Berikut adalah besaran harga dan pengelola pelayanan jasa kargo di bandar-bandar udara yang dikelola oleh PT. Angkasa Pura I

No.	Bandar Udara	Pengelola	Tarif
1	Hasanuddin - Makassar	SBU PT. API	Rp. 250,- /Kg
2	Sepinggan - Balikpapan	SBU PT. API	Rp. 350,- /Kg
3	Juanda - Surabaya	PT. API dan Garuda	Rp. 400,- /Kg
4	Syamsudin Noor - Banjarmasin	PT. API dan Garuda	Rp. 300,- /Kg
5	Sam Ratulangi - Manado	PT. API dan Garuda	Rp. 300,- /Kg
6	Ngurah Rai - Denpasar	PT. API, PT. KMSI dan Garuda	Rp. 390,- /Kg
7	Pattimura - Ambon	PT. API dan PT. DBM	Rp. 300,- /Kg

Sumber: Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007

PT. Angkasa Pura I dalam pembelaannya juga menyebutkan bahwa Laporan Keuangan yang didapatkan oleh tim Pemeriksa Lanjutan tidak sah karena hasil tersebut belum di audit oleh Dirjen Perhubungan Udara dan laporan keuangan SSC *Warehousing* tidak dapat dilihat secara terpisah dari laporan konsolidasi PT API secara keseluruhan.⁹⁸ Untuk menanggapi keluhan tentang masalah

⁹⁸ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

keamanan, PT. Angkasa Pura I menyatakan bahwa pada saat ini PT. Angkasa Pura I telah melakukan yang terbaik untuk menjamin keamanan dari kargo para pengguna jasanya. Hal ini ditunjukkan dengan dimilikinya alat-alat keamanan canggih yang untuk pengoperasiannya saja memerlukan operator yang memiliki lisensi dari Direktorat Jendral Perhubungan Udara.⁹⁹ PT. Angkasa Pura I juga berencana untuk mendatangkan mesin *X-Ray* berteknologi terbaru untuk meningkatkan pelayanannya di bidang keamanan.¹⁰⁰

PT. Angkasa Pura I juga menjelaskan bahwa pengertian *speed* hanya relevan dalam hubungannya dengan tugas dan tanggung jawab PT. Angkasa Pura I atau *SSC Warehousing* dalam zona Lini I. Tugas dan tanggung jawab diluar Zona Lini I, yakni Zona Lini II atau *Ramp Area* (apron, service road) adalah fasilitas sisi udara bukan lah menjadi tanggung jawab PT. Angkasa Pura I, melainkan menjadi tanggung jawab EMPU pada zona lini II dan atau tanggung jawab perusahaan penerbangan pada *ramp area* yang biasanya didelegasikan kepada *Ground Handling Agent*.¹⁰¹ Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, PT. Angkasa Pura I membagi daerah operasinya menjadi dua, yaitu Lini I yang tidak boleh dimasuki oleh siapaun selain petugas dari *SSC Warehousing* dan Lini II yang merupakan daerah yang dapat dimasuki oleh para pengguna jasa dari *SSC Warehousing*.

Dalam melakukan pemeriksaan di depan majelis KPPU, berdasarkan alat-alat bukti yang telah ditemukan, dan keterangan dari terlapor dan saksi-saksi, majelis KPPU menimbang dan menilai perkara monopoli pelayanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar. Hal ini dilakukan untuk memutuskan apakah PT. Angkasa Pura I melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 atau tidak. Pertimbangan ini juga menyangkut posisi monopoli dari PT. Angkasa Pura I yang merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan.

Dalam melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Nomor

⁹⁹ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

¹⁰⁰ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

¹⁰¹ Lihat putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

5 Tahun 1999 untuk melakukan beberapa hal sebagaimana diatur dalam pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan melihat kepada ketentuan ini, maka KPPU selaku pengawas jalannya persaingan usaha di Indonesia, harus melakukan tindakan-tindakan sebagaimana disebutkan didalam pasal tersebut untuk menjamin berjalannya persaingan yang sehat diantara para pelaku usaha, dalam hal ini pada pelayanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar.

Pertimbangan yang dilakukan oleh KPPU terhadap posisi monopoli dari PT. Angkasa Pura I adalah berdasarkan fakta bahwa PT. Angkasa Pura I merupakan badan usaha yang didirikan berdasarkan akta Notaris pada tahun 1993. Pada awalnya PT. Angkasa Pura I merupakan Badan Usaha Milik Negara yang sengaja didirikan untuk mengelola layanan kebandarudaraan dengan status Perusahaan Negara yang pada akhirnya status Perusahaan Negara ini dirubah menjadi Perseroan Terbatas. Selanjutnya berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 jo Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001, PT. Angkasa Pura I diberikan kewenangan untuk mengelola beberapa bandar udara di kawasan Indonesia, salah satunya adalah Bandar Udara Hasanuddin Makassar.¹⁰² Pada pasal 26 ayat 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992, Pemerintah mendelegasikan secara langsung pengaturan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan bandar udara umum kepada Peraturan Pemerintah, yang selanjutnya diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001. Dalam melakukan kegiatannya, PT. Angkasa Pura I juga melakukan kegiatan “usaha” yaitu mencari keuntungan, melakukan usahanya secara kontinyu, dan dilakukan secara sah dalam artian tidak melanggar peraturan perundang-undangan.¹⁰³ Hal ini juga menyatakan bahwa PT. Angkasa Pura I merupakan subyek hukum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

PT. Angkasa Pura I diberikan kewenangan untuk membentuk suatu *Strategic Business Unit* yang bertujuan untuk menambah penghasilan dari PT. Angkasa Pura I yang diatur dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002

¹⁰² Lihat Putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

¹⁰³ Sri Redjeki Hartono, *Op. Cit.*, Hal. 40

yang menyatakan bahwa usaha kegiatan penunjang kebandarudaraan dapat dilakukan oleh unit pelaksana dari badan usaha kebandarudaraan.

Pertimbangan-pertimbangan yang diambil oleh KPPU dalam memutus perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007 adalah sebagai berikut:

- a. KPPU mengakui bahwa posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I merupakan pelaksanaan dari suatu peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 jo Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001.
- b. KPPU menilai bahwa pengelolaan layanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar adalah merupakan salah satu jasa penunjang kebandarudaraan. Hal ini berdasarkan kepada Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002.
- c. KPPU menilai bahwa PT. Angkasa Pura I memiliki kewenangan untuk menentukan besarnya tarif atas pelayanan jasa kebandarudaraan. Hal ini berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 29 Tahun 1997.
- d. KPPU menilai bahwa karena tarif yang dikenakan kepada pengguna jasa dari *SSC Warehousing*, PT. Angkasa Pura I melalui *SSC Warehousing* membukukan keuntungan yang sangat besar.
- e. KPPU menilai bahwa PT. Angkasa Pura I tidak memberikan layanan yang sesuai dengan tarif yang dikenakan kepada para pengguna jasa dari *SSC Warehousing*.
- f. KPPU menilai bahwa meskipun PT. Angkasa Pura I diduga juga melanggar pasal 19 dan 25 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, PT. Angkasa Pura I tidak memenuhi unsur-unsur pasal-pasal tersebut.
- g. KPPU menilai bahwa PT. Angkasa Pura I memenuhi unsur-unsur dalam pasal 17 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan PT. Angkasa Pura I dinyatakan telah melanggar pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Meskipun demikian, KPPU menilai bahwa PT. Angkasa Pura I memang memiliki kewenangan untuk mengelola pelayanan jasa kebandarudaraan di Bandar Udara Hasanuddin Makassar.
- h. KPPU menilai bahwa dengan menerapkan tarif yang tidak sesuai dengan pelayanan yang diberikan, PT. Angkasa Pura I telah melakukan

penyalahgunaan terhadap posisi monopoli yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepadanya. Dan KPPU menilai bahwa apa yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I ini telah melanggar azas kepentingan umum di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.¹⁰⁴

Setelah melakukan pertimbangan-pertimbangan sebagaimana telah disebutkan diatas, maka Majelis KPPU memutuskan bahwa PT. Angkasa Pura I telah melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Isi putusan KPPU tersebut adalah sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa PT AP I secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
2. Menyatakan bahwa PT AP I secara sah dan meyakinkan tidak melanggar Pasal 19 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
3. Menyatakan bahwa PT AP I secara sah dan meyakinkan tidak melanggar Pasal 25 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
4. Memerintahkan kepada PT AP I untuk meningkatkan pelayanan dan keamanan dalam jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin, Makassar selambatlambatnya 1 (satu) bulan semenjak keputusan ini memiliki kekuatan hukum tetap;
5. Memerintahkan kepada PT AP I untuk menghitung ulang tarif jasa pelayanan kargo sesuai dengan harga dan tingkat keuntungan yang wajar;
6. Memerintahkan kepada PT AP I untuk membayar denda sebesar Rp.1.000.000.000,- (*satu milyar rupiah*) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai Setoran Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha, Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha).¹⁰⁵

¹⁰⁴ Lihat Putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

¹⁰⁵ Lihat Putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

3.2 Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan KPPU Nomor: 22/KPPU-L/2007 Dalam Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar Sulawesi Selatan

Setelah kita mengetahui kasus monopoli yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I atas pelayanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar, selanjutnya akan kita kaji perkara tersebut menurut peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang ada.

Pada dasarnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diundangkan untuk menjaga iklim persaingan di Indonesia. Seperti kita ketahui, persaingan merupakan hal yang memiliki sisi positif, karena dengan adanya persaingan di antara para pelaku usaha, maka tiap-tiap pelaku usaha yang berada di dalam pasar yang sama akan berusaha lebih keras untuk melakukan efisiensi, produktivitas, inovasi dan kualitas produk yang lebih baik.¹⁰⁶ Dengan kata lain, hukum persaingan usaha adalah hukum yang mengatur bagaimana persaingan seharusnya dilakukan di antara para pelaku usaha di dalam pasar yang sama. Berdasarkan kepada definisi tersebut maka kita dapat mengetahui bahwa subyek hukum dari hukum persaingan usaha adalah pelaku usaha, baik yang berupa perorangan maupun badan hukum.

PT. Angkasa Pura I didirikan pertama kali pada tahun 1962 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1962 dengan nama Perusahaan Negara Angkasa Pura Kemayoran.¹⁰⁷ Dan sesuai dengan kebijakan pemerintah, maka status PT. Angkasa Pura I sebagai Perusahaan Negara lama kelamaan berubah menjadi Perusahaan Umum (pada tahun 1987 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1987) dan akhirnya berubah menjadi Perseroan Terbatas (pada tahun 1992 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1992 dan berdasarkan akte Notaris Muhani Salim, S.H. pada tanggal 3 Januari 1993).¹⁰⁸

¹⁰⁶ Hermansyah, *Op. Cit.*, Hal. 10

¹⁰⁷ PT. Angkasa Pura I, *Sejarah Perusahaan*, <http://www.angkasapura1.co.id/isi.php?option=sejarah.htm> diakses pada tanggal 1 Juni 2010.

¹⁰⁸ *Ibid.*

Menurut pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.¹⁰⁹

Dengan demikian, status PT. Angkasa Pura I selaku pelaku usaha yang mengelola pelayanan jasa kargo di bandar udara Hassanuddin adalah juga sebagai salah satu subjek hukum dari hukum persaingan usaha, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Atas dasar ketentuan ini, maka PT. Angkasa Pura I terikat oleh ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pasal 35 dan 36, dalam menangani suatu perkara mengenai persaingan usaha, KPPU memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

- A. Tugas KPPU berdasarkan pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999:
1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
 2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
 3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
 4. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;

¹⁰⁹ Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 5.

5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
 6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
 7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.¹¹⁰
- B. Wewenang KPPU berdasarkan pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999:
1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
 2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
 3. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditentukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
 4. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
 5. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
 6. Memanggil dan menghasilkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
 7. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
 8. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;

¹¹⁰ Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 35

9. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
10. Memutuskan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
11. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
12. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.¹¹¹

3.2.1 Tahap Pemeriksaan

Perkara ini dimulai dari adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I dalam mengelola layanan penunjang kebandarudaraan, yaitu monopoli jasa pelayanan kargo di bandar udara Hassanuddin. Dalam melakukan pelayanan terhadap para pengguna jasa kargo di bandar udara Hassanuddin, PT. Angkasa Pura I mendirikan *Strategic Business Unit* (SBU) yang dinamakan *Safe and Secure* (SSC) *Warehousing* yang memiliki tujuan untuk menambah sumber pendapatan dari PT. Angkasa Pura I melalui pelayanan jasa kargo.

Karena posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I, para pengguna jasa dari SSC *Warehousing* mengeluh mengenai harga yang dikenakan kepada mereka. Mereka merasa keberatan untuk membayar tarif yang dikenakan oleh SSC *Warehousing* karena menilai tidak memiliki nilai tambah terhadap pelayanan yang mereka dapatkan. Pengguna jasa dari SSC *Warehousing* yang tergabung dalam EMPU (Ekspedisi Muatan Pesawat Udara) dan juga PT. Pos Indonesia lalu melaporkan dugaan adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 kepada KPPU.

a. Tahap Pemeriksaan Pendahuluan

Pemeriksaan pendahuluan merupakan tindakan dari KPPU untuk meneliti dan/atau memeriksa laporan mengenai adanya pelanggaran terhadap Undang-

¹¹¹ *Ibid.*, Pasal 36.

Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan menentukan apakah laporan tersebut dinilai perlu untuk dibawa ke pemeriksaan tahap selanjutnya.¹¹²

Setelah menerima laporan dari para pengguna jasa layanan dari SSC *Warehousing*, KPPU lalu melakukan tindakan lanjutan berupa pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I dalam mengelola layanan kargo di bandar udara Hassanuddin. Hal ini sesuai dengan wewenang yang diberikan kepada KPPU oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pasal 36. Kemudian menurut pasal 39 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU wajib menyelesaikan pemeriksaan pendahuluan dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari setelah laporan diterima.¹¹³ Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pasal 39 ayat 1, tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksudkan dengan 30 hari. Penjelasan mengenai “hari” yang dimaksud didapat di dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU pasal 1 angka 5 yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “hari” adalah hari kerja. Jadi KPPU wajib menyelesaikan pemeriksaan pendahuluan selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari kerja setelah laporan mengenai dugaan terjadinya pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diterima secara lengkap, dan ditetapkannya penetapan pemeriksaan pendahuluan oleh KPPU.¹¹⁴

Dalam perkara Nomor 22/KKPU-L/2007, pemeriksaan pendahuluan dilakukan sejak tanggal 25 September 2007 sampai tanggal 5 Nopember 2007. Dan karena adanya hari libur dan cuti bersama Idul Fitri 1428 Hijriah, maka KPPU mengeluarkan Penetapan Nomor 61/PEN/KPPU/X/2007 yang merubah jangka waktu Pemeriksaan Pendahuluan Perkara Nomor : 22/KPPU-L/2007 menjadi 25 September 2007 menjadi 14 Nopember 2007.¹¹⁵

¹¹² Kamal Rokan, *Op. Cit.*, Hal. 271.

¹¹³ Lihat pasal 39 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

¹¹⁴ Lihat Pasal 38 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Lihat juga Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 1 angka 11 dan pasal 16.

¹¹⁵ Lihat Putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

Memang tidak ada pengaturan mengenai perpanjangan jangka waktu dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maupun peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006, namun kita mengetahui bahwa hari libur dan cuti bersama dalam rangka Idul Fitri 1428 Hijriah merupakan hari libur, dan bukan merupakan hari kerja sebagaimana diatur dalam pasal 39 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 jo pasal 36 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006.

b. Tahap Pemeriksaan Lanjutan

Tahap pemeriksaan lanjutan ini adalah serangkaian pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU sebagai tindak lanjut dari pemeriksaan pendahuluan, apabila dalam pemeriksaan pendahuluan ditemukan indikasi adanya pelanggaran atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, atau KPPU masih memerlukan waktu yang lebih lama untuk menyelidiki dan memeriksa secara lebih mendalam kasus yang sedang diperiksa.¹¹⁶ Pemeriksaan lanjutan dilakukan oleh tim pemeriksa lanjutan yang paling sedikit terdiri dari 3 anggota komisi, dan dibantu oleh sekretariat komisi. Pemeriksaan ini memiliki jangka waktu 60 hari setelah berakhirnya pemeriksaan pendahuluan dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari.¹¹⁷

Dalam pemeriksaan ini, KPPU bertugas untuk mencari bukti-bukti adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh pihak terlapor. Adapun hal-hal yang dapat dilakukan oleh anggota tim pemeriksaan lanjutan diatur di dalam pasal 44 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006, yaitu:

- a. Memeriksa dan meminta keterangan terlapor;
- b. Memeriksa dan meminta keterangan dari saksi, ahli, dan instansi pemerintah;
- c. Meminta, mendapatkan dan menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain;

¹¹⁶ Kamal Rokan, *Op. Cit.*, Hal. 272.

¹¹⁷ Lihat pasal 50 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006.

- d. Melakukan penyelidikan terhadap kegiatan terlapor atau pihak lain terkait dengan dugaan pelanggaran.¹¹⁸

Menurut pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dalam laporan pemeriksaan lanjutan, Tim Pemeriksa Lanjutan harus menyimpulkan ada atau tidaknya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh terlapor, yang disusun berdasarkan paling sedikit 2 alat bukti. Pemeriksaan lalu dicatatkan dalam berita acara pemeriksaan lanjutan yang ditandatangani oleh pihak yang diperiksa dan sekretariat komisi.

Pada kasus, tim pemeriksa pendahuluan KPPU menemukan adanya indikasi kuat bahwa PT. Angkasa Pura I melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan atas rekomendasi dari tim pemeriksa pendahuluan, KPPU menerbitkan Penetapan Komisi Nomor: 73/PEN/KPPU/XI/2007 tanggal 14 Nopember 2007 tentang Pemeriksaan Lanjutan Perkara Nomor: 10/KPPU-L/2007 yang menetapkan untuk melanjutkan Perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007 ke dalam tahap Pemeriksaan Lanjutan terhitung sejak tanggal 15 Nopember 2007 sampai dengan tanggal 21 Februari 2008, dan melalui keputusan KPPU Keputusan Nomor: 57/KEP/KPPU/II/2007 diperpanjang mulai tanggal 22 Februari 2007 sampai tanggal 08 April 2007.

Dalam pemeriksaan lanjutan tersebut, tim pemeriksa lanjutan KPPU atas perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007 telah melakukan pemeriksaan terhadap alat-alat bukti yang dapat digunakan, yaitu keterangan saksi; keterangan ahli; surat dan atau dokumen; petunjuk; dan keterangan pelapor. Dan atas keterangan yang telah dikumpulkan oleh tim pemeriksa lanjutan, KPPU mengeluarkan penetapan Nomor: 58/KPPU/PEN/IV/2008 tentang Sidang Majelis Komisi Perkara Nomor: 22/KPPU-L/2007 untuk membawa perkara pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini ke tahap Sidang Majelis KPPU dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari kerja terhitung sejak tanggal 09 April 2008 sampai dengan 22 Mei 2008. KPPU lalu menunjuk hakim yang

¹¹⁸ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Peraturan Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU*, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2006, Pasal 40.

bertugas untuk memeriksa perkara PT. Angkasa Pura I di dalam tahap Sidang Majelis KPPU melalui Keputusan Komisi Nomor: 148/KPPU/KEP/IV/2008.

c. Pemeriksaan Sidang Majelis Komisi

Setelah menerima laporan hasil pemeriksaan lanjutan yang menyimpulkan bahwa telah terjadi pelanggaran atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU membentuk suatu majelis komisi yang bertugas untuk menilai, menyimpulkan, dan memutuskan perkara berdasarkan bukti-bukti yang telah didapat pada tahap pemeriksaan lanjutan.¹¹⁹ Majelis komisi terdiri dari 3 orang anggota komisi, dan terdapat sekurang-kurangnya satu anggota majelis komisi yang juga berperan sebagai tim pemeriksa pada tahap pemeriksaan lanjutan. Dalam jangka waktu 30 hari kerja terhitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan, putusan dari majelis komisi harus dikeluarkan.

Dalam kasus monopoli yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I, pemeriksaan lanjutan ditentukan harus selesai pada tanggal 09 April 2008. Oleh karena itu, putusan dari majelis KPPU harus diputuskan paling lambat 30 hari kerja terhitung mulai tanggal 10 April 2008. Hal ini sesuai dengan ketentuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pasal 43 ayat 3, yang menyatakan bahwa KPPU harus memutuskan ada atau tidaknya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam jangka waktu tersebut diatas, dan keputusan harus dibacakan di dalam sidang yang terbuka untuk umum.¹²⁰

Dalam pemeriksaan di hadapan sidang majelis KPPU, majelis hakim KPPU memeriksa bukti-bukti yang telah didapatkan di dalam pemeriksaan tahap lanjutan, dan melakukan pertimbangan-pertimbangan atas bukti-bukti tersebut untuk mencapai suatu keputusan atas pelanggaran yang diduga telah dilakukan oleh pihak terlapor, dalam hal ini PT. Angkasa Pura I. Dalam Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006, majelis KPPU memiliki tugas untuk menilai, menyimpulkan dan memutuskan apakah pelanggaran telah terjadi atau tidak, dan atas hal tersebut, majelis KPPU juga berwenang untuk

¹¹⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Op. Cit.*, Pasal 51

¹²⁰ Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 44 ayat 3 dan 4.

menjatuhkan sanksi administratif kepada terlapor apabila terlapor telah terbukti melakukan pelanggaran.¹²¹ Selain menjatuhkan sanksi administratif, majelis hakim KPPU juga diberikan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan lain, sebagaimana telah diatur dalam peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006 pasal 6 ayat 2, yaitu:

- a. Mempelajari dan menilai semua hasil pemeriksaan lanjutan.
- b. Memberikan kesempatan kepada terlapor untuk menyampaikan keterangan dan data tambahan, penilaian dan/atau pembelaan terkait dengan dugaan pelanggaran.
- c. Menentukan waktu sidang majelis dan sidang majelis untuk membacakan putusan.
- d. Menandatangani putusan komisi.
- e. Memberikan saran dan pertimbangan untuk pemerintah dan/atau pihak lain untuk mewujudkan persaingan usaha yang sehat.¹²²

Menurut ketentuan diatas, KPPU juga dapat memberikan masukan bagi pemerintah dan/atau pihak lain untuk menjaga iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Dengan kata lain, KPPU tidak harus menjatuhkan hukuman apabila dianggap tidak perlu, atau apabila pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dinilai merupakan salah satu pengecualian seperti yang diatur dalam pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Atas dasar ketentuan diatas, maka KPPU dapat memberikan masukan kepada pemerintah selaku pemegang hak pengelolaan Bandar Udara Hasanuddin untuk memperbaiki pengawasan terhadap jalannya pengelolaan Bandar Udara Hasanuddin yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I agar tidak terjadi hal seperti yang telah diadakan oleh para pengguna layanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin.

3.2.2 Putusan KPPU

¹²¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Op. Cit.*, Pasal 6 ayat 1.

¹²² *Ibid.*, Pasal 6 ayat 2.

Setelah melakukan serangkaian pemeriksaan tersebut, Majelis KPPU lalu mengeluarkan putusan yang isinya menyatakan bahwa PT. Angkasa Pura I terbukti secara sah dan meyakinkan telah melanggar ketentuan pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang monopoli, dan menjatuhkan hukuman berupa denda sebesar Rp. 1 Milliar.

Pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan pengaturan tentang larangan monopoli bagi pelaku usaha. Pengaturan tentang larangan monopoli ini dirumuskan melalui pendekatan *rule of reason* yang berarti pelanggaran baru terjadi apabila karena monopoli yang dilakukan oleh pelaku usaha, terjadi akibat yang dilarang oleh undang-undang ini, yaitu terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Secara lengkapnya, pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berbunyi sebagai berikut:

“pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat”¹²³

Tentunya, pada pasar modern seperti sekarang ini, sangat sulit untuk menemukan pasar yang benar-benar hanya terdapat satu pelaku usaha didalamnya. Oleh karena itu, kondisi ini telah diantisipasi oleh perancang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini dengan mencantumkan juga syarat-syarat pelaku usaha dapat dikatakan memiliki posisi monopoli yang diatur dalam pasal 17 ayat 2, yang menyatakan bahwa pelaku dapat diduga melakukan kegiatan monopoli apabila:

- a. Barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
- b. Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau
- c. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.¹²⁴

Meskipun pada dasarnya sulit untuk menemukan pasar monopoli di kehidupan ekonomi modern ini, monopoli tunggal tetap dapat ditemui di beberapa pasar yang memiliki hambatan-hambatan tertentu bagi pelaku usaha lain untuk memasukinya. Hambatan-hambatan tersebut dapat diciptakan melalui peraturan perundang-

¹²³ Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 17 ayat 1.

¹²⁴ *Ibid.*, Pasal 17 ayat 2.

undangan, melalui kondisi khusus yang tercipta karena iklim atau kondisi alam tertentu, monopoli yang diperoleh karena perizinan (misalnya yang terkait dengan hak kekayaan intelektual).¹²⁵ Ketiga jenis monopoli ini diperbolehkan untuk dilakukan. Dengan penafsiran secara *a contrario*, maka monopoli yang tidak dapat dilakukan, yaitu monopoli yang dilarang menurut pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah monopoli yang diperoleh oleh pelaku usaha dari usahanya sendiri untuk menciptakan hambatan untuk masuk ke dalam pasar yang sama dengannya, dan monopoli yang mengakibatkan adanya praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Maka dengan ini dapat dipastikan bahwa monopoli itu sendiri tidak dilarang, tetapi akibat dari monopoli itulah yang dilarang oleh undang-undang, juga cara mendapatkan monopoli tersebut.

Pada kasus monopoli layanan jasa kargo di Bandar Udara Hassanuddin Makassar, telah terbukti bahwa PT. Angkasa Pura I memiliki posisi monopoli. Posisi monopoli ini didapat oleh PT. Angkasa Pura I melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan pada pasal 26 ayat 1 yang mengatakan bahwa penyelenggaraan bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi dilakukan oleh Pemerintah, dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara. Hal ini dipertegas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 pasal 26 ayat 1 dan kemudian oleh Pemerintah, posisi tersebut dilimpahkan kepada PT. Angkasa Pura I.

Menurut daftar bandara Indonesia, Bandar Udara Hasanuddin Makassar adalah salah satu bandar udara Internasional di pulau Sulawesi selain Bandar Udara Sam Ratulangi yang berada di Manado.¹²⁶ Hal ini dapat menjadi bukti bahwa di kota Makassar, pelayanan jasa pengangkutan melalui pesawat udara hanya dipegang oleh PT. Angkasa Pura I melalui SSC *Warehousing*-nya. Dengan kata lain pelayanan yang dilakukan oleh SC *Warehousing* tidak ada substitusinya di kota

¹²⁵*Pasar Monopoli*, <http://d.wikipedia.org/wiki/monopoli.htm>, diakses pada tanggal 15 Desember 2009

¹²⁶*Daftar Bandar Udara di Indonesia*. [http://wapedia.mobi/id/Daftar bandar udara di Indonesia](http://wapedia.mobi/id/Daftar_bandar_udara_di_Indonesia), diakses tanggal 17 desember 2010.

Makassar. Dengan demikian poin a dari pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terpenuhi.

Dengan terpenuhi salah satu dari poin-poin yang disebutkan pada pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 saja maka dapat dikatakan bahwa pelaku usaha melakukan kegiatan monopoli. Maka dengan dipenuhinya poin a dari pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh PT. Angkasa Pura I, maka PT. Angkasa Pura I telah dapat dikatakan melakukan kegiatan monopoli.

Kita juga mengetahui bahwa PT. Angkasa Pura I adalah badan hukum yang diberikan kewenangan untuk mengelola Bandar Udara Hasanuddin Makassar oleh peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 jo Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001. Dengan demikian monopoli yang didapat adalah *monopoly by law*. Dengan sendirinya peraturan perundang-undangan tersebut menciptakan hambatan bagi pesaing PT. Angkasa Pura I untuk memasuki pasar layanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar. Berdasarkan keterangan diatas maka poin b pada pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terpenuhi.

Dengan dilimpahkannya wewenang pengelolaan Bandar Udara Hasanuddin Makassar kepada PT. Angkasa Pura I oleh peraturan perundang-undangan, maka PT. Angkasa Pura menjadi satu-satunya badan hukum yang mengelola Bandar Udara Hasanuddin Makassar. Dengan demikian PT. Angkasa Pura I menguasai 100% dari pangsa pasar pelayanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar. Dengan terpenuhi salah satu dari poin-poin yang disebutkan pada pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 saja maka dapat dikatakan bahwa pelaku usaha melakukan kegiatan monopoli. Maka dengan dipenuhinya poin a dari pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh PT. Angkasa Pura I, maka PT. Angkasa Pura I telah dapat dikatakan melakukan kegiatan monopoli.

Melihat kepada penjelasan diatas, jelas bahwa PT. Angkasa Pura I memang memiliki posisi monopoli terhadap layanan jasa kargo di Bandar Udara Hassanuddin Makassar, sbagaimana juga diatur dalam pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Namun apakah posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I ini merupakan posisi monopoli yang dilarang oleh Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1999? Kita juga telah mengetahui bahwa PT. Angkasa Pura I mendapatkan posisi monopolinya berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 jo Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001.

Setelah mengetahui bahwa PT. Angkasa Pura I memang memiliki posisi monopoli atas pelayanan jasa kebandarudaraan di Bandar Udara Hassanuddin Makassar, dalam hal ini penyediaan layanan jasa kargo melalui *SSC Warehousing*, yang harus dibuktikan selanjutnya adalah apakah dengan adanya posisi monopoli ini, PT. Angkasa Pura I menyebabkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

Telah kita ketahui bahwa monopoli memiliki sisi negatif yang merupakan dampak karena tidak adanya persaingan. Hal ini juga dapat dikatakan sebagai tanda bahwa sisi negatif ini akan muncul karena adanya eksploitasi terhadap posisi monopoli. Dengan kata lain merupakan hasil dari “praktik monopoli” dan persaingan usaha yang tidak sehat. Dampak-dampak negatif tersebut yaitu:

10. Mengakibatkan penggunaan sumber daya yang tidak ekonomis;
11. Melakukan eksploitasi terhadap konsumen dengan tingkat harga melalui produksi yang lebih rendah;
12. Membuka kesempatan untuk memberikan upah yang rendah pada tenaga kerja, dalam kondisi yang buruk;
13. Menekan persaingan dan menyebabkan pengelolaan tidak efisien;
14. Mengurangi arus investasi, dapat pula meniadakan rangsangan investasi;
15. Dalam memproduksi menghindari kapasitas penuh;
16. Memperlambat penyesuaian dalam perubahan ekonomi, misalnya ada ketegaran harga dan merangsang adanya ketidak stabilan;
17. Memperlambat perbaikan tingkat kehidupan;
18. Memperburuk distribusi pendapatan melalui penentuan laba yang tinggi, dan konsentrasi kekayaan.¹²⁷

SSC Warehousing merupakan pelaksana dari pelayanan jasa kargo di Bandar Udara Hassanuddin Makassar yang bertanggung jawab langsung kepada PT.

¹²⁷ Wiradiputra, *Op. Cit.*, Hal. 53

Angkasa Pura I. Dalam melaksanakan tugasnya, *SSC Warehousing* menerima perintah dari PT. Angkasa Pura I dalam melakukan jasa pelayanan dan menjalankan prosedur pelayanan seperti apa yang telah ditentukan oleh PT. Angkasa Pura I, dan tentu saja mengenakan tarif yang telah ditentukan sebelumnya oleh PT. Angkasa Pura I. Keluhan mengenai posisi monopoli yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I dikarenakan oleh penetapan tarif yang tidak sesuai dengan apa yang diterima oleh para pengguna jasa dari *SSC Warehousing*. Dan dengan ditetapkannya tarif tersebut, PT. Angkasa Pura I menerima keuntungan yang sangat besar. Karena posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I, maka para pengguna layanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin ini tidak memiliki pilihan lain selain mengikuti ketentuan tarif tersebut. Hal inilah yang kemudian dinilai sebagai “sebab yang dilarang oleh undang-undang” yang timbul akibat posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I.

Kita harus melihat ketentuan mengenai penetapan tarif jasa pelayanan kebandarudaraan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 pada pasal 34 ayat 4. Ketentuan tersebut mengatakan bahwa dalam menetapkan besarnya tarif layanan jasa kebandarudaraan, PT. Angkasa Pura I harus mengkonsultasikannya dengan Menteri Perhubungan.¹²⁸ Dengan demikian, masih ada kontrol dari pemerintah terhadap posisi monopoli yang telah dilimpahkan kepada PT. Angkasa Pura I selaku Badan Usaha Kebandarudaraan yang mengelola beberapa bandar udara, salah satunya Bandar Udara Hassanuddin Makassar.

Tarif yang dikenakan oleh PT. Angkasa Pura I dalam pelayanan jasa kargo di Bandar Udara Hassanuddin juga telah di konsultasikan dengan menteri perhubungan. Selain itu, PT. Angkasa Pura I, berdasarkan kesepakatan dengan GAPEKSU, juga harus mengkonfirmasi dengan GAPEKSU sehingga seharusnya besarnya tarif sudah disepakati oleh semua pihak dan tidak memberatkan bagi pengguna jasa pelayanan kargo di Bandar Udara Hassanuddin Makassar.

¹²⁸ Indonesia (c), *Op. Cit.*, Pasal 34.

Setelah melihat fakta yang ada, maka dapat disimpulkan bahwa PT. Angkasa Pura I memang melanggar pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Namun kita juga harus melihat pengaturan pada pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dikecualikan apabila monopoli tersebut merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan. Dan PT. Angkasa Pura I mendapatkan posisi monopoli tersebut dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan.

Meskipun demikian, perlu diingat bahwa ada pengecualian mengenai keberlakuan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang diatur di dalam pasal 50, yaitu:

- a. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- b. perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba; atau
- c. perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan; atau
- d. perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan; atau
- e. perjanjian kerja sama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; atau
- f. perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia; atau
- g. perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; atau
- h. pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau
- i. kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.¹²⁹

¹²⁹ Indonesia (d), *Pop. Cit.*, Pasal 50.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I selaku pengelola bandar udara Hassanuddin merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan, yaitu pasal 26 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan yang menyebutkan bahwa pengelolaan bandar udara dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara.¹³⁰ Dengan demikian, berlaku asas *lex specialis derogate legi generali* yang berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang umum.

Pada pertimbangan yang dilakukan oleh KPPU, kita melihat bahwa KPPU menganggap posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan. KPPU juga menilai bahwa posisi monopoli ini adalah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pasal 50, sehingga PT. Angkasa Pura I termasuk yang dikecualikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Karena KPPU menilai PT. Angkasa Pura I memiliki posisi monopoli adalah karena melaksanakan perintah dari suatu peraturan perundang-undangan, maka seharusnya KPPU tidak memutuskan PT. Angkasa Pura I melanggar ketentuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia yang dimaksud dengan “pengecualian” adalah penyimpangan dari kaidah, namun tetap dibenarkan. Sedangkan dalam *Black’s Law Dictionary*, yang dimaksud dengan pengecualian adalah:

“Act of exeption or excluding from a number designated or from a description; that which is excepted or separated from others in general rule or description; a person, thing, or case specified as district or not included; an act of exceptin, omitting from mention or leaving out of consideration”¹³¹

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa “pengecualian” merupakan penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan atau terhadap pendeskripsian terhadap sesuatu (manusia, benda atau suatu hal yang spesifik) yang dibenarkan karena suatu sebab. Dan atas penjelasan ini, maka kegiatan

¹³⁰ Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 26 ayat 1.

¹³¹ Hermansyah, *Op. Cit.*, Hal. 90

monopoli yang dilakukan oleh PT. Angkasa Pura I seharusnya dikeluarkan dari definisi monopoli menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Hal ini juga sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 itu sendiri, terutama pasal 50 yang memuat pengecualian-pengecualian dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 itu sendiri, sehingga posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I selaku pengelola Bandar Udara Hasanuddin tidak dapat dikenakan sanksi apapun menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pengecualian yang ada pada pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 disebutkan hanyalah karena merupakan perintah peraturan perundang-undangan. Namun secara khusus, peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu undang-undang, atau peraturan perundang-undangan di bawahnya yang mendapatkan delegasi langsung dari undang-undang.¹³² Apabila kita melihat pernyataan tersebut, dapatkah dikatakan bahwa PT. Angkasa Pura I selaku Badan Usaha, yang mendapatkan hak monopolinya dari Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001, dapat dikatakan sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan? Untuk menjawab pertanyaan ini, harus diketahui apakah Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 mendapatkan delegasi langsung dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992.

Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 merupakan peraturan perundang-undangan yang mendapatkan delegasi langsung dari peraturan perundang-undangan di atasnya yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992. Hal ini dapat dilihat pada pasal 26 ayat 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 yang secara langsung mendelegasikan kewenangan untuk mengatur masalah penyelenggaraan pelayanan bandar udara dan fasilitas penunjangnya kepada peraturan pemerintah, dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001. Karena Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 merupakan peraturan perundang-undangan yang secara langsung mendapatkan delegasi dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992, maka PT. Angkasa Pura I selaku pemegang posisi monopoli dalam

¹³²Kamal Rokan, *Op. Cit.*, Hal. 235.

pengelolaan jasa layanan penunjang kebandarudaraan dapat dikecualikan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

KPPU menyatakan bahwa PT. Angkasa Pura I tetap dinyatakan melanggar ketentuan pasal 17 Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1999 adalah karena KPPU melihat kepada pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatakan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memiliki asas dan tujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.¹³³ Selain daripada itu, pada pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga disebutkan mengenai tujuan pembentukan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini, yaitu:

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.¹³⁴

Dengan melihat kepada dua ketentuan diatas, KPPU memutuskan untuk menyatakan bahwa PT. Angkasa Pura I bersalah karena menyalahgunakan posisi monopoli yang dimilikinya yang diperoleh melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001. KPPU memutuskan bahwa PT. Angkasa Pura I melanggar ketentuan pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 karena KPPU menilai bahwa PT. Angkasa Pura I, dengan posisi monopoli yang dimilikinya, melanggar asas kepentingan umum yang menjadi tujuan dari pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Memang dalam pelaksanaan kegiatan usahanya, PT.

¹³³ Lihat pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

¹³⁴ Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 3

Angkasa Pura I terlihat tidak menunjukkan adanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usahanya, meskipun ada kemungkinan untuk membantah pernyataan tersebut. Namun apakah “kepentingan umum” itu ataupun seluas apakah yang dimaksud dengan kepentingan umum itu sendiri tidak didefinisikan secara jelas oleh pembentuk undang-undang ini. Apakah gabungan pelaku usaha pengguna layanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin sudah cukup untuk dikatakan sebagai “umum”? Atau yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan masyarakat luas? Dan apabila PT. Angkasa Pura I memang melanggar kepentingan umum dengan posisi monopolinya, maka dapat dikatakan bahwa PT. Angkasa Pura I telah melanggar pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan diancam dengan ketentuan pidana berupa denda serendah-rendahnya Rp 25 Miliar dan sebesar-besarnya Rp 100 Miliar, bukan dengan sanksi administratif sebesar Rp 1 Miliar.¹³⁵

Harus dilihat juga bagaimana perkembangan PT. Angkasa Pura I dalam memberikan pelayanan. Memang dikatakan bahwa pelayanan *SSC Warehousing* dalam bidang keamanan kurang memuaskan, tetapi PT. Angkasa Pura terlihat untuk berusaha memperbaiki untuk menjadi lebih baik. Salah satunya dapat dilihat dalam penggantian mesin *X-Ray* menjadi mesin *X-Ray* yang khusus untuk memeriksa kargo, padahal tidak ada keharusan dari Pemerintah selaku pemberi kewenangan kepada PT. Angkasa Pura I mengenai alat-alat yang harus digunakan.¹³⁶ Hal ini dapat diartikan bahwa PT. Angkasa Pura I mau untuk memperbaiki pelayanannya. Pada Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006 pasal 37 dikatakan bahwa pemeriksaan tahap lanjutan dapat tidak dilakukan apabila PT. Angkasa Pura I mau merubah perilakunya agar sesuai dengan ketentuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

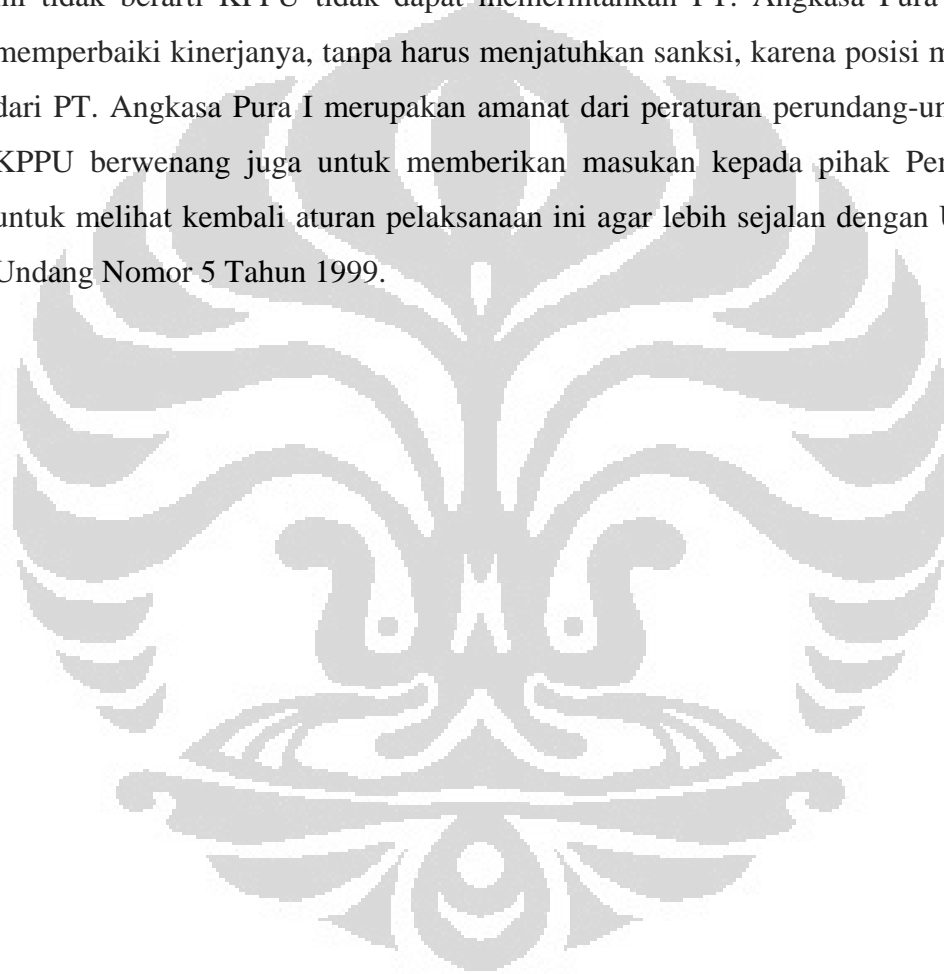
Hal lain yang dapat dilakukan oleh KPPU adalah menyarankan kepada Pemerintah selaku pemegang wewenang untuk mengelola bandar udara untuk merubah peraturan perundang-undangan yang memberikan wewenang pengelolaan bandar udara dan layanan jasa penunjang kebandarudaraan agar lebih

¹³⁵ Lihat pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

¹³⁶ Lihat Putusan KPPU dalam perkara Nomor 22/KPPU-L/2007

mempertimbangkan unsur persaingan usaha yang sehat didalamnya. Karena pengelolaan bandar udara sebenarnya merupakan kewajiban dari Pemerintah, maka sudah seharusnya Pemerintah melakukan pengawasan agar pengelolaan bandar udara dapat dijalankan dengan optimal.

Melihat dari pemaparan diatas, sepertinya KPPU terlalu bersemangat dalam menjatuhkan hukuman. PT. Angkasa Pura I memang memiliki posisi monopoli dalam mengelola pelayanan jasa kargo di Bandar Udara Hasanuddin, namun hal ini tidak berarti KPPU tidak dapat memerintahkan PT. Angkasa Pura I untuk memperbaiki kinerjanya, tanpa harus menjatuhkan sanksi, karena posisi monopoli dari PT. Angkasa Pura I merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan. KPPU berwenang juga untuk memberikan masukan kepada pihak Pemerintah untuk melihat kembali aturan pelaksanaan ini agar lebih sejalan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.



BAB IV

KESIMPULAN

Setelah melihat penjelasan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan untuk menjawab pokok permasalahan yang menjadi tujuan dari penulisan ini.

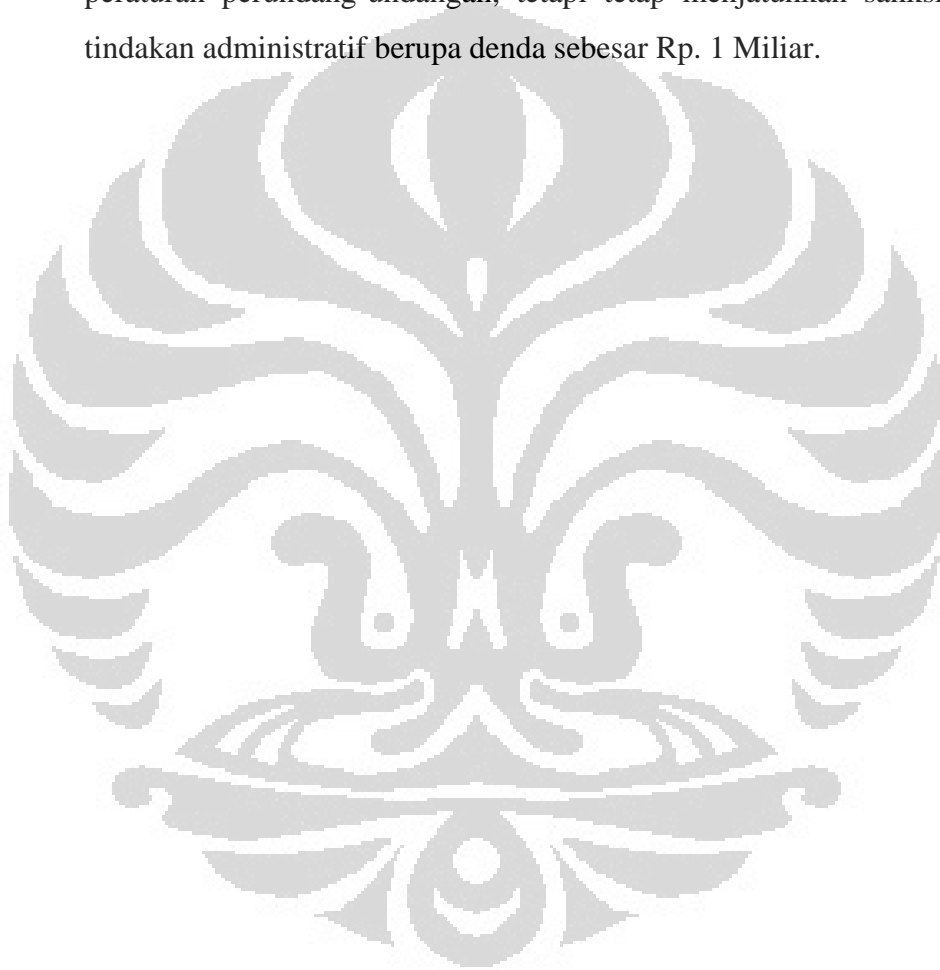
1. Kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan adalah sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan yaitu sebagai peraturan pelaksanaan untuk pengelola bandar udara, dalam hal ini adalah Bandar Udara Hasanuddin Makassar. Peraturan ini memberikan kewenangan kepada PT. Angkasa Pura I untuk mengelola pelayanan di Bandar Udara tersebut sebagai wakil dari Pemerintah. Peraturan ini pula yang memberikan posisi monopoli kepada PT. Angkasa Pura I dalam menjalankan pengelolaan Bandar Udara Hasanuddin Makassar.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah ini juga menjadi dasar pengecualian posisi monopoli PT. Angkasa Pura I terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, agar suatu peraturan perundang-undangan dapat dijadikan dasar pengecualian, maka peraturan tersebut haruslah setingkat dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atau merupakan delegasi langsung dari peraturan perundang-undangan setingkat itu. Maksud dari pendelegasian langsung dari peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah bahwa secara tegas disebutkan dalam salah satu pasal bahwa harus dibentuk suatu peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tersebut, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, lebih khususnya lagi pada pasal 26.

Melihat penjelasan diatas, maka kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 70 tahun 2001 tentang Kebandarudaraan memang merupakan peraturan pelaksanaan yang mendapatkan delegasi secara langsung dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, sehingga dengan adanya Peraturan Pemerintah ini, posisi monopoli yang dimiliki

oleh PT. Angkasa Pura I termasuk dalam hal-hal yang dikecualikan oleh pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Dalam pengambilan keputusan terhadap perkara dengan nomor putusan Nomor: 22/KPPU-L/2007 juga KPPU dinilai tidak tegas dalam menjatuhkan putusan. KPPU menyatakan bahwa sudah jelas bahwa posisi monopoli yang dimiliki oleh PT. Angkasa Pura I merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan, tetapi tetap menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif berupa denda sebesar Rp. 1 Miliar.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hartono, Sri Redjeki. *Hukum Ekonomi Indonesia*. Cetakan ke-2. Malang : Bayumedia Publishing, 2007.
- Hermansyah. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Cetakan ke-1 .Jakarta: Kencana, 2008.
- Mamudji, Sri, et al. *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Nadapdap, Binoto. *Hukum acara Persaingan Usaha*. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009.
- Ries, Al & Jack Trout. *Perang Pemasaran. Marketing Warfare*. diterjemahkan oleh: Kirbrandoko. Jakarta: Erlangga, 1987.
- Rokan, Mustafa Kamal. *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Sabiq, Sayyid. *Fiqih Sunnah Jilid 4*. diterjemahkan oleh Nor Hasauddin. Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2006.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007.
- Wiradiputra, Ditha. “Pengantar Hukum Persaingan Usaha Indonesia”. Modul Retooling Progran under Employee Graduates at Priority Discipline under TPSDP (*Technology and Professional Skills Development Sector Project*). disampaikan pada tanggal 14 September 2004 di Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia (a). *Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum*. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002.
- _____ (b). *Undang-Undang tentang Penerbangan*. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992

_____ (c). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Kebandarudaraan*. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2001

_____ (d). *Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat*. Undang -Undang Nomor 5 Tahun 1999.

_____ (e). *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4.

Sumber Lain-Lain

Departemen Agama R. I. *Al Qur'an dan Terjemahannya*. Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Pentafsir Al Qur'an, 1971.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Peraturan Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU*. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2006.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Perkara Nomor : 22/KPPU-L/2007*.

Internet

AP I Minta Pemeriksaan Tambahan. www.hukumonline.com/holemp/berita/baca/hol19695/ap-i-minta-pemeriksaan-tambahan.htm. diakses pada tanggal 5 Nopember 2009.

Daftar Bandar Udara di Indonesia. http://wapedia.mobi/id/Daftar_bandar_udara_di_Indonesia. diakses tanggal 17 desember 2010.

Pasar Monopoli. <http://d.wikipedia.org/wiki/monopoli.htm>. diakses pada tanggal 15 Desember 2009

PT. Angkasa Pura I didenda Rp 1 Milliar. <http://www.hukumonline.com/holemp/berita/baca/hol20072/pengadilan-kuatkan-putusan-kppu.htm>. diakses pada tanggal 15 Desember 2009.

PT. Angkasa Pura I. *Sejarah Perusahaan*. <http://www.angkasapura1.co.id/isi.php?option=sejarah.htm>. diakses pada tanggal 1 Juni 2010.