



UNIVERSITAS INDONESIA

**PRAKTEK MONOPOLI JASA LAYANAN TAKSI BANDARA:
STUDI KASUS TERHADAP PUTUSAN-PUTUSAN KPPU TENTANG
PELANGGARAN PASAL 17 UU NOMOR 5 TAHUN 1999**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat
Untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.)**

Oleh:

**Akhmad Muhari
0906580552**

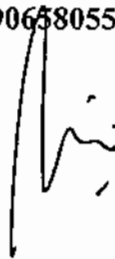
**FAKULTAS HUKUM
PASCA SARJANA
JAKARTA
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Akhmad Muhari

NPM : 0906580552

Tanda Tangan : 

Tanggal : 25 Juni 2012

Universitas Indonesia

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Akhmad Muhari
 NPM : 0906580552
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Judul Tesis : Praktek Monopoli Jasa Layanan Taksi Bandara: Studi Kasus Terhadap Putusan-Putusan KPPU Tentang Pelanggaran Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999

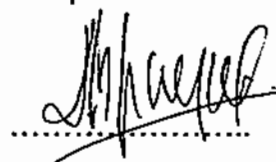
Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

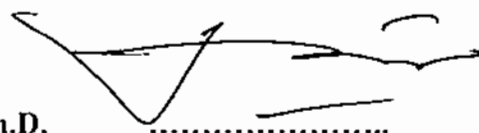
Pembimbing : Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H., M.H.



Penguji : Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.



Penguji : Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D.



Ditetapkan di : Salemba

Tanggal : 25 Juni 2012

Universitas Indonesia

KATA PENGANTAR

Penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini berjudul **PRAKTEK MONOPOLI JASA LAYANAN TAKSI BANDARA: STUDI KASUS TERHADAP PUTUSAN-PUTUSAN KPPU TENTANG PELANGGARAN PASAL 17 UU NOMOR 5 TAHUN 1999.**

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Ibu Dr. A. M. Tri Anggraini, S.H., M.H., yang telah memberikan waktunya untuk membimbing penulis menyelesaikan tesis ini. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan atas segala bantuan, saran, masukan, kritik dan bimbingan sehingga tesis ini dapat berguna dan selesai tepat waktu.

Ucapan terima kasih penulis berikan kepada dosen-dosen yang telah mengajar dan memberikan ilmunya kepada penulis dalam menempuh studi serta karyawan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang membantu penulis dalam proses studi pasca sarjana.

Rasa hormat dan terima kasih yang tulus penulis sampaikan kepada Bapak dan Ibu tercinta yang dengan ikhlas memberikan dorongan baik material maupun spiritual serta doa restu kepada penulis untuk menyelesaikan studi di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang istimewa kepada istriku, Devi Lubis, anakku Rizky, adikku Rina serta bang Hakim yang tidak bosan-bosannya memberikan semangat dan doa kepada penulis untuk dapat menyelesaikan studi program pasca sarjana dan bantuan ketika penulis menemui kesulitan dalam proses studi.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada teman-teman satu angkatan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Muslihuddin, Bimo, Yulia, Catur, Ketut, Melissa, dan teman-teman lain yang tidak penulis sebutkan atas kebersamaan dalam mengikuti perkuliahan.

Penulis juga menyampaikan rasa terima kasih kepada teman-teman di KPPU, Reza, Verry, Rolly, Jimat, dan staf Bagian Klarifikasi Laporan serta teman-teman lain yang tidak penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu dengan rela dan terbuka penulis menerima segala kritik dan saran guna kesempurnaan tesis ini. Akhirnya penulis berharap tesis ini bermanfaat.

Jakarta, 25 Juni 2012

Penulis

Akhmad Muhari, S.H.

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Akhmad Muhari
 NPM : 0906580552
 Program Studi : Pascasarjana
 Kekhususan : Hukum Ekonomi
 Fakultas : Hukum
 Jenis Karya : Tesis

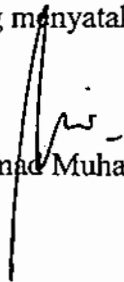
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Praktek Monopoli Jasa Layanan Taksi Bandara: Studi Kasus Terhadap Putusan-Putusan KPPU Tentang Pelanggaran Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/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 : Jakarta
 Pada tanggal : 25 Juni 2012
 Yang menyatakan,


 Akhmad Muhari

Universitas Indonesia

ABSTRAK

Nama : Akhmad Muhari
Program Studi : Ilmu hukum
Judul : Praktek Monopoli Jasa Layanan Taksi Bandara: Studi Kasus Terhadap Putusan-Putusan KPPU Tentang Pelanggaran Pasal 17 UU Nomor 5 Tahun 1999

Praktek monopoli merupakan kegiatan yang dilarang dalam hukum persaingan apabila menimbulkan dampak. Praktek monopoli diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Metode yang digunakan dalam pembuktian praktek monopoli adalah pendekatan *rule of reason*, sehingga Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) harus dapat membuktikan adanya dampak terhadap persaingan. Praktek monopoli terjadi karena tidak adanya pesaing yang potensial dalam pasar bersangkutan akibat dari pemberian kewenangan kepada pelaku usaha. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normative yang bersifat preskriptif. Obyek penelitian ini adalah putusan praktek monopoli taksi bandara di Bandara Juanda Surabaya dan Bandara Hang Nadim Batam. Dalam putusan perkara KPPU tentang praktek monopoli taksi bandara, proses pembuktian dilakukan dengan analisis ekonomi dan menggunakan pendekatan *rule of reason*. Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung telah menguatkan putusan KPPU atas pembuktian praktek monopoli taksi bandara dengan menggunakan analisis ekonomi. KPPU dapat lebih dalam lagi melakukan analisis ekonomi terhadap pelanggaran praktek monopoli dan memberikan pengawasan dan pengarahan kepada pelaku usaha agar tidak melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Kata kunci:

Persaingan Usaha, Praktek Monopoli

ABSTRACT

Nama : Akhmad Muhari
Program Studi : Ilmu hukum
Judul : Monopolistic practices in Airport Taxi Service: The Case Against KPPU Decisions About Violation of Article 17 of Law No. 5 year 1999

Monopolistic practice is an activity that is prohibited in competition law by mean of it's impact. Monopolistic practices under Article 17 of Law No. 5 year 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. The method used in the proving of monopolistic practices is rule of reason, so the Commission for Supervision Business Competition (KPPU) has to prove the impact of conduct on competition. Monopolistic practices occur in the absence of potential competitors in the relevant market resulting from the authority granted to the business actors. The method used in this study is a prescriptive normative research. Object of this study was the decision of the airport taxi's monopoly at Juanda Airport Surabaya and Batam Hang Nadim Airport. In the decision of the Commission on airport taxi's monopoly, the proof is done by proving was economic analysis with the rule of reason approach. District Court and the Supreme Court has upheld the ruling on the Commission's evidentiary airport taxi monopoly by using economic analysis. Commission to conduct deeper analysis of violations of economic practices and provide oversight and direction to the business so as not to violate the Act No. 5 of 1999.

Key words:

Business Competition, Monopoly Practices

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAM PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB I	
PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Metode Penelitian	7
E. Kerangka Teori	8
F. Kerangka Kosepsional	11
G. Sistematika Penulisan	12
BAB II	
MONOPOLI DAN KLAUSULA PENGECUALIAN DALAM	
UU NOMOR 5 TAHUN 1999	
A. Konsep Monopoli Dalam Hukum Persaingan Usaha	14
B. Praktek Monopoli dan Kegiatan Yang Dilarang Dalam UU	
Nomro 5 Tahun 1999	26
C. Pengecualian Dalam UU Nomor 5 Tahun 1999	28
D. Peraturan Tentang Jasa Layanan Taksi Bandara	38

BAB III	PEMBUKTIAN PRAKTEK MONOPOLI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999	
	A. Pendekatan Hukum Dalam Membuktikan Praktek Monopoli ..42	
	B. Pembuktian Praktek Monopoli oleh KPPU47	
	a. Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/200949	
	b. Putusan KPPU Nomor 28/KPPU-I/200769	
BAB IV	PUTUSAN PENGADILAN DAN MAHKAMAH AGUNG DALAM PERKARA PRAKTEK MONOPOLI TAKSI BANDARA	
	A. Putusan Pengadilan Negeri Sidoarjo Nomor 01/PDT.KPPU/2010/PN.SDA Permohonan Keberatan Atas Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 86	
	B. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 139 K/PDT.SUS/2011100	
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan 104	
	B. Saran 106	
	DAFTAR PUSTAKA 108	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam upaya menumbuhkan perekonomian di suatu wilayah diperlukan sarana dan prasarana yang mendukung berjalannya roda perekonomian. Infrastruktur yang baik akan dapat mendorong pelaku usaha untuk lebih berpartisipasi dalam pertumbuhan ekonomi. Salah satu sarana yang diperlukan adalah bandar udara (selanjutnya disebut bandara).

Bandar udara merupakan fasilitas publik (*essential facility*) yang sangat penting. Sebagai fasilitas publik maka perlu didukung sarana dan prasarana yang mendukung dalam aktivitas orang maupun barang di bandara. PT Angkasa Pura I (selanjutnya di sebut PT AP I dan PT Angkasa Pura II (selanjutnya disebut PT AP II) merupakan Badan Usaha Milik Negara yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan untuk penyelenggaraan bandar udara untuk umum dan pelayanan navigasi penerbangan.

Bandara yang dikelola dan dioperasikan oleh PT AP I dan PT AP II beberapa bandara yang dimiliki oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI). Bandara yang dahulunya merupakan lapangan terbang militer operasional TNI kemudian difungsikan melalui kerjasama sebagai bandara sipil/umum. Sekaligus pula untuk memperlancar angkutan barang dan orang dari daerah sekitar bandara tersebut sehingga meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat. Untuk pengelolaan bandara tersebut maka PT AP I dan PT AP II bekerjasama dalam mengelola bandara untuk kepentingan sipil dan militer. Beberapa bandara sipil yang beroperasi melayani angkutan penumpang maupun barang di kelola oleh pemerintah daerah setempat.

Salah satu kegiatan penunjang bandara adalah jasa pelayanan angkutan darat (*land transportation service*) yaitu kegiatan jasa angkutan darat bagi penumpang dan

atau barang serta pengunjung bandara yaitu taksi dan bis¹. Dalam hal ini penulis memfokuskan pada jasa layanan angkutan taksi bandara. Sebagai jasa pelayanan angkutan darat di bandara, taksi merupakan angkutan penumpang yang memiliki karakteristik yang berbeda dengan angkutan umum lainnya. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 13 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum bahwa angkutan taksi adalah “angkutan dengan menggunakan mobil penumpang umum yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer yang melayani angkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi terbatas”.

Terdapat banyak persyaratan yang harus dipenuhi dalam mengusahakan angkutan taksi terutama untuk taksi bandara. Karena taksi merupakan salah satu jenis transportasi yang memiliki karakteristik dan jenis berbeda dengan angkutan umum lainnya. Salah satu bentuk yang membedakan adalah adanya argometer yang terpasang pada setiap armada yang berfungsi menunjukkan jumlah tarif yang harus dibayar oleh penumpang. Kendaraan yang dapat disebut sebagai taksi harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003.

Terdapat beberapa bandara di Indonesia yang dikelola oleh PT AP I dan PT AP II yang telah menyediakan fasilitas angkutan penumpang berupa taksi. Beberapa bandara yang berfungsi ganda selain sebagai bandara militer dan sipil hanya terdapat satu pelaku usaha yang menyediakan jasa angkutan taksi penumpang. Hal ini terjadi karena angkutan taksi yang sudah ada dikelola oleh koperasi instansi militer setempat sebagai salah satu unit usaha sehingga tidak ada pelaku usaha taksi lain yang dapat beroperasi di bandara setempat. Angkutan taksi yang disediakan di bandara, tidak memenuhi syarat untuk dapat dikategorikan sebagai angkutan taksi sebagaimana ditentukan dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum.

¹ Lihat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum

Taksi bandara yang beroperasi tidak dilengkapi dengan argometer, sehingga tarif penumpang dari bandara ke tempat tujuan ditentukan berdasarkan tarif yang telah ditetapkan oleh pengelola taksi. Selain hal tersebut, taksi bandara yang dikelola oleh koperasi instansi militer hanya satu-satunya taksi yang beroperasi di bandara untuk mengangkut penumpang dari bandara ke ke tempat tujuan.

Pelayanan jasa taksi yang hanya disediakan oleh satu pelaku usaha tersebut cenderung melakukan praktek monopoli. Dengan posisi monopolinya, pelaku usaha taksi bandara tidak menggunakan argometer sebagai penunjuk tarif bagi penumpang tetapi telah menetapkan tarif yang harus dibayar penumpang dari bandara ke ketempat tujuan. Berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan menyatakan tarif angkutan penumpang tidak dalam trayek kecuali taksi ditetapkan oleh penyedia jasa angkutan². Berdasarkan ketentuan tersebut maka tarif angkutan taksi ditentukan oleh pemerintah. Tidak ada ketentuan yang menyatakan tarif taksi ditetapkan oleh pelaku usaha

Terkait dengan kegiatan tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai rambu-rambu yang jelas dalam menegakkan prinsip-prinsip persaingan yang sehat dalam melakukan kegiatan usaha di Indonesia. Monopoli atas jasa pelayanan taksi di bandara telah menimbulkan inefisiensi dan tidak ada pilihan bagi konsumen untuk menggunakan sarana angkutan yang lain. Secara struktur pasar monopoli tersebut memiliki potensi untuk merugikan masyarakat. Posisi yang monopoli tersebut merupakan upaya pengelola bandara menjamin ketersediaan saran angkutan yang layak bagi (*public utility*) yang dampaknya membuat konsumen tidak ada pilihan untuk menggunakan angkutan umum terutama taksi.

Setiap taksi yang beroperasi di bandara harus mendapat izin dari PT AP I dan PT AP II sebagai pengelola bandara sipil. Sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Dirjen Perhubungan Udara Nomor 100/XI/1985 Tanggal 12 Nopember 1985 yang menyatakan Taksi dan angkutan umum dilarang berpangkalan dan

² Lihat ketentuan Pasal 48 PP 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan

mengangkut penumpang di atau dari Bandar Udara kecuali bagi yang telah mendapat izin dari Kepala Bandar Udara³. Bandara militer yang berfungsi juga sebagai bandara sipil, jasa angkutan taksi dilayani oleh satu operator taksi dari koperasi instansi militer serta tidak ada operator taksi lain yang dapat mengambil penumpang dari bandara. Hal ini terjadi karena sejak operasional bandara tersebut, taksi inilah yang beroperasi pertama kali melayani penumpang. Dengan alasan tersebut maka tidak ada operator taksi lain yang bisa beroperasi di bandara. Dengan satu-satunya pelaku usaha taksi maka taksi bandara telah memonopoli jasa angkutan penumpang sehingga operator taksi diluar bandara tidak dapat masuk untuk mengambil penumpang. Kondisi ini telah menjadikan *entry barrier* bagi pelaku usaha taksi selain taksi bandara yang sudah ada.

Praktek monopoli dapat terjadi karena tidak adanya penerapan regulasi dalam jasa angkutan taksi bandara yang diterapkan oleh pengelola bandara. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum⁴. Praktek monopoli angkutan taksi terjadi karena tidak jelasnya regulasi pengelola bandara dalam penyediaan jasa angkutan taksi yang melayani penumpang dari bandara ke tempat tujuan. Tidak adanya pesaing dalam satu lokasi yang sama maka taksi bandara telah menguasai pasar penumpang taksi.

PT AP I dan PT AP II mendapat hak untuk mengelola bandara di Indonesia berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 1992 tentang Kebandaraan. PT AP I dan PT AP II sebagai pengelola harus menyediakan segala fasilitas yang mendukung dan menunjang aktifitas bandara. Salah satu jasa penunjang bandara yang akan penulis jelaskan adalah jasa angkutan darat bagi penumpang dan atau barang serta pengunjung bandara yaitu taksi. Taksi bandara merupakan salah satu transportasi yang saat ini sangat dicari oleh penumpang bila hendak keluar dari bandara ke tempat

³ Lihat ketentuan Pasal 95 SK Dirjen Perhubungan udara Nomor 100/XI/1985 tanggal 12 Nopember 1985

⁴ Pasal 1 angka 2 UU Nomor 5 Tahun 1999

tujuan. Pada kenyataannya taksi yang beroperasi di bandara hanya beberapa operator, dan di beberapa bandara hanya ada 1 (satu) operator taksi.

Penetapan tarif penumpang taksi yang dilakukan oleh operator tidak dengan argometer, telah melanggar ketentuan PP Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan. Tidak ada kewenangan bagi pelaku usaha taksi untuk menentukan tarif.. Dengan posisi monopoli taksi bandara maka operator taksi telah melakukan tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Posisi monopoli atas *essential facility* dilakukan dalam kerangka upaya negara menjamin tersedianya sarana pelayanan umum (*public utility*) namun di sisi yang lain, struktur monopoli memiliki karakteristik yang berpotensi merugikan konsumen dan pelaku usaha lain. Pelaku usaha yang memiliki posisi monopoli di suatu pasar cenderung menggunakan kekuatan pasarnya guna mempertahankan posisi monopolinya. Upaya penyalahgunaan kekuatan pasar tersebut antara lain dilakukan dengan cara menutup akses pelaku usaha lain (*refusal to deal* dan *refusal to supply*) untuk menikmati atau menggunakan *essential facility* sehingga pelaku usaha tersebut kehilangan kemampuannya untuk bersaing⁵.

Kegiatan yang dilakukan PT AP I dan PT AP II dalam menyelenggarakan jasa penunjang transportasi bagi penumpang yaitu taksi dapat dikategorikan sebagai kegiatan yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 50 huruf a UU Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan: “perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Sejauh mana kewenangan yang diberikan PT AP I dan PT AP II oleh peraturan perundang-undangan dalam menyediakan sarana penunjang kegiatan bandara yang dikecualikan menurut UU Nomor 5 Tahun 1999.

Adanya praktek-praktek anti persaingan yang dilakukan badan usaha penguasa tunggal jasa pelayanan taksi bandara jelas telah menghambat terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha serta menghambat terciptanya iklim

⁵ Hadi Susanto, Tesis Monopoli Atas *Essential Facility* Oleh Badan Usaha Dalam Perspektif Hukum Persaingan, Juli 2009

usaha yang kondusif secara keseluruhan. Hal ini akan menimbulkan potensi-potensi kerugian yang lebih besar terhadap iklim persaingan usaha akibat praktek anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha taksi bandara.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang penulisan tesis tersebut, maka disusun perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah jasa layanan taksi bandara sebagai penunjang kegiatan bandara merupakan kegiatan yang dikecualikan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?
2. Bagaimana KPPU membuktikan adanya pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh pelaku usaha taksi di bandara?
3. Apakah tindakan pelaku usaha jasa layanan taksi bandara melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memperoleh kejelasan mengenai cakupan kegiatan usaha yang dilakukan pelaku usaha yang menguasai pasar jasa pelayanan taksi. Selain itu tesis ini juga dimaksudkan untuk menggali fakta bahwa pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat berpotensi melakukan tindakan anti persaingan pada pasar lain yang terkait dengan pasar yang dimonopolinya.

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan gambaran dan menganalisis terkait dengan jasa layanan taksi bandara yang memegang hak monopoli sebagai tindakan yang dikecualikan oleh UU Nomor 5 Tahun 1999.
2. Untuk memberikan gambaran dan menganalisis perilaku monopoli jasa layanan taksi yang melanggar UU Nomor 5 Tahun 1999.
3. Untuk memberikan gambaran dan menganalisis putusan KPPU yang terkait dengan pengelolaan taksi bandara yang melanggar UU Nomor 5 Tahun 1999.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan merupakan suatu penelitian yuridis normatif⁶, yaitu penelitian hukum yang berbasis kepada kaidah-kaidah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Penelitian ini bersifat preskriptif, yang artinya penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu⁷. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini berbasis pada analisis norma hukum, baik hukum dalam arti peraturan perundang-undangan, maupun hukum dalam arti putusan-putusan pengadilan⁸. Dengan demikian obyek yang dianalisis adalah norma hukum, baik dalam peraturan perundang-undangan yang secara konkrit ditetapkan dalam kasus-kasus yang diputuskan oleh KPPU.

Berdasarkan jenis dan bentuknya, data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Namun demikian, untuk melengkapi atau mendukung analisis data sekunder, tetap diperlukan wawancara dengan informan yang dinilai memahami beberapa konsep atau pemikiran yang ada dalam data sekunder, sejauh dalam batas-batas metode penelitian normatif.

Data kepustakaan digolongkan dalam dua bahan hukum, yaitu bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer meliputi produk lembaga legislatif⁹. Dalam hal ini, bahan yang dimaksud adalah UU Nomor 5 Tahun 1999, UU Nomor 14 Tahun 1992 serta peraturan pelaksanaannya. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi tulisan-tulisan, makalah dalam jurnal,

⁶ Sudikno Martokusumo, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, cet. II (Yogyakarta: Liberty, 2001), hal. 29.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. III (Jakarta: UI Press, 2005), hal. 10.

⁸ Ronald Dworkin, *Legal Research*, (Daedalus: Spring, 1973), hal. 250.

⁹ Enid Campbell, et. al., *Legal Research, Materials and Methods*, (Sydney: The Law Book Company Limited, 1988), hal.1.

buku-buku tentang hukum persaingan, buku-buku tentang hukum perusahaan dan buku-buku tentang kepailitan.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, seperti perpustakaan Pascasarjana Universitas Indonesia, perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, perpustakaan KPPU, maupun mengakses data melalui internet. Wawancara dilakukan dengan tim dari KPPU yang menangani Perkara No 28/KPPU-I/2007 dan Perkara No. 20/KPPU-I/2009, baik Tim Pemeriksa maupun investigatornya dan pihak-pihak lain yang terkait baik langsung maupun tidak langsung.

Data hasil penelitian ini dianalisis secara kualitatif, artinya data kepustakaan dan hasil wawancara dianalisis secara mendalam, holistik, dan komprehensif. Penggunaan metode analisis secara kualitatif didasarkan pada pertimbangan, yaitu pertama, data yang dianalisis beragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantitatifkan. Kedua, sifat dasar data yang dianalisis adalah menyeluruh (*comprehensive*) dan merupakan satu kesatuan bulat (*holistic*). Hal ini ditandai dengan keanekaragaman datanya serta memerlukan informasi yang mendalam (*indepth information*).

E. Kerangka Teori

Penelitian ini dilakukan dengan mengacu pada kerangka teori mengenai intervensi negara terhadap kegiatan perekonomian dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Selanjutnya mengingat penelitian ini membahas mengenai monopoli atas kegiatan jasa transportasi penunjang bandara maka penelitian ini juga memanfaatkan teori-teori ekonomi yang terkait dengan struktur pasar yang selanjutnya direlevansikan dengan konsep-konsep mengenai monopoli serta dampaknya bagi perekonomian dan iklim persaingan usaha di sektor jasa penunjang transportasi di bandara yaitu taksi.

Konsep negara kesejahteraan sebenarnya berawal dari gagasan yang muncul di Inggris yang mengusulkan adanya keterlibatan negara di bidang ekonomi terutama

berkaitan dengan pemerataan pendapatan, kesejahteraan sosial, lapangan kerja, upah dan pendidikan.¹⁰ Intervensi negara sangat diperlukan dalam kegiatan ekonomi karena karakteristik pasar yang dibebaskan tanpa kontrol dapat memiliki dampak yang merendahkan nilai-nilai yang dianggap sebagai kebiasaan seperti eksploitasi terhadap pihak yang memiliki posisi tawar lemah.

Menurut W. Friedman, secara umum intervensi negara dalam kegiatan perekonomian suatu negara terbagi dalam bentuk yaitu:¹¹

- a. Negara sebagai regulator (*de stureende*) yaitu negara berperan untuk menjaga ketertiban;
- b. Negara sebagai penyedia (*de presterende*) yaitu negara berperan dalam penyediaan kebutuhan standar masyarakat;
- c. Negara sebagai penguasaha (*interpreneur*) yaitu negara berperan langsung dalam kegiatan ekonomi dengan mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Dalam kegiatan ekonomi terkadang negara melakukan intervensi terhadap kegiatan ekonomi dalam batas-batas tertentu. Intervensi negara terhadap kegiatan ekonomi telah diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) Perekonomian di susun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

¹⁰ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 1.

¹¹ W. Friedman, W. Friedman, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, (England: Penguin Books, 1972)

Menurut Bryan A. Garner monopoli adalah *the market condition existing when only one economic entity produces a particular product or provides a particular service*¹². Suatu kondisi dimana perusahaan menjadi satu-satunya produsen/pemasok barang dan jasa tertentu dimana barang dan jasa tertentu yang diproduksi/dipasok tersebut tidak memiliki barang/jasa pengganti terdekat (*no close substitute*)¹³.

Pasar monopoli adalah pasar yang diisi oleh hanya 1 (satu) penjual tunggal (monopolis) dan tidak memungkinkan terjadinya substitusi. Dalam pasar monopoli, karena tidak adanya pesaing, penjual tunggal mempunyai kekuatan untuk menetapkan kebijakan harga, kuantitas produksi dan tidak menghadapi adanya persaingan. Secara umum ciri-ciri pasar monopoli adalah sebagai berikut:

- a. Hanya terdapat penjual tunggal di pasar atau industri, sehingga komoditas yang dihasilkan oleh monopolis tidak dapat dibeli dari pihak lain
- b. Tidak ada barang substitusi di pasar.
- c. Adanya hambatan bagi perusahaan lain untuk masuk ke pasar yang bersifat hambatan legal, undang-undang, teknologi, keuangan dan lain-lain.
- d. Monopolis merupakan penentu harga di pasar (*price maker*).

Berdasarkan *Mazhab Structure, Conduct, and Performance*, struktur pasar akan mempengaruhi kinerja atau perilaku dari perusahaan yang pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja perusahaan dan industri. Dari sudut pandang hukum persaingan usaha struktur pasar yang terkonsentrasi cenderung berpotensi menimbulkan perilaku anti persaingan. Secara teori, struktur pasar monopoli menimbulkan dampak terkonsentrasinya pasar pada satu pelaku usaha sehingga pelaku usaha tersebut memiliki kekuatan pasar yang besar dan dapat menentukan harga tanpa khawatir akan kehilangan permintaan. Kondisi ini memicu terjadinya inefisiensi yang pada akhirnya dapat merugikan masyarakat.

¹² Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary Seventh Edition, West Group, 1999, hal 1023*

¹³ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 17 (Praktek Monopoli) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Pelaku usaha yang dianggap melakukan monopoli apabila barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya, pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam pasar yang sama dan pelaku usaha tersebut menguasai lebih dari 50% (lima puluh prosen) pangsa pasar terhadap satu jenis barang atau jasa tertentu.

F. Kerangka Konseptual

Penulisan tesis ini menggunakan berbagai istilah dan untuk mengatasi kemungkinan perbedaan pengertian dari istilah-istilah itu, definisi operasional dari istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Monopoli adalah penguasaan atas suatu dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha¹⁴.
- b. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum¹⁵.
- c. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha¹⁶.
- d. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan

¹⁴ Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

¹⁵ Ibid Pasal 1 angka 2

¹⁶ Ibid Pasal 1 angka 6

berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi¹⁷.

- e. Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut¹⁸.
- f. Struktur pasar adalah keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku pelaku usaha dan kinerja pasar, antara lain jumlah penjual dan pembeli, hambatan masuk dan keluar pasar, keragaman produk, sistem distribusi dan penguasaan pangsa pasar¹⁹.
- g. Pangsa Pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu²⁰.
- h. KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat²¹.

G. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan dibahas mengenai latar belakang, permasalahan, tujuan penulisan, kerangka konseptual, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

¹⁷ Ibid Pasal 1 angka 5

¹⁸ Ibid Pasal 1 angka 10

¹⁹ Ibid Pasal 1 angka 11

²⁰ Ibid Pasal 1 angka 13

²¹ Ibid Pasal 1 angka 18

BAB II **MONOPOLI DAN KLAUSULA PENGECUALIAN DALAM UU
NOMOR 5 TAHUN 1999**

Dalam bab ini akan menguraikan tentang teori monopoli dan praktek monopoli serta kegiatan atau perbuatan yang termasuk dalam pengecualian berdasarkan peraturan perundang-undangan kemudian dikaitkan dengan UU Nomor 5 tahun 1999.

BAB III **PEMBUKTIAN PRAKTEK MONOPOLI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999**

Dalam bab ini akan menguraikan tentang proses pemeriksaan dan pembuktian Perkara KPPU yang berkaitan dengan jasa layanan taksi bandara di Indonesia menurut UU Nomor 5 Tahun 1999.

BAB IV **PUTUSAN PENGADILAN DAN MAHKAMAH AGUNG
DALAM PERKARA PRAKTEK MONOPOLI TAKSI BANDARA**

Dalam bab ini akan menguraikan tentang proses pemeriksaan keberatan di pengadilan negeri dan proses kasasi di Mahkamah Agung atas Putusan Perkara KPPU yang berkaitan dengan jasa layanan taksi bandara di Indonesia.

BAB V **PENUTUP**

Dalam bab ini akan dibahas mengenai kesimpulan yang merupakan kristalisasi hasil analisis dan interpretasi melalui rumusan dalam bentuk pernyataan. Saran merupakan usulan yang menyangkut aspek operasional, kebijakan maupun konseptual yang bersifat konkrit, realistik, bernilai praktis dan terarah.

BAB II

MONOPOLI DAN KLAUSULA PENGECCUALIAN DALAM UU NOMOR 5 TAHUN 1999

A. Konsep Monopoli Dalam Hukum Persaingan Usaha

Monopoli adalah suatu bentuk pasar di mana hanya terdapat satu perusahaan saja dan perusahaan ini menghasilkan barang yang tidak mempunyai barang pengganti yang sangat dekat. Keuntungan yang dinikmati oleh perusahaan monopoli adalah keuntungan lebih normal dan ini diperoleh karena terdapat hambatan yang sangat tangguh kepada perusahaan lain yang ingin memasuki industry tersebut²².

Monopoli merupakan salah satu jenis struktur pasar yang sangat bertentangan dengan pasar persaingan sempurna yang mana hanya ada satu penjual saja. Definisi monopoli menurut UU Nomor 5 Tahun 1999 yaitu: “Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.”

Menurut *Black's Law Dictionary*, monopoli dapat diartikan sebagai²³: “*The market condition existing when only one economic entity produces a particular product or provides a particular service.*”

Struktur pasar sendiri dipahami sebagai keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku usaha dan kinerja pasar antara lain mengenai jumlah penjual dan pembeli, hambatan masuk dan keluar pasar, keragaman produk, sistem distribusi dan penguasaan pasar²⁴. Berdasarkan sifat dan bentuknya, secara

²² Sadono Sukirno, Pengantar Teori Mikroekonomi (Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dengan Bima Grafika, 1985) hlm. 219.

²³ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, St. Paul Minn, West Group, 1999, hal 1023

²⁴ Tri Kunawangsih Pracoyo dan Antyo Pracoyo, Aspek Dasar Ekonomi Mikro, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), Hlm 188

garis besar pasar dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis yaitu pasar persaingan sempurna dan pasar persaingan tidak sempurna.

1. Pasar Persaingan Sempurna (*perfect competition*)

Pasar persaingan sempurna dapat didefinisikan sebagai struktur pasar atau industri dimanaterdapat banyak penjual dan pembeli, dan setiap penjual atau pun pembeli tidak dapat mempengaruhi keadaan di pasar. Ciri-ciri selengkapnya dari pasar persaingan sempurna adalah seperti yang diuraikan dibawah ini²⁵:

a. Setiap perusahaan adalah pengambil harga (*price taker*)

“Pengambil harga” berarti sesuatu perusahaan yang ada di dalam pasar tidak dapat menentukan atau merubah harga pasar. Apapun tindakan perusahaan di dalam pasar tidak akan menimbulkan perubahan ke atas harga pasar yang berlaku. Harga barang di pasar ditentukan oleh interaksi di antara keseluruhan produsen dan keseluruhan pembeli. Seorang produsen adalah terlalu kecil peranannya di dalam pasar sehingga tidak dapat mempengaruhi penentuan tersebut. Peranannya yang sangat kecil tersebut disebabkan karena jumlah produksi yang diciptakan seorang produsen merupakan sebahagian kecil saja dari keseluruhan jumlah barang yang dihasilkan dan diperjualbelikan.

b. Setiap perusahaan mudah keluar atau masuk

Sekiranya perusahaan mengalami kerugian dan ingin meninggalkan industry tersebut, langkah ini dapat dengan mudah dilakukan. Sebaliknya apabila ada produsen yang ingin melakukan kegiatan di industry tersebut, produsen tersebut dapat dengan mudah melakukan yang diinginkan tersebut. Sama sekali tidak terdapat hambatan-hambatan baik secara legal atau dalam bentuk lain secara keuangan atau secara kemampuan/teknologi, misalnya kepada perusahaan-perusahaan untuk memasuki atau meninggalkan bidang usaha tersebut.

²⁵ Sardono Sukirno, op cit hlm 182

- c. Setiap perusahaan menghasilkan barang yang sama (*identical*)
- Barang yang dihasilkan berbagai perusahaan tidak mudah untuk dibedakan-bedakan. Barang yang dihasilkan sangat bersamaan. Tidak terdapat perbedaan yang nyata di antara barang yang dihasilkan sesuatu perusahaan dengan produksi perusahaan lainnya. Barang seperti itu dinamakan dengan istilah barang "*identical*" atau "*homogenous*". Karena barang-barang tersebut adalah sangat bersamaan para pembeli tidak dapat membedakan yang mana yang dihasilkan oleh produsen A atau B atau produsen lainnya. Barang yang dihasilkan seorang produsen merupakan pengganti sempurna kepada barang yang dihasilkan produsen lainnya. Sebagai akibat dari sifat ini, tidak ada gunanya kepada perusahaan untuk melakukan persaingan yang berbentuk "persaingan bukan harga" atau *nonprice competition* yaitu persaingan dengan melakukan iklan dan promosi penjualan. Cara ini tidak akan berguna karena para pembeli mengetahui bahwa barang-barang yang dihasilkan berbagai produsen dalam industri tersebut tidak ada bedanya sama sekali.
- d. Terdapat banyak perusahaan dalam pasar
- Sifat inilah yang menyebabkan perusahaan tidak mempunyai kekuasaan untuk merubah harga. Sifat ini meliputi dua aspek, yaitu jumlah perusahaan sangat banyak dan masing-masing perusahaan adalah relative kecil kalau dibandingkan dengan keseluruhan perusahaan di dalam pasar. Sebagai akibatnya produksi setiap perusahaan adalah sangat sedikit kalau dibandingkan dengan jumlah produksi dalam industry tersebut. Sifat ini menyebabkan apa pun yang dilakukan perusahaan, seperti menaikkan atau menurunkan harga dan menaikkan atau menurunkan produksi, sedikit pun ia tidak mempengaruhi harga yang berlaku dalam pasar/industry tersebut.

- e. Para pembeli mempunyai pengetahuan yang sempurna tentang keadaan di pasar

Dalam pasar persaingan sempurna juga dimisalkan bahwa jumlah pembeli adalah sangat banyak. Namun demikian dimisalkan pula bahwa masing-masing pembeli tersebut mempunyai pengetahuan yang sempurna mengenai keadaan di pasar, yaitu mereka mengetahui tingkat harga yang berlaku dan perubahan-perubahan ke atas harga tersebut. Akibatnya para produsen tidak dapat menjual barangnya dengan harga yang lebih tinggi daripada yang berlaku di pasar.

Pasar persaingan sempurna merupakan salah satu bentuk pasar yang paling ideal karena dapat merealisasikan kegiatan produksi dengan tingkat efisiensi yang sangat tinggi. Akan tetapi dalam kenyataannya, pasar persaingan sempurna ini merupakan hal yang abstrak dan tidak pernah terjadi sehingga bentuk tersebut hanya digunakan sebagai parameter untuk mengevaluasi bekerjanya sistem ekonomi dalam keadaan yang sebenarnya dimana apakah telah terjadi distorsi dalam pasar ataukah tidak²⁶.

2. Pasar Persaingan Tidak Sempurna

Pasar persaingan tidak sempurna adalah pasar atau industri yang terdiri dari produsen-produsen yang mempunyai kekuatan pasar atau mampu mengendalikan harga output di pasar. Terdapat tiga model umum di pasar persaingan tidak sempurna, yaitu pasar monopoli, pasar persaingan monopolistik dan oligopoly²⁷:

- a. Pasar monopoli merupakan industri yang terdiri dari satu perusahaan di mana terdapat hambatan bagi perusahaan-perusahaan baru untuk memasuki pasar. Beberapa hambatan masuk berupa waralaba

²⁶ Hadi Susanto, Tesis Monopoli Atas *Essential Facility* oleh Badan Usaha Dalam Perspektif Hukum Persaingan, Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Juli 2009, hal 16

²⁷ <http://massofa.wordpress.com/2008/03/04/pasar-persaingan-sempurna-dan-tidak-sempurna/>

- pemerintah, paten, skala ekonomi dan keunggulan biaya lain, kepemilikan atas faktor produksi yang langka.
- b. Persaingan monopolistik merupakan industri yang memiliki banyak produsen di mana perusahaan pesaing bebas memasuki industri dan perusahaan-perusahaan mendiferensiasikan produk mereka. Diferensiasi produk dimaksudkan untuk memenuhi keinginan konsumen, membangun reputasi atas produk yang dihasilkan dan memberikan pelayanan yang baik. Selain kelebihan berupa adanya keanekaragaman produk, efisiensi dan informasi tentang produk, diferensiasi produk juga mempunyai kelemahan yaitu adanya pemborosan, harga produk yang lebih mahal, kesalahan informasi dan kejenuhan masyarakat terhadap tayangan iklan.
 - c. Oligopoli adalah industri dengan sejumlah kecil perusahaan yang masing-masing cukup mampu untuk mempengaruhi harga pasar dari output yang dihasilkannya. Selain memiliki banyak bentuk dalam pasar oligopoli terdapat juga empat model yang umum dikenal yaitu model kolusi, model Cournot, model kurva permintaan yang patah dan model kepemimpinan harga.

Dalam bentuk lain, monopoli juga dapat diartikan sebagai penguasaan lebih dari 50% pangsa pasar atas suatu jenis komoditi tertentu oleh satu atau gabungan beberapa perusahaan. Eksistensi monopoli dalam suatu kegiatan ekonomi dapat terjadi dalam berbagai jenis, ada yang merugikan dan ada yang menguntungkan perekonomian dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pengertian masing-masing jenis monopoli perlu dijelaskan untuk membedakan mana monopoli yang dilarang karena merugikan masyarakat

dan mana yang ikut memberikan kontribusi positif bagi kesejahteraan masyarakat. Adapun jenis-jenis monopoli tersebut antara lain²⁸:

1. Monopoli yang terjadi karena memang dikehendaki oleh Undang-Undang (*Monopoly by Law*)

Pasal 33 UUD 1945 menghendaki adanya monopoli Negara untuk menguasai bumi dan air berikut kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu, undang-undang juga memberikan hak istimewa dan perlindungan hukum dalam jangka waktu tertentu terhadap pelaku usaha yang memenuhi syarat tertentu atas hasil riset dan inovasi yang dilakukan sebagai hasil pengembangan teknologi yang bermanfaat bagi umat manusia. Pemberian hak-hak eksklusif atas penemuan baru, baik yang berasal dari hak atas kekayaan intelektual seperti hak cipta (*copyright*) dan hak atas kekayaan industri (*industrial property*) seperti paten (*patent*), merek (*trademark*), desain produk industri (*industrial design*) dan rahasia dagang (*trade secret*) pada dasarnya adalah merupakan bentuk lain monopoli yang diakui oleh undang-undang.

2. Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim dan lingkungan usaha yang sehat (*monopoly by Nature*)

Pelaku usaha atau perusahaan yang memiliki kinerja unggul seperti itu sering memiliki jurus-jurus rahasia dagang (*trade secret*) yang meskipun tidak memperoleh hak eksklusif dan pengakuan dari negara, namun dengan teknologi rahasianya tersebut, perusahaan mampu menempatkan posisinya sebagai perusahaan monopoli. Perusahaan seperti ini jelas memiliki kontribusi terhadap efisiensi ekonomi dan kesejahteraan konsumen (*consumer welfare*). Adanya undang-undang anti monopoli hanyalah untuk memastikan bahwa kekuatan yang dimiliki oleh

²⁸ Jhonny Ibrahim, Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya Di Indonesia, Bayumedia Publishing, Cetakan Kedua, April 2007, Hal 40

perusahaan seperti itu tidak disalahgunakannya untuk mematikan persaingan usaha. Monopoli alamiah juga dapat terjadi bila untuk suatu ukuran pasar (*market size*) akan lebih efisien bila hanya ada satu pelaku usaha atau perusahaan yang melayani pasar tersebut. Perusahaan kedua yang memasuki arena persaingan akan menderita rugi dan tersingkir secara alamiah, karena ukuran pasar yang tidak memungkinkan adanya pendatang baru. Dalam bentuk lain, monopoli alamiah juga akan muncul jika pelaku usaha memiliki kekhususan yang ditawarkan pada konsumen, misalnya karena rasa dan selera tertentu yang tidak dapat ditiru oleh pelaku usaha yang lain.

3. Monopoli yang diperoleh melalui lisensi dengan menggunakan mekanisme kekuasaan (*monopoly by license*)

Monopoli seperti ini dapat terjadi oleh karena adanya kolusi antara para pelaku usaha dengan birokrat pemerintah. Kehadirannya menimbulkan distorsi ekonomi karena mengganggu bekerjanya mekanisme pasar yang efisien. Umumnya *monopoly by license* berkaitan erat dengan para pemburu rente ekonomi (*rent seekers*) yang mengganggu keseimbangan pasar untuk kepentingan mereka. Berbagai kelompok usaha yang dekat dengan pusat kekuasaan dalam pemerintahan pada umumnya memiliki kecenderungan melakukan perbuatan-perbuatan tercela, meskipun tidak semuanya memiliki *rent seeking behavior*.

4. Monopoli karena terbentuknya struktur pasar akibat perilaku dan sifat serakah manusia

Sifat-sifat dasar manusia yang menginginkan keuntungan besar dalam waktu yang singkat dan dengan pengorbanan dan modal yang sekecil mungkin atau sebaliknya, dengan menggunakan modal (*capital*) yang sangat besar untuk memperoleh posisi dominan guna menggusur para pesaing yang ada. Unsur-unsur yang mempengaruhi perilaku para pelaku usaha tersebut manifestasinya dalam praktek bisnis sehari-hari adalah

sedapat-dapatnya menghindari munculnya pesaing baru, karena munculnya pesaing atau rivalitas dalam berusaha akan menurunkan tingkat keuntungan. Hal ini dapat terjadi karena keputusan tentang kualitas, kuantitas dan kebijakan harga tidak lagi ditentukan oleh satu pelaku usaha atau satu perusahaan saja, tetapi juga dipengaruhi oleh apa yang dilakukan oleh para pesaingnya. Itulah sebabnya para pelaku usaha cenderung melakukan hal-hal yang bersifat anti persaingan dalam menjalankan usahanya dan yang lebih ekstrem lagi, melakukan praktik bisnis yang tidak jujur.

Secara teori, struktur pasar monopoli menimbulkan dampak terkonsentrasinya pasar pada satu pelaku usaha sehingga pelaku usaha tersebut memiliki kekuatan pasar yang besar dan dapat menentukan harga tanpa khawatir akan kehilangan permintaan. Kondisi tersebut memicu terjadinya inefisiensi penggunaan sumber daya sehingga berdampak lanjut pada terjadinya penurunan tingkat kesejahteraan konsumen (*dead weight loss*)²⁹.

Terdapat banyak faktor-faktor yang menimbulkan monopoli. Terdapat 3 (tiga) faktor yang dapat menyebabkan timbulnya pasar monopoli yaitu³⁰:

1. Memiliki sumber daya yang unik

Salah satu sumber penting dari adanya monopoli adalah pemilikan suatu sumber daya yang sangat unik (istimewa) yang tidak dimiliki oleh orang atau perusahaan lain.

2. Terdapat skala ekonomis

Diberbagai kegiatan ekonomi tingkat teknologi adalah sedemikian modernnya sehingga produksi yang efisien hanya dapat dilakukan apabila jumlah produksinya sangat besar sekali dan meliputi hampir seluruh produksi yang diperlukan di dalam pasar. Keadaan seperti ini berarti

²⁹ Hadi Susanto, op cit, hal 8

³⁰ Sardono Sukirno, op cit, hlm. 219

perusahaan baru menikmati skala ekonomis yang paling maksimum apabila tingkat produksinya adalah sangat besar jumlahnya. Pada waktu perusahaan mencapai di mana ongkos produksi mencapai minimum, jumlah produksi adalah hampir menyamai jumlah permintaan yang wujud di pasar. Sebagai akibat dari skala ekonomis yang demikian sifatnya, perusahaan dapat menurunkan harga barangnya apabila produksi semakin tinggi. Pada tingkat produksi yang sangat tinggi, harga adalah sedemikian rendahnya sehingga perusahaan-perusahaan baru tidak akan sanggup bersaing dengan perusahaan yang terlebih dahulu berkembang. Keadaan ini mewujudkan pasar monopoli.

3. Kekuasaan monopoli yang diperoleh melalui peraturan pemerintah.

Di dalam peraturan-peraturan pemerintah yang mengatur kegiatan perusahaan-perusahaan terdapat beberapa peraturan yang akan mewujudkan kekuasaan monopoli. Peraturan-peraturan yang seperti itu adalah (1) peraturan paten dan hak cipta (*copy right*) dan (2) hak usaha eksklusif (*exclusive franchises*) yang diberikan kepada perusahaan jasa umum.

Atas dasar pengertian tersebut maka monopoli dapat terbentuk dengan factor-faktor yang tidak dimiliki oleh pelaku usaha pesaing. Salah satu pihak yang terdapat dalam pasar memiliki kelebihan dalam menguasai pasar serta untuk menghilangkan persaingan. Dengan kondisi monopoli yang ada maka pelaku usaha tersebut tidak memiliki pesaing yang berarti di dalam pasar.

Bentuk pasar monopoli dapat dibedakan menjadi bentuk pasar monopoli murni dan *near monopoly*. Bentuk pasar monopoli murni adalah bentuk pasar yang ekstrim, sedangkan pasar yang mendekati monopoli adalah suatu pasar yang hanya terdiri dari satu orang pengusaha (*single producer*)

atau satu perusahaan dalam lokasi tertentu³¹. Apabila hanya ada satu perusahaan di dalam pasar maka akan dapat mendominasi proses produksi dan atau pemasaran terhadap sesuatu produk dan atau jasa.

Pasar monopoli dicirikan oleh kondisi berikut³²:

1. Pasar monopoli adalah industry yang terdiri dari satu perusahaan. Dengan demikian komoditas yang dihasilkan tidak dapat dibeli dari pihak lain. Konsumen yang membutuhkan komoditas tersebut harus membeli dari si monopolis. Syarat-syarat penjualan sepenuhnya ditentukan oleh monopolis, dan para pembeli tidak mempunyai hak dalam menentukan syarat jual beli.
2. Tidak mempunyai komoditas pengganti yang mirip (*close substitute*). Komoditas yang dihasilkan perusahaan monopoli tidak dapat digantikan oleh komoditas lain yang ada dalam pasar.
3. Tidak dimungkinkannya perusahaan-perusahaan lain masuk industry karena adanya hambatan yang bersifat legal, undang-undang, teknologi (teknologi yang digunakan sangat canggih dan tidak mudah dicontoh), keuangan (modal yang dibutuhkan sangat besar) dan sebagainya. Sepanjang hambatan untuk memasuki pasar masih tinggi, monopolis masih tetap mampu mempertahankan status monopolinya sehingga mampu meraih abnormal profit.
4. Perusahaan monopoli merupakan satu-satunya perusahaan di pasar, yang menentukan harga. Oleh karena itu perusahaan monopoli disebut sebagai penentu harga (*price setter*). Dengan mengendalikan produksi dan jumlah komoditas yang ditawarkan, perusahaan monopoli dapat menentukan harga pada tingkat yang dikehendaki.
5. Promosi iklan kurang diperlukan karena perusahaan monopoli adalah satu-satunya perusahaan dalam industry. Ketiadaan saingan menyebabkan

³¹ Sugiarto, et al. Ekonomi Mikro (sebuah Kajian Komprehensif) (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), Hlm. 345.

³² Ibid, hal 346

semua pembeli yang memerlukan komoditas yang diproduksi terpaksa membeli dari perusahaan monopoli tersebut.

Untuk menilai berlangsungnya suatu proses monopolisasi, sehingga dapat terjadi suatu bentuk monopoli yang dilarang ada beberapa hal yang perlu diperhatikan³³:

1. Penentuan mengenai pasar bersangkutan

Pengertian mengenai pasar yangn bersangkutan menjadi sangat penting artinya dalam menentukan ada tidaknya monopolisasi, meskipun penentuan dari pasar bersangkutan bersifat sangat relative. Dalam Undang-undang, pasar bersangkutan didefinisikan sebagai pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.

Untuk menentukan relevansi atau kedudukan dari suatu pasar bersangkutan pada umumnya orang mencoba untuk mendekatinya melalui pendekatan sensitifitas produk tersebut dalam wilayah pemasaran produk yang sudah berjalan. Salah satu yang dipakai adalah pendekatan “*elasticity of demand*”. Dari pendekatan tersebut dapat diketahui sampai seberapa jauh sensitifitas suatu produk terhadap perubahan harga, yang dinyatakan dengan persentase perubahan kebutuhan atau persentase perubahan harga.

Meskipun tidak sederhana, untuk menilai relevansi dan keterkaitan dengan produk competitor diperkenalkan konsep “*cross elasticity demand* “ (CED) antara kedua produk yang saling dikaitkan. Nilai CED diperoleh dari nilai persentase perubahan kebutuhan dari satu produk dibagi dengan nilai persentase perubahan harga dari produk lainnya yang dibandingkan.

³³ Ahmad Yani dan Gunawan Wijaya, Anti Monopoli Seri Hukum Bisnis, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 14

Jika nilai CED-nya negatif berarti kedua produk tersebut dalam pasar tersebut saling melengkapi. Dan jika nilai CED-nya positif dengan angka yang relative besar, maka berarti kedua produk tersebut merupakan produk yang saling berkompetisi dalam pasar yang ada.

Berbagai hal yang dianggap cukup relevan dan berpengaruh adalah:

- a. Struktur pasar adalah keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku usaha dan kinerja pasar, antara lain jumlah penjual dan pembeli, hambatan masuk dan keluar pasar, keragaman produk, sistem distribusi dan penguasaan pangsa pasar.
 - b. Perilaku pasar adalah tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam kapasitasnya sebagai pemasok atau pembeli barang dan atau jasa untuk mencapai tujuan perusahaan, antara lain pencapaian laba, pertumbuhan asset, target penjualan dan metode persaingan yang digunakan.
 - c. Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.
 - d. Harga pasar adalah harga yang dibayarkan dalam transaksi barang dan atau jasa sesuai kesepakatan antara para pihak di pasar bersangkutan.
2. Penilaian terhadap keadaan pasar dan jumlah pelaku usaha;

Untuk dapat menilai apakah telah terjadi pelanggaran terhadap ketentuan monopoli menurut Section 2 Sherman Act, harus diketahui secara pasti apakah pelaku usaha tersebut memiliki kekuasaan monopoli dipasar bersangkutan tersebut. Memang tidak mudah untuk melukiskan adanya kekuasaan monopoli tersebut, namun sebagai gambaran yang sederhana, secara umum dapat dikatakan bahwa pelaku usaha dianggap telah menguasai pasar secara monopoli jika ia mempunyai pangsa pasar lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen). Undang-undang dalam rumusan Pasal

4 ayat (2) juga secara tegas menyatakan bahwa pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa , jika 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

3. Ada tidaknya kehendak untuk melakukan monopoli oleh pelaku usaha tertentu tersebut

Tidak ada suatu larangan bagi individu maupun badan hukum yang menjalankan usaha untuk mengembangkan usahanya menjadi besar, walau demikian hendaknya pengembangan usaha tersebut harus diikuti dengan cara-cara yang layak dan benar.

Pada dasarnya naluri dunia usaha memiliki *general intent* untuk menjadi besar dan cenderung monopolistik. Pada pasar bersangkutan yang sudah jenuh, kehendak untuk menjadi besar terkadang dilaksanakan dengan cara-cara yang tidak wajar dan tidak sehat. Hal ini jelas tidak dikehendaki oleh dunia usaha pada umumnya. Jika makna yang terkandung dalam Section 2 Sherman Act, dimana penekanan diberikan pada proses terjadinya monopoli, maka jelas penggunaan cara-cara yang dapat menyebabkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat jelas merupakan suatu pelanggaran terhadap ketentuan monopoli.

B. Praktek Monopoli dan Kegiatan Yang Dilarang Dalam UU Nomor 5 Tahun 1999

Adanya pemusatan kekuatan ekonomi oleh beberapa pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya sector produksi dan pemasaran yang dilakukan dengan cara-cara yang tidak jujur atau melanggar hukum akan dapat merugikan masyarakat. Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa praktek monopoli adalah:

Pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang

dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Dari definisi yang diberikan di atas dapat kita ketahui bahwa pada dasarnya ada 4 hal penting yang dapat kita kemukakan tentang praktek monopoli yaitu³⁴:

1. Adanya pemusatan ekonomi;
2. Pemusatan kekuatan tersebut berada pada satu atau lebih pelaku usaha ekonomi;
3. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut menimbulkan persaingan usaha tidak sehat; dan
4. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut merugikan kepentingan umum.

Selanjutnya yang dimaksud dengan pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa; dan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Tidak semua kegiatan yang merupakan pemusatan ekonomi menjadi dilarang, tetapi ada ketentuan yang menjadikan monopoli tersebut tidak dilarang. Ada persyaratan yang harus dipenuhi sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bila pemusatan kekuatan ekonomi tersebut tidak menyebabkan persaingan usaha tidak sehat.

Secara teoritis, penyalahgunaan posisi monopoli merupakan perilaku yang di dalamnya mengandung unsur: pencegahan, pembatasan dan penurunan persaingan serta eksploitasi. Unsur tersebut adalah upaya perusahaan monopoli untuk mengurangi atau meniadakan tekanan persaingan. Perilaku ini adalah perilaku eksklusif (*exclusive conduct*), dimana perusahaan

³⁴ Ibid, hal 17

monopoli melakukan strategi untuk mengusir pesaing nyata (*existing competitor*) keluar dari pasar atau mencegah masuknya pesaing potensial masuk dalam pasar. Dengan hilangnya tekanan persaingan di pasar, maka perusahaan monopoli dapat mengeksploitasi mitra transaksi untuk meningkatkan keuntungan, terutama eksploitasi terhadap konsumen. Perilaku penyalahgunaan posisi monopoli dalam bentuk eksploitasi konsumen dengan cara menerapkan harga jual yang tinggi, melalui pembatasan jumlah produksi atau melalui penurunan kualitas/pelayanan barang atau jasa yang dipasok³⁵.

Penerapan *rule of reason* dalam membuktikan adanya dugaan pelanggaran pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah dilakukan dalam beberapa tahapan yaitu³⁶:

1. Pendekatan pasar bersangkutan;
2. Pembuktian adanya posisi monopoli di pasar bersangkutan;
3. Identifikasi praktek monopoli yang dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi monopoli;
4. Identifikasi dan pembuktian dampak negatif dan pihak yang terkena dampak dari praktek monopoli tersebut.

C. Pengecualian Dalam UU Nomor 5 Tahun 1999

1. Ketentuan Pasal 50 UU Nomor 5 Tahun 1999

UU Nomor 5 Tahun 1999 selain memberikan aturan larangan terhadap kegiatan-kegiatan sebagaimana dijabarkan dalam pasal-pasalnya, juga memberikan aturan mengenai kegiatan yang dikecualikan. Kegiatan ekonomi juga diatur dalam berbagai Undang-Undang sektoral dan mengingat juga perlu memberikan perlakuan khusus bagi sector tertentu yang kegiatan ekonominya terkait dengan penguasaan hajat hidup orang banyak serta kegiatan perekonomian nasional harus diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan,

³⁵ Lihat lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 17 (Praktek Monopoli) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hal 15

³⁶ Ibid, hal 17

berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka agar tidak terjadi kontradiksi pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 diatur ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pengecualian tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2), Pasal 50 huruf a sampai huruf i dan Pasal 51³⁷.

Pengecualian penerapan UU Nomor 5 Tahun 1999 dapat dan perlu dilakukan oleh negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagai wujud dukungan terhadap politik ekonomi Indonesia sebagaimana dinyatakan pada Pasal 33 UUD 1945³⁸. Ketentuan pengecualian dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 dijabarkan dalam Pasal 50 menyatakan:

Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah:

- 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 kerjasama 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

³⁷ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hal 3

³⁸ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pasal Tentang Ketentuan pengecualian Pasal 50 huruf a dalam persaingan usaha, (Jakarta: KPPU) hal 15.

- h. Pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau
- i. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Ketentuan pengecualian tersebut memiliki potensi menimbulkan permasalahan karena tidak menutup kemungkinan menimbulkan kontradiksi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu dalam implementasinya, harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut³⁹:

- a. Sejauh mana hukum dan kebijakan di bidang persaingan usaha sebagai prioritas yang harus di terapkan;
- b. Jika ketentuan pengecualian yang harus diterapkan, maka harus jelas alasan dan parameter yang menjadi dasar pemilihan ketentuan pengecualian tersebut; dan
- c. Dalam hal apa kebijakan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain dapat tetap dilaksanakan, meskipun tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Ketentuan pengecualian dalam Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dimaksudkan untuk⁴⁰:

- a. Menyeimbangkan kekuatan ekonomi yang tidak sama, misalkan kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha kecil dalam rangka meningkatkan kekuatan penawarannya ketika menghadapi pelaku usaha yang memiliki kekuatan ekonomi lebih kuat. Dalam kasus yang demikian terhadap pelaku usaha kecil, dapat diberikan pengecualian dalam penerapan hukum persaingan usaha.
- b. Menghindari terjadinya kerancuan dalam penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 apabila terjadi konflik kepentingan yang sama-sama

³⁹ Ibid, hal 8

⁴⁰ Ibid, hal 8-9

ingin diwujudkan melalui kebijakan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

- c. Mewujudkan kepastian hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan, misalnya pengecualian bagi beberapa kegiatan lembaga keuangan untuk mengurangi resiko dan ketidakpastian. Sector keuangan perlu dijaga stabilitasnya, mengingat pentingnya peran sector keuangan dalam proses pengembangan ekonomi.
- d. Melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (2), (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kegiatan ekonomi yang dilaksanakan oleh pelaku usaha yang mengakibatkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi, bila memenuhi unsur-unsur ketentuan Pasal 50 UU Nomor 5 Tahun 1999 maka dikecualikan sehingga tidak dapat dikenakan sanksi. Dengan adanya aturan pengecualian tersebut maka kegiatan ekonomi yang memenuhi kriteria Pasal 50 UU Nomor 5 Tahun 1999 masih dapat terus dilaksanakan.

2. Ketentuan Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999

Ketentuan Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999 mengatur mengenai monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, dimana itu perlu di atur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Peranan negara dalam kegiatan ekonomi dapat diwujudkan dengan perbuatan administrasi negara, baik yang bersifat hukum (yuridis) maupun perbuatan administrasi negara yang bersifat non-hukum (faktual).

Kedua perbuatan administrasi negara tersebut ditujukan untuk melindungi hak dasar masyarakat⁴¹.

Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999 dengan jelas menyatakan:

Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka unsur-unsur yang dikecualikan dapat diuraikan sebagai berikut⁴²:

a. Monopoli dan atau Pemusatan Kegiatan

Berdasarkan definisi monopoli sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5 Tahun 1999, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat,

Berdasarkan definisi pemusatan kegiatan ekonomi sebagaimana diuraikan dalam pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1999, pemusatan kegiatan pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan yang dicerminkan dari kemampuannya dalam menentukan harga yang dapat dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dengan memperhatikan uraian pemahaman unsur-unsur tersebut di atas, maka baik monopoli maupun pemusatan kegiatan bukan merupakan

⁴¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Jakarta:KPPU)

⁴² ibid

kegiatan yang dilarang UU Nomor 5 Tahun 1999 dan dapat dilakukan ataupun dicapai oleh satu pelaku usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

b. Produksi dan atau Pemasaran Barang dan atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsure ini, maksud barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi:

1. Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
2. Distribusi, yang diarahkan pada barang dan atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar; dan atau
3. Stabilisasi, yang berkaitan dengan barang dan atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus.

c. Cabang-cabang Produksi yang Penting bagi Negara

Pengertian cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan atau jasa yang memiliki sifat:

1. Strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional; atau
2. Financial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan

perpajakan dan sector jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Monopoli dan atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara harus di atur dengan undang-undang.

d. Diatur dengan Undang-undang

Pengertian diatur dengan undang-undang merupakan syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

Hal ini monopoli dan atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang. Undang-undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan tersebut, sehingga tidak mengarah pada praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

e. Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

1) Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara

Badan usaha milik negara menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 adalah Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa oleh negara terhadap kegiatan dengan produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang

penting bagi negara, diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh BUMN.

Dalam hal dimana BUMN tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan penguasaan monopoli negara, maka berdasarkan pasal 51 UU Nomor 5 tahun 1999 penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan dapat diselenggarakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah.

2) Diselenggarakan Badan atau Lembaga yang dibentuk Pemerintah

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (public service) yang kewenangannya berasal dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dana public lainnya yang memiliki keterkaitan dengan negara.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dalam menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan wajib memenuhi hal-hal sebagai berikut:

- a) Pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatan dipengaruhi, dibina dan dilaporkan kepada pemerintah;
- b) Tidak semata-mata ditujukan untuk mencari keuntungan;
- c) Tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli dan atau pemusatan kegiatan kepada pihak lain. BUMN dan badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

3) Diselenggarakan Badan atau Lembaga yang ditunjuk Pemerintah

Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk di dalamnya adalah badan atau lembaga perdata yang tidak memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi negara.

Prosedur dan persyaratan penunjukan badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah sebagai penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan dimaksud dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan barang dan atau jasa pemerintah sehingga tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

BUMN ataupun badan atau lembaga yang dibentuk ataupun ditunjuk oleh pemerintah sebagai penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan sebagaimana dimaksud, tidak dapat melimpahkan kembali hak penyelenggaraan monopolinya dan atau pemusatan kegiatannya baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain.

Berdasarkan uraian ketentuan Pasal 50 dan Pasal 51 UU Nomor 5 tahun 1999 tentang pengecualian, seluruh kegiatan ekonomi dan atau perjanjian yang memenuhi unsure pengecualian berdasarkan aturan yang berlaku, namun harus tetap mengedepankan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Apabila tidak memenuhi unsure pasal tersebut maka tidak dapat dikategorikan sebagai perilaku atau tindakan yang dikecualikan oleh UU Nomor 5 Tahun 1999.

Para pihak yang terkait pengoperasian taksi bandara dalam Perkara KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 adalah Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang merupakan badan usaha yang berbentuk koperasi, didirikan berdasarkan akta pendirian pada tanggal 19 September 1979 dan didaftarkan ke Kantor Wilayah Koperasi Propinsi Jawa Timur pada tanggal 26 Februari 1980. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebelum tahun 2006 telah mendapatkan izin operasional taksi antar kota yang dikeluarkan oleh DLLAJ Propinsi Jawa Timur, sejak tahun 2006 telah mendapatkan izin operasi angkutan taksi bandara. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya berdasarkan perjanjian kerjasama dengan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara

Internasional Juanda Surabaya Nomor KTR/02/X2/2006 tanggal 6 Oktober 2006 telah memberikan izin untuk mengelola pengoperasian taksi di Bandara Juanda Surabaya. Kegiatan yang dilakukan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya adalah melayani penumpang pesawat yang turun di Bandara Juanda Surabaya untuk diantar ke luar bandara. Keberadaan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam mengoperasikan angkutan taksi bandara berdasarkan perjanjian dan kegiatan operasional taksi tersebut untuk melayani penumpang pesawat di Bandara Juanda Surabaya dan bukan untuk melayani anggota koperasi. Dengan demikian Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tidak termasuk dalam ketentuan pengecualian dalam Pasal 50 huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pihak yang terkait dalam pengoperasian taksi pada Perkara Nomor 28/KPPU-I/2007 adalah Koperasi Karyawan Otorita Batam, Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang, Koperasi Harbour Bay, Koperasi Pengemudi Taksi Batam, Koperasi Primkoppol, Koperasi Pegawai Republik Indonesia Citra Wahana, Kopti, Koperasi Bina Warga Pengemudi Taksi, Koperasi Primkopad, Koperasi Mega Gotong Royong, Koperasi Pengayoman Pegawai Departemen Kehakiman, Koperasi Pengemudi Batam, Koperasi Metro, Koperasi Bima, Koperasi Pengemudi Taksi Internasional Sekupang, Koperasi Primkopal. Koperasi taksi tersebut dalam operasionalnya melayani penumpang dari pintu ke pintu di wilayah kota Batam. Sedangkan untuk pengoperasian taksi bandara dilakukan oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam yang merupakan badan usaha yang berbentuk koperasi yang didirikan pada tahun 1983 dengan salah satu bidang usaha yaitu usaha penunjang kegiatan Bandara Hang Nadim serta jasa transportasi taksi. Dalam melaksanakan operasional taksi di Bandara Hang Nadim Batam, Koperasi Karyawan Otorita Batam telah mendapatkan izin oleh Badan Orotita Batam. Dalam pelayanan jasa taksi bandara, Keberadaan taksi bandara yang dikelola oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam untuk melayani penumpang pesawat di Bandara Hang

Nadim Batam untuk diantar keluar bandara dan bukan untuk melayani anggota koperasi. Dengan demikian Koperasi-koperasi yang mengoperasikan taksi tersebut tidak termasuk dalam ketentuan pengecualian dalam Pasal 50 huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

D. Peraturan Tentang Jasa Layanan Taksi Bandara

Bahwa transportasi di jalan sebagai salah satu moda transportasi tidak dapat dipisahkan dari moda-moda transportasi lain yang ditata dalam sistem transportasi nasional yang dinamis dan mampu mengadaptasi kemajuan di masa depan, mempunyai karakteristik yang mampu menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan dan memadukan moda transportasi lainnya, perlu lebih dikembangkan potensinya dan ditingkatkan peranannya sebagai penghubung wilayah baik nasional maupun internasional, sebagai penunjang, pendorong, dan penggerak pembangunan nasional demi peningkatan kesejahteraan rakyat⁴³. Pengangkutan orang ataupun barang disesuaikan dengan alat transportasi yang digunakan ataupun yang diatur lain oleh pemerintah. Khusus angkutan penumpang dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 dinyatakan: *“Pengangkutan orang dengan kendaraan bermotor wajib menggunakan kendaraan bermotor untuk penumpang.”*

Keberadaan taksi bandara merupakan kegiatan penunjang dari bandar udara yang meliputi jasa lain yang secara langsung tidak langsung menunjang aktivitas bandara. Hal ini diatur dalam pasal 34 angka 6 huruf j Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002 yang menyatakan: *“jasa pelayanan angkutan darat (land transportation service) yaitu kegiatan jasa angkutan darat bagi penumpang dan atau barang serta pengunjung bandar udara, antara lain taksi dan bus ”*. Kegiatan penunjang ini dapat dilaksanakan

⁴³ Liat Bagian Pertimbangan huruf b Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

oleh badan hukum Indonesia atau perseorangan dengan mengadakan perjanjian/kesepakatan dengan penyelenggara bandara demi kelancaran operasional bandara⁴⁴.

Untuk tarif yang akan dikenakan kepada penumpang angkutan umum ditentukan oleh pemerintah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 yang menyatakan: “*Struktur dan golongan tarif angkutan dengan kendaraan umum, ditetapkan oleh pemerintah.*”

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan menyatakan dalam Pasal 1 angka 9 bahwa taksi adalah kendaraan umum dengan jenis mobil penumpang yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer. Taksi merupakan pengangkutan orang dengan menggunakan kendaraan umum tidak dalam trayek dengan pelayanan angkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi sebagaimana di atur dalam Pasal 9 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993.

Struktur tarif yang berlaku bagi taksi dengan menggunakan argometer dan penngenaan tarif awal ditetapkan oleh pemerintah. Kewenangan pemerintah untuk menetapkan tarif taksi didasarkan pada ketentuan Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 yang menyatakan: “*Tarif angkutan penumpang tidak dalam trayek kecuali taksi ditetapkan oleh penyedia jasa angkutan*”. Dengan dasar tersebut, pemerintah berkewajiban untuk menetapkan tarif awal, tarif dasar, tarif jarak dan tarif waktu yang ditunjukkan dalam argometer.

Taksi sebagai salah satu alat transportasi darat yang beroperasi melayani penumpang dari satu tempat ke tempat tujuan dengan menggunakan argometer untuk menentukan tarif yang harus dibayar oleh penumpang. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan

⁴⁴ Lihat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum, Pasal 35 dan Surat Keputusan Dirjen Perhubungan Udara Nomor 100/XI/1985 tanggal 12 Nopember 1985

Kendaraan Umum yang dimaksud angkutan taksi adalah: “*kendaraan umum dengan menggunakan mobil penumpang umum yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer yang melayani angkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi terbatas*”.

Dalam Pasal 8 ayat (1) Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 mengatur mengenai penetapan wilayah operasional angkutan taksi didasarkan kepada kebutuhan jasa angkutan taksi, perkembangan daerah perkotaan dan tersedianya prasarana jalan yang memadai. Penetapan wilayah operasional angkutan taksi ditetapkan berdasarkan luas jangkauan angkutan taksi tersebut. Dalam Pasal 8 ayat (2) Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 menyatakan:

“Wilayah operasi angkutan taksi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh:

- a. Bupati/Walikota, untuk wilayah operasi taksi yang seluruhnya berada dalam Daerah Kabupaten/Kota yang belum ada penetapan wilayah operasi dari Gubernur atau Direktur jenderal;*
- b. Gubernur, untuk wilayah operasi taksi yang melampaui lebih dari 1 (satu) daerah Kabupaten/kota dalam satu propinsi yang merupakan satu kesatuan wilayah perkotaan yang belum ada penetapan wilayah operasi dari direktur jenderal;*
- c. Direktur jenderal, untuk wilayah operasi taksi yang melampaui daerah kabupaten/kota lebih dari satu propinsi.”*

Pelayanan angkutan taksi diselenggarakan dengan dilayani mobil penumpang umum jenis sedan atau station wagon sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dan tidak menggunakan jadwal dalam operasinya. Kendaraan harus dilengkapi perlengkapan standar taksi meliputi tulisan “TAKSI”, memakai pendingin udara, memasang logo dan nama perusahaan pada pintu bagian depan dan terdapat argometer untuk menentukan tarif yang harus dibayar oleh penumpang.

Untuk memudahkan mobilisasi penumpang yang akan keluar dan masuk bandara harus diatur oleh pengelola bandara. Pengelola bandara wajib untuk

menyediakan transportasi sebagai kegiatan penunjang bandar udara. Dalam Pasal 34 angka 6 huruf j Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum menyatakan:

“Usaha kegiatan penunjang Bandar udara terdiri dari:

6) Jasa lainnya yang secara langsung atau tidak langsung menunjang kegiatan bandar udara, antara lain:

j. Jasa pelayanan angkutan darat (land transportation service) yaitu kegiatan jasa angkutan darat bagi penumpang dan atau barang serta pengunjung bandar udara, antara lain taksi dan bus;

untuk dapat melakukan kegiatan penunjang bandar udara mengenai jasa layanan angkutan darat, badan hukum atau perorangan dapat melakukan kerjasama dengan mengadakan perjanjian atau kesepakatan bersama dengan penyelenggara bandar udara berdasarkan prinsip saling menguntungkan dengan mempertimbangkan kelancaran operasional bandar udara dan kelancaran penerbangan⁴⁵.

Untuk dapat beroperasi di wilayah bandar udara, taksi dan angkutan umum harus mendapat izin dari kepala bandar udara. Tidak semua angkutan diperbolehkan beroperasi di wilayah bandara tanpa ada izin dari pengelola bandara⁴⁶. Pelaku usaha dalam mengoperasikan angkutan taksi bandara diwajibkan mempunyai izin melaksanakan kegiatan pelayanan taksi bandara dalam bentuk kontrak atau izin sewa dari kepala bandar udara⁴⁷. Dengan demikian tidak semua taksi dapat beroperasi di bandara.

⁴⁵ Lihat ketentuan Pasal 35 ayat (2) Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum.

⁴⁶ Lihat ketentuan Pasal 95 Surat keputusan Dirjen Perhubungan Udara Nomor 100/XI/1985 tanggal 12 Nopember 1985

⁴⁷ Ibid, Pasal 106

BAB III
PEMBUKTIAN PRAKTEK MONOPOLI
BERDASARKAN UNDANG- UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999

A. Pendekatan Hukum Dalam Membuktikan Praktek Monopoli

Untuk menentukan pelaku usaha yang dilaporkan melakukan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, proses pembuktian merupakan unsure yang penting dalam memutus melanggar larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu diperlukan alat-alat bukti yang mendukung adanya penilaian pelaku usaha tersebut telah melakukan praktek monopoli. Maka dalam penelitian ini, akan menjelaskan proses dan cara pembuktian perkara monopoli yang dilakukan oleh KPPU untuk memeriksa, membuktikan dan memutus perkara tentang praktek monopoli.

Ada 2(dua) pendekatan yang dipakai dalam proses pembuktian praktek monopoli yaitu:

1. *Per se illegal*

Pendekatan *per se illegal* adalah menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai illegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Kegiatan yang dianggap sebagai *per se illegal* biasanya meliputi penetapan harga secara kolusif atas produk tertentu, serta pengaturan harga jual kembali⁴⁸.

Suatu perilaku yang ditetapkan oleh pengadilan sebagai *per se illegal*, akan dihukum tanpa proses penyelidikan yang rumit. Jenis perilaku yang ditetapkan secara *per se illegal* hanya akan dilaksanakan, setelah pengadilan memiliki pengalaman yang memadai terhadap perilaku tersebut, yakni

⁴⁸ R. Sheyam Khemani and D. M. Shapiro, Glossary of Industrial Organisation Economic and Competition Law (Paris: OECD, 1996) p. 51, kutipan dari Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks, Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk GTZ, Oktober 2009, hal 55

bahwa perilaku tersebut hampir selalu bersifat anti persaingan dan hampir selalu tidak pernah membawa manfaat social⁴⁹.

Pada prinsipnya terdapat dua syarat dalam melakukan pendekatan *per se illegal* yakni *pertama*, harus ditujukan lebih kepada “perilaku bisnis” dari pada situasi pasar, karena keputusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai pemeriksaan lebih lanjut, misalnya, mengenai akibat dan hal-hal yang melingkupinya. Metode pendekatan seperti ini dianggap *fair*, jika perbuatan illegal tersebut merupakan “tindakan sengaja” oleh perusahaan, yang seharusnya dapat dihindari. *Kedua*, adanya identifikasi secara cepat atau mudah mengenai jenis praktek atau batasan perilaku yang terlarang. Dengan perkataan lain, penilaian atas tindakan dari pelaku usaha, baik di pasar maupun dalam proses pengadilan harus dapat ditentukan dengan mudah. Meskipun demikian diakui, bahwa terdapat perilaku yang terletak dalam batas-batas yang tidak jelas antara perilaku terlarang dan perilaku yang sah⁵⁰.

Karena itu perse illegal merupakan sebuah larangan yang sangat keras. Apa pun alasannya suatu perbuatan yang memenuhi syarat sebuah larangan maka perbuatan tersebut dianggap melanggar hukum, kendati pun perbuatan itu bermaksud atau berdampak baik. Sebaliknya perbuatan tersebut dibebaskan dari pelanggaran hukum bila tidak memenuhi syarat sebuah larangan, kendati pun perbuatan tersebut bermaksud dan berdampak tidak baik⁵¹.

Dalam penerapan Undang-Undang Antitrust di Amerika Serikat, beberapa jenis perilaku bisnis tertentu dipandang sebagai *per se illegal*, terlepas dari penilaian mengenai berbagai akibatnya terhadap persaingan, dan atau

⁴⁹ Herbet Hovenkamp, *Anti Trust* (St Paul Minnesota: West Publishing, Co, 1993) p. 31, kutipan dari *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk GTZ, Oktober 2009, hal 61

⁵⁰ Carl Kaysen and Donald F. Turner, *Anti Trust policy: an Economic and Legal Analysis* (Cambridge; Harvard University Press, 1971) p. 143, dikutip dari Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, GTZ, Oktober 2009, hal 61

⁵¹ Sutrisno Iwantono, Anggota KPPU periode 2000-2005
<http://serambihukum.wordpress.com/2011/01/16/perse-illegal-dan-rule-of-reason-dalam-hukum-persaingan-usaha/>, diakses pada tanggal 11 Juni 2012

terlepasnya kondisi yang melingkupinya. Salah satu manfaat besar dari penggunaan metode *per se illegal* adalah kemudahan dan kejelasannya dalam proses administrative. Di samping itu, pendekatan ini memiliki kekuatan mengikat (*self – enforcing*) yang lebih luas daripada larang-larangan yang tergantung pada evaluasi mengenai penaruh kondisi pasar yang kompleks. Oleh karena itu, penggunaan pendekatan ini dapat memperpendek proses pada tingkatan tertentu dalam pelaksanaan undang-undang. Suatu proses dianggap relative mudah dan sederhana, karena hanya meliputi identifikasi perilaku yang tidak sah dan pembuktian atas perbuatan illegal tersebut. dalam hal ini tidak diperlukan lagi penyelidikan terhadap situasi serta karakteristik pasar⁵².

Pembenaran substantive dalam *per se illegal* harus didasarkan pada fakta atau asumsi, bahwa perilaku tersebut dilarang karena dapat mengakibatkan kerugian bagi pesaing lainnya dan atau konsumen. Hal tersebut dapat dijadikan pengadilan sebagai alasan pembenar dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, terdapat dua hal penting yang harus diperhatikan oleh pengadilan, *pertama*, adanya dampak merugikan yang signifikan dari perilaku tersebut. *Kedua*, kerugian tersebut harus tergantung pada kegiatan yang dilarang⁵³.

2. *Rule of reason.*

Pendekatan *rule of reason* adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung

⁵² Carl Kaysen and Donald F. Turner, *Anti Trust policy: an Economic and Legal Analysis* (Cambridge; Harvard University Press, 1971) p. 142, dikutip dari A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Per Se Illegal atau Rule Of Reason*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hal 92

⁵³ Carl Kaysen and Donald F. Turner, *op.cit*, dikutip dari Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, GTZ, Oktober 2009, hal 61

persaingan. Pendekatan ini memungkinkan pengadilan melakukan interpretasi terhadap UU seperti mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Hal ini disebabkan karena perjanjian-perjanjian maupun kegiatan usaha yang termasuk dalam UU Antimonopoli tidak semuanya dapat menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat atau merugikan masyarakat. Sebaliknya, perjanjian-perjanjian maupun kegiatan-kegiatan tersebut dapat juga menimbulkan dinamika persaingan usaha yang sehat. Oleh karenanya, pendekatan ini digunakan sebagai penyaring untuk menentukan apakah mereka menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat atau tidak⁵⁴.

Penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap undang-undang. Dalam hal ini, Mahkamah Agung Amerika Serikat, umpamanya, telah menetapkan suatu standar *rule of reason*, yang memungkinkan pengadilan mempertimbangkan factor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Artinya untuk mengetahui apakah hambatan tersebut bersifat mencampuri, mempengaruhi, atau bahkan menghambat proses persaingan⁵⁵.

Keunggulan *rule of reason* adalah menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti, yaitu apakah suatu tindakan pelaku usaha memiliki implikasi kepada persaingan. Dengan perkataan lain, apakah suatu tindakan dianggap menghambat persaingan atau mendorong persaingan, ditentukan oleh: "...*economic values, that is, with*

⁵⁴ Ranyta Yusran, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4b94e6b8746a9/pentingnya-prinsip-per-se-dan-rule-of-reason-di-uu-persaingan-usaha>, 11 Juni 2012

⁵⁵ E. Thomas Sullivan and Jeffrey L., *Understanding Anti Trust and Its Economic Implications* (New York: Matthew Bender and Co, 1994) p. 85, dikutip dari Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, GTZ, Oktober 2009, hal 66

the maximization of consumer want satisfaction through the most efficient allocation and use resources... ”⁵⁶.

Namun pendekatan *rule of reason* juga mengandung satu kelemahan, dan mungkin merupakan kelemahan paling utama yaitu, bahwa *rule of reason* yang digunakan oleh para hakim dan juri mensyaratkan pengetahuan tentang teori ekonomi dan sejumlah data ekonomi yang kompleks, dimana mereka belum tentu memiliki kemampuan yang cukup untuk memahaminya, guna dapat menghasilkan keputusan yang rasional. Terbatasnya kemampuan dan pengalaman hakim untuk mengatasi proses litigasi yang kompleks, seringkali menimbulkan masalah sepanjang sejarah sistem pengadilan di Amerika Serikat⁵⁷.

Sedangkan dengan “*rule of reason*”, beberapa bentuk tindakan persaingan usaha baru dianggap salah jika telah terbukti adanya akibat dari tindakan tersebut yang merugikan pelaku usaha lain atau perekonomian nasional secara umum. Dalam pendekatan *rule of reason* mungkin saja dibenarkan adanya suatu tindakan usaha yang meskipun anti-persaingan (misalnya tindakan merger yang menghasilkan dominasi satu pelaku usaha) tetapi menghasilkan suatu efisiensi yang menguntungkan konsumen atau perekonomian nasional pada umumnya. Atau sebaliknya suatu tindakan usaha dianggap salah karena meskipun ditujukan untuk efisiensi tetapi ternyata dalam prakteknya mengarah kepada penyalahgunaan posisi dominan yang merugikan pelaku usaha, konsumen, dan perekonomian nasional umumnya, seperti pada tindakan integrasi vertikal yang disertai dengan tindakan restriktif (menghasilkan *barriers to entry*). Oleh karenanya,

⁵⁶ Robert H. Bork, *The Rule of Reason and the Per Se Concept: Price Fixing and Market Division*, *The Yale Law Journal* No. 5 vol. 74, April 1965: p.781, dikutip dari Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, GTZ, Oktober 2009, hal 66

⁵⁷ “Development in the Law-The Civil Jury: The Jury’s Capacity to Decide Complex Civil Cases”, *Harvard Law Review* vol 110 1997: p. 1489, dikutip dari Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, GTZ, Oktober 2009, hal 66

penekanan pada *rule of reson* adalah unsure material dari perbuatannya. Dan pada *rule of reason*, tindakan restriktif tidak rasionil yang menjadi sasaran pengendaliannya dan penentuan salah tidaknya digantungkan kepada akibat tindakan usaha (persaingan) terkait terhadap pelaku usaha lain, konsumen dan atau perekonomian nasional pada umumnya. Maka dari itu untuk tindakan-tindakan tersebut dalam substansi pengaturannya dibutuhkan klausula kausalitas seperti di atas⁵⁸.

Karena menekankan pada akibat yang ditimbulkan, norma *rule of reason* dalam UU Anti Monopoli biasanya akan diakhiri atau mengandung frase⁵⁹:

- a) yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat ,
- b) yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, atau
- c) yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat

B. PEMBUKTIAN PRAKTEK MONOPOLI OLEH KPPU

Untuk menentukan pelaku usaha yang dilaporkan melakukan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, proses pembuktian merupakan unsure yang penting dalam memutus melanggar larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu diperlukan alat-alat bukti yang mendukung adanya penilaian pelaku usaha tersebut telah melakukan praktek monopoli. Maka dalam penelitian ini, akan menjelaskan proses dan cara pembuktian perkara monopoli yang dilakukan oleh KPPU untuk memeriksa, membuktikan dan memutus perkara tentang praktek monopoli.

⁵⁸ Syamsul Maarif dan BC Rikrik Rizkiyana, Posisi Hukum Persaingan Usaha Dalam Sistem Hukum Nasional, Paper disampaikan sebagai bahan bacaan seminar sehari “Refleksi Lima Tahun UU No. 5/1999”, Jakarta / Surabaya, Maret 2004

⁵⁹ <http://www.scribd.com/doc/80084096/Rule-of-Reason-Dalam-UU-Persaingan-Usaha-Bukanlah-Delik-Materiil>, diakses pada tanggal 11 Juni 2012

Pembuktian adanya dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pada hakekatnya adalah pembuktian posisi monopoli dan praktek monopoli. Sebelum membuktikan adanya praktek monopoli maka harus dibuktikan terlebih dahulu adanya posisi monopoli suatu pelaku usaha⁶⁰. Pembuktian adanya dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menggunakan pendekatan *rule of reason* yang dapat dibagi dalam beberapa tahapan yaitu *pertama*: pendefinisian pasar bersangkutan. Dalam menentukan pasar bersangkutan dalam pemeriksaan perkara di KPPU, dilakukan berdasarkan unsure pasar, jangkauan atau daerah pemasaran, pelaku usaha dan substitusi. Pembuktian untuk menentukan pasar bersangkutan dengan bersumber dari penentuan pasar produk dan pasar geografis.

Kedua: Pembuktian adanya posisi monopoli di pasar bersangkutan. Pelaku usaha dapat disebut monopoli apabila pelaku usaha tersebut melakukan penguasaan produksi atas barang dan atau jasa yaitu barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya, dimana pelaku usaha memproduksi/menjual produk barang dan atau jasa yang tidak memiliki pengganti barang dan atau jasa yang terdekat. Pelaku usaha dapat dikatakan monopoli apabila mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama. Unsur yang terakhir pelaku usaha dikatakan memiliki posisi monopoli apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang dan atau jasa tertentu.

Ketiga: identifikasi praktek monopoli yang dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi monopoli. KPPU melakukan penilaian terhadap praktek monopoli yang merupakan bentuk penyalahgunaan posisi monopoli yang timbul akibat adanya penyalahgunaan kekuatan monopoli. Penyalahgunaan posisi monopoli merupakan perilaku pelaku usaha yang didalamnya mengandung unsure pencegahan, pembatasan dan penurunan persaingan serta eksploitasi.

⁶⁰ Lihat Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 17 (Praktek Monopoli Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hal 17

Keempat: identifikasi dan pembuktian adanya dampak yang timbul dari adanya praktek monopoli. Dengan adanya praktek monopoli yang dilakukan oleh pelaku usaha perlu dibuktikan adanya dampak negatif terhadap persaingan. Praktek monopoli yang dilakukan berdampak negatif secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha pesaingnya ataupun pelaku usaha yang berpotensi menjadi pesaing.

a. Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/ 2009

Adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 17 dan Pasal 19 huruf a dan d terkait dengan jasa Pelayanan Taksi di Bandara Internasional Juanda Surabaya yang dilakukan oleh Terlapor I: PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya dan Terlapor II: Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya.

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.*
- (2) *Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) 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 atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.*

Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berbunyi sebagai berikut:

Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lainnya, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- a. *Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau*
- d. *Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.*

Pembahasan dalam penelitian ini terfokus pada dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pasar produk dalam perkara ini adalah jasa layanan angkutan taksi yang mengangkut penumpang yang diselenggarakan oleh badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum. Pasar geografik dalam perkara ini adalah Bandara Juanda Surabaya. Pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah jasa angkutan umum taksi yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya.

Bahwa sejak tahun 1985 PT Angkasa Pura I (Persero) telah dipercaya oleh pemerintah untuk mengelola bandara salah satunya adalah Bandara Juanda Surabaya yang dahulunya adalah lapangan udara yang dimiliki dan pengelolaannya oleh TNI Angkatan Laut. Sesuai dengan SKEP 105/KU.20.2.4/2003 tentang Usaha Kegiatan Penunjang Bandar Udara di Lingkungan Bandara yang dikelola oleh PT Angkasa Pura I (Persero) pada BAB II Pasal 3 butir (c) *bahwa kewenangan Kepala Cabang untuk “menandatangani perjanjian sewa menyewa atau kerjasama usaha untuk jangka waktu sampai dengan 3 (tiga) tahun, selain perjanjian yang berupa kontrak manajemen, kerjasama operasi, kerjasama lisensi, BOT, BTO, BOO dan sejenisnya”*.

Secara fakta terdapat dua pasar taksi di Jawa Timur, yaitu pasar bandara dan non bandara. Perbedaan dua pasar ini telah terjadi sejak berdirinya Bandara Juanda Surabaya, sebelum ada taksi yang menggunakan argo meter. Keberadaan taksi bandara diperuntukan untuk melayani penumpang pesawat yang mendarat di Bandara Juanda Surabaya. Terminologi taksi bandara adalah taksi yang memperoleh izin operasi khusus di Bandara Juanda Surabaya yang hanya mengangkut penumpang dari bandara ke luar (tujuan) dan tidak boleh mengangkut penumpang di luar bandara. Primer Koperasi Angkatan Laut

Surabaya saat ini mengelola Taksi Prima dan Taksi Wing yang beroperasi di Bandara Juanda Surabaya. Bahwa terdapat 27 (dua puluh tujuh) operator taksi argo yang beroperasi di kota Surabaya yang tergabung dalam Kelompok Kerja Usaha Taksi Surabaya (KKUTS).

Bahwa besaran tarif taksi argo di Kota Surabaya berdasarkan pada Peraturan Daerah (PERDA) Kota Surabaya, sedangkan tarif taksi Bandara Juanda Surabaya ditentukan sepenuhnya oleh operator taksi yang bersangkutan dengan mempergunakan sistem zona.

Bahwa Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah membuat perjanjian kerjasama dengan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya Nomor KTR/02/X2/2006 tanggal 6 Oktober 2006 yang antara lain mengatur secara jelas memberikan ijin kepada Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai operator taksi bandara. Sampai saat ini Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah mengelola Taksi Prima dan Taksi Wings yang beroperasi di Bandara Juanda Surabaya.

Bahwa Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah beroperasi menjadai operator taksi di Bandara Juanda Surabaya sejak tahun 1979 dan mengikat Perjanjian Kerjasama dengan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya. Meskipun ada perusahaan lain yang memperoleh ijin operasi taksi yaitu Golden Bird, karena harga dan spesifikasi berbeda maka konsumen yang menggunakan jasa Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya juga berbeda, sehingga dalam prakteknya Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya merupakan satu-satunya pelaku usaha yang memberikan jasa angkutan taksi umum kepada penumpang yang turun di Bandara Juanda Surabaya. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya juga melakukan perjanjian kerjasama dengan taksi antar kota lainnya tanpa ada campur tangan dari PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya. Hal ini menunjukkan posisi Primer Koperasi

Angkatan Laut Surabaya yang memiliki kewenangan dalam mengatur pengelolaan taksi Bandara Juanda Surabaya.

Analisis dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan dan keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum disebutkan bahwa: “Taksi adalah kendaraan umum dengan jenis mobil penumpang yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer.”.
2. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan disebutkan “struktur dan golongan tarif angkutan dengan kendaraan umum ditetapkan oleh pemerintah”. Dan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan menyebutkan “tarif angkutan penumpang tidak dalam trayek kecuali taksi ditetapkan oleh penyedia jasa angkutan”.
3. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai satu-satunya operator taksi di Bandara Juanda Surabaya yang mendapatkan izin dari PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya menggunakan tarif dengan sistem zona.
4. Tidak ada dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya untuk menentukan tarif dengan zona, sehingga penerapan tarif dengan sistem zona telah menyalahi ketentuan yang berlaku.
5. Konsumen tidak diberikan pilihan untuk menggunakan sistem argometer sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang menetapkan besaran tarif yang lebih mahal dibandingkan dengan tarif taksi argo, merupakan salah satu bentuk

praktek monopoli yang merugikan konsumen apabila menggunakan jasa pelayanan taksi milik Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya.

Selanjutnya, Majelis Komisi mengambil kesimpulan berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan, Pendapat atau Pembelaan Terlapor, surat, dokumen dan alat bukti lainnya terhadap dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai berikut:

1. Pelaku Usaha

- a. Yang dimaksud dengan pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah *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.*
- b. Bahwa Terlapor I PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya merupakan badan usaha milik negara yang memiliki hak eksklusif untuk mengelola jasa pelayanan kebandarudaraan di Bandara Juanda Surabaya.
- c. Bahwa Terlapor II Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya merupakan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia, melakukan kegiatan usaha dalam pengelolaan operasional Taksi Prima dan Taksi Wing di Bandara Juanda Surabaya.
- d. Dengan demikian unsure pelaku usaha dalam perkara ini telah terpenuhi.

2. Penguasaan atas Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa

2.1. Barang dan/atau jasa

- a. Yang dimaksud dengan jasa menurut Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah “jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan

dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha”.

- b. Pasar produk dalam perkara ini adalah jasa angkutan umum taksi yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya.
- c. Dengan demikian unsure jasa terpenuhi.

2.2. Penguasaan Atas Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa

- a. Menurut Pasal 17 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan: “Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:

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

- b. Bahwa Terlapor II Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya berdasarkan perjanjian kerjasama dengan Terlapor I PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya memiliki hak untuk mengelola operasional taksi Bandara Juanda Surabaya.
- c. Bahwa Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya merupakan satu-satunya badan hukum yang mengelola angkutan taksi di Bandara Juanda Surabaya yang mempunyai wewenang untuk menentukan dengan siapa kerjasama operasional taksi bandara dilakukan tanpa harus mendapat persetujuan dari PT Angkasa

Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya. Dengan demikian Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan operasional taksi Bandara Juanda Surabaya.

- d. Dengan demikian unsure Penguasaan atas Produksi Barang dan/atau Jasa terpenuhi.

2.3. Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- a. Yang dimaksud praktek monopoli menurut Pasal 1 angka 2 Undang_undang nomor 5 Tahun 1999 adalah: “Pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum”.
- b. Yang dimaksud dengan pemusatan kekuatan ekonomi menurut PAsal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah “penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan jasa”.
- c. Yang dimaksud dengan persaingan usaha tidak sehat menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah: “Persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha”.
- d. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai pengelola jasa pelayanan taksi di Bandara Juanda Surabaya menetapkan tarif berdasarkan zona padahal aturan yang berlaku mengharuskan taksi menggunakan sistem argometer.

- e. Di Bandara Juanda Surabaya hanya terdapat taksi yang menggunakan sistem zona, sehingga mengakibatkan konsumen dirugikan karena tidak ada pilihan untuk menggunakan taksi dengan sistem argometer sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tidak ada peraturan yang membedakan antara operasional taksi yang beroperasi di bandara dengan non bandara dan semua taksi yang beroperasi di luar bandara menggunakan argometer sesuai dengan ketentuan.
- f. Terdapat praktek monopoli yang dilakukan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dengan cara menetapkan tarif zona di Bandara Juanda Surabaya.
- g. Dengan demikian unsure Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat Terpenuhi.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, Majelis Komisi memutuskan bahwa Terlapor II Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

KPPU dalam membuktikan adanya dugaan pelanggaran praktek monopoli pada Perkara Nomor 20/KPPU-I/2009 menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam menilai pelaku usaha tersebut melakukan perilaku praktek monopoli dengan membuktikan adanya struktur pasar, perilaku pelaku usaha dan dampak terhadap persaingan. Penggunaan analisis ekonomi merupakan bagian daslam menentukan efisiensi serta dampak terhadap persaingan. Ada beberapa tahapan yang dilakukan untuk membuktikan unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu:

1. Penentuan pasar bersangkutan

Majelis Komisi menentukan Pasar bersangkutan dalam perkara praktek monopoli jasa layanan taksi Bandara Juanda Surabaya didasarkan dan terbagi menjadi dua kategori yaitu pasar produk dan pasar geografis. Definisi pasar bersangkutan merujuk pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan:

“Pasar Bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.”

Berdasarkan hasil pemeriksaan Tim Pemeriksa KPPU, pasar bersangkutan yang maksud dalam perkara ini adalah jasa angkutan umum taksi yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya. Penentuan pasar bersangkutan berdasarkan dua kategori yaitu penentuan pasar produk dan pasar geografis.

Majelis Komisi KPPU menentukan pasar produk perkara ini adalah jasa layanan angkutan taksi yang mengangkut penumpang yang diselenggarakan oleh badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum. Pasar produk dalam perkara ini ditentukan berdasarkan pada, *pertama*: fungsi yaitu taksi merupakan alat transportasi berupa kendaraan umum yang digunakan untuk mengangkut penumpang dari satu tempat ke tempat tujuan. Hal ini sama dengan fungsi dengan kendaraan penumpang umum lainnya. Taksi Prima dan Taksi Wing melakukan pengangkutan orang dari Bandara Juanda Surabaya ke luar wilayah Bandara Juanda Surabaya.

Kedua, berdasarkan karakteristik dari angkutan taksi adalah angkutan dengan menggunakan mobil penumpang umum yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer yang melayani angkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah yang terbatas. Taksi ini memiliki perbedaan dengan angkutan umum lainnya yaitu pengenaan tarif angkutan ditentukan dengan argometer. Angkutan taksi merupakan kendaraan umum yang mengangkut penumpang tidak dalam trayek. Hal ini sangat berbeda dengan angkutan umum lainnya yang sudah ditentukan trayek operasinya. Walaupun banyak terdapat istilah

TAKSI untuk angkutan umum lain di beberapa daerah di Indonesia, akan tetapi angkutan umum tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai taksi berdasarkan ketentuan yang berlaku. Angkutan umum lainnya yang penyebutannya disebut taksi merupakan persepsi yang melekat di masyarakat suatu daerah. Walaupun Taksi Prima dan Taksi Wing tidak menggunakan argometer sebagaimana diwajibkan dalam angkutan taksi tetapi berdasarkan izin operasi dari DLLAJ Propinsi Jatim Taksi Prima dan Taksi Wing merupakan angkutan umum yang berbentuk taksi. Terdapat beberapa penyedia jasa pengangkutan darat lain yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya seperti Bus Damri Surabaya, angkutan sewa KAHA, Golden Bird dan angkutan PT Rahayu Wira Abadi tetapi angkutan darat tersebut tidak melayani pengangkutan orang dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi terbatas. Penyedia jasa angkutan ini dapat dilakukan oleh perseorangan, badan hukum maupun bukan badan hukum.

Ketiga, tarif, penentuan tarif taksi ditetapkan oleh pemerintah. Pemerintah menetapkan tarif taksi sebagai angkutan penumpang tidak dalam trayek yang meliputi tarif awal dan tarif perkilometranya. Tarif tersebut akan diterakan dalam argometer yang terpasang dalam angkutan taksi. Sedangkan untuk angkutan penumpang tidak dalam trayek lainnya, tarif ditentukan oleh penyedia jasa angkutan. Taksi Prima dan Taksi Wing dalam menentukan tarif tidak berdasarkan argometer yang telah ditetapkan oleh pemerintah melainkan dengan penetapan tarif berdasarkan zona tujuan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa meskipun Taksi Prima dan Taksi Wing yang dimiliki oleh perseorangan dan anggota Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya dan pengelolaannya diserahkan dan diatur oleh Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya dan tidak menggunakan argo, namun Taksi Prima dan Taksi Wing memiliki fungsi dan karakteristik yang sama dalam jasa layanan taksi. Meskipun untuk tarif terdapat perbedaan dengan angkutan taksi berdasarkan ketentuan yang berlaku, tetapi Taksi Prima

dann Taksi Wing melayani penumpang dari pintu ke pintu maka dapat disimpulkan berada dalam satu pasar produk yang sama.

Tim Pemeriksa KPPU menentukan pasar geografik dalam perkara ini adalah Bandara Juanda Surabaya. Penetapan pasar geografik berdasarkan ketersediaan produk yang menjadi obyek perkara. Beberapa factor yang menentukan dalam ketersediaan produk adalah *pertama*, kebijakan pelaku usaha yaitu dalam hal ini keputusan pelaku usaha sangat menentukan logistic produk terutama untuk daerah atau wilayah yang dijadikan target pemasaran. Hal ini merupakan rencana strategis perusahaan. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam melakukan pemasaran angkutan taksi di Bandara Juanda Surabaya dilakukan berdasarkan perjanjian kerjasama dengan PT Angkasa Pura II (Persero) Cabang Surabaya. Dengan perjanjian kerjasama ini, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya mengelola dan sebagai operator angkutan Taksi Prima dan Taksi Wing di Bandara Juanda Surabaya. Sampai dengan perkara ini diputus oleh Majelis Komisi KPPU, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya merupakan satu-satunya operator taksi di Bandara Juanda Surabaya.

Kedua, biaya, penentuan biaya transportasi merupakan salah satu indicator yang mempengaruhi ketersediaan produk di wilayah tertentu. Berdasarkan perjanjian kerjasama antara Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dengan PT Angkasa Pura II (Persero) Cabang Juanda Surabaya wilayah operasi taksi yang dikelola hanya di Bandara Juanda Surabaya dan tidak di tempat lain. Dengan wilayah operasional yang hanya di satu wilayah maka menentukan ketersediaan taksi Wing dan Taksi Prima di Bandara Juanda Surabaya.

Ketiga, waktu, penentuan waktu dalam menentukan pasar geografik untuk menentukan luas jangkauan dan wilayah dari produk yang dijadikan perkara. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang hanya mengelola taksi Prima dan Taksi Wing di Bandara Juanda Surabaya akan lebih cepat

menyediakan taksi yang digunakan untuk mengangkut penumpang di Bandara Juanda Surabaya ke tempat tujuan. Selesai mengantar penumpang ke tujuan, Taksi Prima dan Taksi Wing langsung kembali ke Bandara Juanda Surabaya dalam keadaan kosong tanpa penumpang. Dengan demikian waktu dibutuhkan untuk penyediaan armada taksi menjadi lebih singkat.

Keempat, tarif, penentuan tarif merupakan salah satu indikator dalam penentuan pasar geografik. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam menentukan tarif angkutan taksi berdasarkan zona tempat tujuan dan tidak berdasarkan argometer. Tarif taksi telah ditentukan berdasarkan jarak antara Bandara Juanda Surabaya ke tempat tujuan dan tidak mengatur tarif taksi dari lokasi di luar bandara menuju Bandara Juanda Surabaya.

Kelima, peraturan, penentuan pasar geografik didasarkan pada peraturan. Dimana Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dapat beroperasi di Bandara Juanda Surabaya berdasarkan peraturan pemerintah terkait dengan penyediaan jasa pendukung kebandarudaraan yang berupa penyediaan angkutan penumpang berupa taksi. Demikian juga berdasarkan perjanjian kerjasama antara Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dengan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Juanda Surabaya yang memberikan kewenangan kepada Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya untuk mengelola angkutan taksi di Bandara Juanda Surabaya.

Dengan demikian, KPPU dalam menentukan pasar geografik berdasarkan jangkauan operasional taksi Prima dan taksi Wing di Bandara Juanda Surabaya. Dalam menentukan pasar geografik menggunakan lima pendekatan berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 yaitu kebijakan perusahaan, biaya, waktu, tarif dan peraturan. Majelis Komisi sependapat dengan penentuan pasar geografik dengan Tim Pemeriksa, meskipun Taksi Prima dan Taksi Wing termasuk dalam kategori taksi meskipun tidak memakai argometer dan beroperasi di Bandara Juanda Surabaya berdasarkan perjanjian antara Primer Koperasi

Angkatan laut Surabaya dan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Juanda Surabaya. Dengan demikian Majelis Komisi menyimpulkan pasar geografik pada perkara ini adalah jasa pengangkutan penumpang dari Bandara Juanda Surabaya keluar are/wilayah bandara dengan menggunakan jasa angkutan umum berbentuk taksi.

KPPU, dalam menentukan pasar bersangkutan perkara ini berdasarkan penentuan pasar produk dan pasar geografik yang dijelaskan di atas berdasarkan pendekatan-pendekatan yang diatur dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009. Dengan demikian Majelis Komisi sependapat dengan penentuan pasar bersangkutan Tim Pemeriksa yang menentukan pasar bersangkutan perkara ini adalah jasa angkutan umum taksi yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya.

2. Pembuktian posisi monopoli

Majelis Komisi KPPU telah menentukan pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah jasa angkutan taksi yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya. Setelah ditentukan pasar bersangkutan, kemudian dilakukan penilaian terhadap posisi dari Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam mengoperasikan Taksi Prima dan Taksi Wing di Bandara Juanda Surabaya. Keberadaan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya di Bandara Juanda Surabaya dalam mengelola operasional Taksi Prima dan Taksi Wing di Bandara Juanda Surabaya berdasarkan Perjanjian Kerjasama Nomor KTR/02/X2/2006 Tanggal 6 Oktober 2006 dengan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Juanda Surabaya yang berlaku selama satu tahun dan dapat diperpanjang setiap tahunnya. Dengan perjanjian tersebut Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah mendapat izin untuk mengelola pengoperasian taksi di Bandara Juanda Surabaya. Kewenangan pengoperasian taksi diserahkan kepada Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya untuk mengelolanya.

Dalam menentukan posisi monopoli Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya, Majelis Komisi KPPU mendefinisikan bentuk posisi monopoli dalam bentuk sebagai berikut:

- a) Barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya.

Bahwa Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam beroperasi dan mengelola taksi Bandara Juanda Surabaya dilakukan sejak Tahun 1979 dan mengikat perjanjian kerjasama dengan PT Angkasa Pura I (Persero) cabang Bandara Juanda Surabaya. Taksi yang dioperasikan adalah Taksi Prima dan Taksi Wing. Fakta yang ditemukan dalam pemeriksaan, terdapat perusahaan lain yang mendapat izin dan mengoperasikan taksi yaitu Golden Bird, tetapi karena harga dan spesifikasi kendaraan berbeda maka konsumen yang menggunakan jasa taksi Prima dan Taksi Wing juga berbeda dengan Golden Bird. Sehingga dalam prakteknya hanya Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang mengoperasikan dan memberikan jasa angkutan taksi penumpang yang turun di Bandara Juanda Surabaya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa jasa layanan angkutan taksi Prima dan Taksi Wing di Bandara Juanda Surabaya merupakan satu-satunya operator taksi yang beroperasi di Bandara Juanda Surabaya. Meskipun fungsi pelayanan sama antara taksi Prima dan Taksi Wing tidak dapat disamakan dengan Taksi Golden Bird karena secara karakteristik, harga dan konsumen yang berbeda. Majelis Komisi jelas menyimpulkan bahwa taksi Prima dan Taksi Wing belum ada substitusinya.

- b) Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama.

Majelis Komisi menilai dalam perkara ini bahwa Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya mengoperasikan taksi Prima dan Taksi Wing

berdasarkan perjanjian kerjasama dengan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Juanda Surabaya. Perjanjian tersebut berlaku satu tahun sejak tahun 2006 dan dapat diperpanjang setiap tahunnya. Dengan perjanjian tersebut Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah diberi kewenangan oleh PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Juanda Surabaya khusus untuk operasional taksi. Sejak tahun 1979 Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya merupakan satu-satunya operator taksi yang memberikan jasa layanan angkutan taksi dari pintu ke pintu di Bandara Juanda Surabaya.

Kewenangan yang dimiliki Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam melakukan kerjasama dengan pihak lain dalam operasional taksi tetapi kerjasama tersebut tidak melibatkan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Juanda Surabaya sebagai pihak yang memiliki kewenangan mengatur jasa penunjang kegiatan penerbangan. Majelis Komisi menilai Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya mempunyai wewenang untuk menentukan dengan siapa kerjasama operasional taksi bandara dilakukan.

Dengan kewenangan yang dimiliki Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya maka dapat disimpulkan telah menghambat pelaku usaha taksi lain untuk masuk dan beroperasi di Bandara Juanda Surabaya.

- c) Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Majelis Komisi menilai untuk menentukan pangsa pasar, perlu menggunakan pendekatan struktur dimana posisi monopoli ditentukan berdasarkan pangsa pasar. Berdasarkan fakta yang ditemukan dalam pemeriksaan, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya merupakan satu-satunya operator taksi yang beroperasi di Bandara Juanda Surabaya. Walaupun ada taksi Golden Bird yang beroperasi di Bandara Juanda Surabaya, tetapi tidak dalam pasar bersangkutan yang sama. Sehingga

Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar taksi bandara. Dengan demikian Majelis Komisi menilai Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan operasional taksi Bandara Juanda Surabaya.

3. Praktek monopoli

Majelis Komisi menilai dalam perkara ini bahwa dengan posisi Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai satu-satunya operator taksi di Bandara Juanda Surabaya maka telah membuat Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah menentukan tarif yang ditetapkan untuk taksi berdasarkan sistem zona. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan struktur dan golongan tarif angkutan dengan kendaraan umum ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan disebutkan taksi adalah kendaraan umum dengan jenis mobil penumpang yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer. Sedangkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Umum disebutkan bahwa argometer yang disegel oleh instansi yang berwenang dan dapat berfungsi dengan baik serta ditera ulang sesuai dengan peraturan berundangan yang berlaku. Tidak ada aturan yang menyatakan adanya perbedaan antara operasional taksi bandara dan non bandara dan semua taksi yang beroperasi diluar bandara menggunakan argometer.

Bahwa Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam menentukan tarif taksi menggunakan sistem zona. Meskipun penetapan tarif zona telah mendapat persetujuan dari DLLAJ Propinsi Jawa timur, tetapi penetapan tersebut telah menyalahi aturan yang berlaku. Tarif zona yang ditetapkan tidak bisa dibandingkan dengan sistem argometer.

Dengan posisi sebagai satu-satunya operator taksi di Bandara Juanda Surabaya, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah menghambat pelaku usaha pesaing yang potensial untuk masuk ke dalam pasar yang sama. Dengan tidak adanya pesaing dalam jasa layanan taksi Bandara Juanda Surabaya, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah menetapkan tarif zona kepada pengguna jasa layanan taksi meskipun penetapan tarif zona telah melanggar peraturan perundangan yang berlaku. Dengan penetapan tarif zona tersebut telah membuat konsumen menjadi tereksplorasi dengan menetapkan tarif yang tidak sesuai. Dengan demikian konsumen taksi tidak memiliki pilihan dalam menggunakan taksi sistem argometer sesuai dengan aturan yang berlaku.

4. Dampak terhadap praktek monopoli

Untuk menentukan posisi monopoli tersebut telah melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka perlu dilakukan penelitian mengenai dampak akibat praktek monopoli tersebut. Dalam menentukan dampak, KPPU menggunakan pendekatan menjadi dua bagian sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2011 yaitu:

- a. Perilaku yang memiliki dampak negatif langsung kepada pesaing nyata maupun pesaing potensial.

Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai satu-satunya operator taksi di Bandara Juanda Surabaya yang diberik kewenangan oleh PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Juanda Surabaya untuk mengatur jasa angkutan taksi berdasarkan perjanjian kerjasama. Dengan kewenangan tersebut Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dapat melakukan kerjasama dalam mengelola taksi tanpa ada campur tangan dari PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Juanda Surabaya. Dengan posisi tersebut Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya bebas

menentukan kehendak untuk melakukan kerjasama dengan perusahaan lainnya.

Dengan adanya kewenangan tersebut telah memberikan dampak kepada pesaing yang bergerak pada jasa layanan taksi argometer untuk beroperasi di Bandara Juanda Surabaya. Tidak dapatnya pelaku usaha taksi argometer masuk untuk beroperasi karena kewenangan boleh atau tidaknya beroperasi atau kerjasama dalam operasional taksi bandara ditentukan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya. Dengan tidak dapat masuk taksi lain ke Bandara Juanda Surabaya telah mengakibatkan tidak adanya persaingan dalam jasa layanan taksi bandara. Dengan menguasai pasar jasa layanan taksi bandara Juanda Surabaya, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dapat mempertahankan posisi monopolinya dan menghilangkan persaingan.

- b. Perilaku yang memiliki dampak negatif langsung kepada mitra transaksi Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya, dengan posisi monopolinya telah melakukan perilaku yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dengan cara menentukan tarif taksi dengan sistem zona. Berdasarkan aturan yang berlaku, tarif taksi ditentukan oleh pemerintah dan menggunakan argometer. Penentuan tarif taksi dengan sistem zona tidak dapat disamakan dengan sistem argometer, karena selama ini konsumen di Bandara Juanda Surabaya tidak pernah diberi kesempatan untuk menggunakan taksi dengan argometer.

Konsumen tidak diberikan pilihan untuk menggunakan taksi sistem argometer sesuai dengan ketentuan yang berlaku karena di Bandara Juanda Surabaya hanya tersedia taksi yang menggunakan sistem zona yang secara jelas melanggar aturan yang berlaku. Dengan kondisi demikian telah merugikan konsumen karena hanya terdapat taksi yang menyediakan tarif dengan sistem zona dan tidak tersedia taksi dengan

argometer. Majelis Komisi menilai dengan hanya ada taksi yang menggunakan tarif sistem zona, mengakibatkan konsumen dirugikan karena tidak ada pilihan untuk menggunakan taksi dengan sistem argometer. Hal ini merupakan dampak langsung yang dirasakan oleh konsumen taksi di Bandara Juanda Surabaya.

5. Pembuktian KPPU terhadap Putusan Perkara Nomor 20/KPPU-I/2009

No	Unsur Pasal 17	Keterangan
1	Pelaku Usaha	1. PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya 2. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya.
2	Barang dan atau jasa	Jasa angkutan umum taksi yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya
3	Penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa	Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya berdasarkan perjanjian kerjasama dengan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandar Udara Internasional Juanda Surabaya memiliki hak untuk mengelola operasional taksi Bandara Juanda Surabaya. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya merupakan satu-satunya pelaku usaha yang

		mengelola angkutan taksi di Bandara Juanda Surabaya.
3	Mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat	<p>Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai pengelola jasa layanan taksi di Bandara Juanda Surabaya menetapkan tarif berdasarkan zona padahal aturan yang berlaku mengharuskan taksi menggunakan sistem argometer.</p> <p>Di Bandara Juanda Surabaya hanya terdapat taksi yang menggunakan sistem zona sehingga mengakibatkan konsumen dirugikan karena tidak ada pilihan untuk menggunakan taksi dengan sistem argometer sesuai aturan yang berlaku.</p> <p>Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah melakukan praktek monopoli dengan cara menetapkan tarif zona di Bandara Juanda Surabaya.</p>

Proses pembuktian yang dilakukan oleh Majelis Komisi KPPU terhadap Perkara Nomor 20/KPPU-I/2009 atas dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah menggunakan metode pembuktian *rule of*

reason. Majelis Komisi menggunakan unsur-unsur yang membuktikan adanya pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan menggunakan analisis ekonomi untuk memastikan perilaku pelaku usaha memiliki implikasi terhadap persaingan. Hambatan-hambatan yang timbul dari perilaku pelaku usaha dalam jasa layanan taksi bandara telah mengakibatkan timbulnya praktek monopoli dalam jasa layanan taksi bandara. Pembuktian adanya praktek monopoli dilakukan dengan menentukan pasar bersangkutan, pembuktian posisi monopoli, tindakan praktek monopoli dan dampak sebagai akibat dari praktek monopoli. Dengan kewenangan yang telah dimiliki dan perilaku yang anti persaingan tersebut, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah terbukti melakukan praktek monopoli dalam jasa layanan taksi Bandara Juanda Surabaya.

b. Putusan Perkara Nomor 28/KPPU-I/2007

Berdasarkan pemeriksaan oleh Majelis Komisi atas dugaan pelanggaran Pasal 5, Pasal 9, Pasal 17, Pasal 19 huruf (a) dan Pasal 19 huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait dengan pelayanan jasa layanan taksi di Kota Batam oleh 28 (dua puluh delapan) Terlapor yaitu Koperasi Karyawan Otorita Batam, Koperasi Pandu Wisata Batam, Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang, Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (Badan Otorita Batam), PT Senimba Bay Resort, PT Nongsa Terminal Bahari, PT Indotri Terminal Batam, PT Indodharma Corpora, PT Synergi Tharada, PT Citra Tritunas, Koperasi Harbour Bay, Koperasi Pengemudi Taksi Batam, Koperasi Primkoppol, Koperasi Pegawai Republik Indonesia Citra Wahana, Kopti, Koperasi Bina Warga Pengemudi Taksi, PT Pinki, PT Bareleng Taksi, CV Bareleng Express, Koperasi Primkopad, Koperasi Mega Gotong Royong, Koperasi Pengayoman Pegawai Departemen Kehakiman, Koperasi Pengemudi Batam, Koperasi Metro, Koperasi Bima, PT Win Transport Utama, Koperasi Pengemudi Taksi Internasional Sekupang dan Koperasi Primkopal.

Dalam perkara ini, jasa layanan taksi di Kota Batam terbagi ke dalam 8 (delapan) wilayah operasional yaitu: Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang, Pelabuhan Internasional Sekupang, Pelabuhan Feri Internasional Batam Center, Pelabuhan Feri Telaga Punggur, Pelabuhan Feri Internasional Marina City, Pelabuhan Feri Internasional Nongsa Pura dan Pelabuhan Harbor Bay. Perusahaan taksi hanya bisa mengangkut penumpang di wilayah yang telah ditentukan oleh masing-masing operator taksi.

Dalam penelitian ini, yang menjadi obyek penelitian terkait dengan jasa layanan taksi bandara. Di wilayah Bandara Hang Nadim merupakan salah satu wilayah yang telah ditentukan dalam operasional jasa layanan taksi di Kota Batam. Di Bandara Hang Nadim terdapat jasa layanan taksi bandara yang bernama Port Taksi yang dikelola dan dioperasikan oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam. Setelah dilakukan Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Lanjutan dan Sidang Majelis, Koperasi Karyawan Otorita Batam telah melakukan tindakan praktek monopoli dalam jasa layanan taksi bandara. Majelis Komisi memutuskan Koperasi Karyawan Otorita Batam melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.*
- (2) *Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) 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 atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.*

Dalam perkara ini untuk menentukan pelaku usaha melanggar atau tidak Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, harus memenuhi unsur-unsur

pasal. Majelis Komisi menentukan pasar produk dari perkara ini adalah jasa layanan angkutan taksi yang diselenggarakan oleh badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum. Sedangkan pasar bersangkutan dari praktek monopoli adalah Bandara Hang Nadim.

Bandara Hang Nadim dikelola dan dioperasikan oleh Badan Otorita Batam yang kemudian meminta Koperasi Karyawan Otorita Batam untuk menyediakan jasa layanan taksi di bandara. Koperasi Karyawan Otorita Batam merupakan satu-satunya operator yang melaksanakan kegiatan jasa layanan taksi. Sampai dengan perkara ini di periksa, hanya taksi yang dikelola oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam yang beroperasi di Bandara Hang Nadim Batam dengan nama Port Taxi.

Port Taxi yang dikelola oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam tidak menggunakan argo meter dalam menentukan tarif. Tarif ditetapkan secara sepihak oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam berdasarkan tujuan. Tarif telah ditentukan berdasarkan tabel tarif yang sudah ditetapkan dan tanpa mendapat persetujuan dari Badan Otorita Batam.

Pelaku usaha dapat di putus melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 apabila memenuhi unsur-unsur pasal yaitu:

1. Pelaku usaha

Yang dimaksud dengan pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah:

Pelaku usaha adalah setiap orang atau 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.

Koperasi Karyawan Otorita Batam sebagai salah satu Terlapor dalam perkara ini adalah pelaku usaha berbentuk koperasi yang didirikan pada tahun 1983 dan melakukan kegiatan usaha di Indonesia dengan kegiatan

usaha diantaranya usaha penunjang kegiatan Bandara Hang Nadim serta jasa transportasi dengan nama Port Taksi sehingga memenuhi definisi pelaku usaha sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

2. Melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa

Tim pemeriksa menemukan fakta bahwa terdapat satu pelaku usaha taksi yaitu Koperasi Karyawan Otorita Batam yang menguasai jasa pelayanan taksi di Bandara Hang Nadim. Badan Otorita Batam hanya memberikan ijin kepada satu pelaku usaha taksi yaitu Koperasi Karyawan Otorita Batam untuk melakukan kegiatan operasi taksi di Bandara Hang Nadim. Bahwa ada satu pelaku usaha taksi yaitu Taksi Pinki yang mengajukan ijin untuk beroperasi di Bandara Hang Nadim.

Majelis Komisi menilai di Bandara Hang Nadim hanya dikuasai oleh satu pelaku usaha yaitu Koperasi Karyawan Otorita Batam. Dengan posisi monopolinya, KKOB tetap mempertahankan posisinya yang ditunjukkan tidak adanya pelaku usaha lain yang beroperasi di Bandara Hang Nadim sehingga telah terjadi penguasaan jasa pelayanan taksi yang dilakukan oleh KKOB di Bandara Hang Nadim.

3. Mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat

Bahwa berdasarkan fakta sebagai akibat dari penguasaan jasa pelayanan taksi oleh KKOB mengakibatkan tidak adanya persaingan dalam jasa layanan taksi bandara serta konsumen tidak memiliki pilihan selain Port Taksi Bandara Hang Nadim. Majelis Komisi menilai dengan adanya penguasaan jasa layanan taksi Bandara Hang Nadim oleh KKOB berdampak tidak terjadinya persaingan, konsumen tidak mempunyai pilihan selain Port Taksi dan konsumen harus membayar tarif taksi yang lebih mahal.

Dengan fakta-fakta yang dijelaskan di atas, Majelis Komisi menilai terdapat bukti yang cukup terjadinya praktek monopoli yang dilakukan oleh Koperasi Karyawan Otorita Baram di Bandara Hang Nadim. Majelis Komisi telah memutuskan Perkara Nomor 28/KPPU-I/2007 terhadap salah satu dugaan pelanggaran Pasal 17 dengan amar putusan sebagai berikut: “menyatakan Terlapor I (Koperasi karyawan Otorita Batam), secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999”.

KPPU dalam membuktikan adanya dugaan pelanggaran praktek monopoli jasa layanan taksi di Bandara Hang Nadim pada Perkara Nomor 28/KPPU-I/2007. Ada beberapa tahapan yang dilakukan untuk membuktikan adanya praktek monopoli yaitu:

1. Penentuan pasar bersangkutan

Majelis Komisi menentukan Pasar bersangkutan dalam perkara perkara ini menjadi 2 pasar bersangkutan yang didasarkan dan terbagi menjadi dua kategori yaitu pasar produk dan pasar geografis. Definisi pasar bersangkutan merujuk pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan:

Pasar Bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.

Berdasarkan hasil pemeriksaan Tim Pemeriksa KPPU, Penentuan pasar bersangkutan berdasarkan dua kategori yaitu penentuan pasar produk dan pasar geografis. Pasar bersangkutan yang terkait jasa layanan taksi di Kota Batam pada perkara ini adalah:

- a. Pasar bersangkutan yang terkait dengan dugaan pelanggaran Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah jasa angkutan umum jenis taksi yang beroperasi di Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang, Pelabuhan Internasional Sekupang, Pelabuhan Batam Center, Pelabuhan Marina City, Pelabuhan Harbour Bay, Pelabuhan Nongsa Pura dan Pelabuhan Telaga Punggur Batam.

- b. Pasar bersangkutan dalam dugaan pelanggaran Pasal 5, Pasal 17 dan Pasal 19 huruf (a) dan huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah jasa angkutan umum jenis taksi yang beroperasi di masing-masing wilayah yaitu Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang, Pelabuhan Internasional Sekupang, Pelabuhan Ferry Batam Center, Pelabuhan Marina City, Pelabuhan Ferry Harbour Bay, Pelabuhan Nongsa Pura dan Pelabuhan Telaga Punggur di Batam.

Majelis Komisi KPPU menentukan pasar produk perkara ini adalah jasa layanan angkutan taksi yang diselenggarakan oleh badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum. Pasar produk dalam perkara ini ditentukan berdasarkan pada, *pertama*: fungsi yaitu taksi merupakan alat transportasi berupa kendaraan umum yang digunakan untuk mengangkut penumpang dari satu tempat ke tempat tujuan. Hal ini sama dengan fungsi dengan kendaraan penumpang umum lainnya. Terdapat 21 (dua puluh satu) Pelaku usaha taksi di Kota Batam yang menjalankan kegiatan usaha jasa angkutan taksi yang menjadi Terlapor pada perkara ini yaitu:

No	Pelaku Usaha	Nama Angkutan Taksi
1	Koperasi Karyawan Otorita Batam	Port Taksi
2	Koperasi Pandu Wisata Batam	Taksi Pandu Wisata Batam
3	Koperasi Pengemudi Taksi Domestik Sekupang	Taksi KPTDS
4	Koperasi Harbour Bay	Taksi Harbour Bay
5	Koperasi Pengemudi Taksi Batu Ampar	Koptiba
6	Koperasi Primkoppol	Taksi Metro
7	Koperasi Pegawai Republik Indonesia Citra Wahana	Taksi Citra Wahana
8	Kopti	Taksi Kopti
9	Koperasi Bina Warga Pengemudi Taksi	Taksi Union

10	PT Pinki d/h CV Pinki	Taksi Pinki
11	PT Barelang Taksi	Taksi Barelang
12	CV Barelang Express	Taksi Barelang Express
13	Koperasi Primkopad	Taksi Bima
14	Koperasi Mega Gotong Royong	Taksi Komegoro
15	Koperasi Pengayoman Pegawai Departemen Kehakiman	Taksi Pengayoman
16	Koperasi Pengemudi Batam	Taksi Kopeba
17	Koperasi Metro d/h Taksi Metro	Taksi Metro
18	Koperasi Bima d/h Taksi Bima	Taksi Bima
19	PT Win Transport Utama	Taksi Win
20	Koperasi Pengemudi Taksi Internasional sekupang	Taksi Koptis
21	Koperasi Primkopal	Taksi Jala

Kedua, berdasarkan karakteristik dari angkutan taksi adalah angkutan dengan menggunakan mobil penumpang umum yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer yang melayani angkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah yang terbatas. Taksi ini memiliki perbedaan dengan angkutan umum lainnya yaitu pengenaan tarif angkutan ditentukan dengan argometer. Angkutan taksi merupakan kendaraan umum yang mengangkut penumpang tidak dalam trayek. Hal ini sangat berbeda dengan angkutan umum lainnya yang sudah ditentukan trayek operasinya. Walaupun banyak terdapat istilah TAKSI untuk angkutan umum lain di beberapa daerah di Indonesia, akan tetapi angkutan umum tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai taksi berdasarkan ketentuan yang berlaku. Angkutan umum lainnya yang penyebutannya disebut taksi merupakan persepsi yang melekat di masyarakat suatu daerah.

Bahwa seluruh taksi yang beroperasi di seluruh wilayah Kota Batam tidak menggunakan argometer sebagaimana diwajibkan dalam angkutan taksi berdasarkan peraturan yang berlaku. Bahwa taksi yang beroperasi di Kota Batam terbagi dalam beberapa wilayah yang melayani pengangkutan orang dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi terbatas. Penyedia jasa angkutan ini dapat dilakukan oleh perseorangan, badan hukum maupun bukan badan hukum.

Ketiga, tarif, penentuan tarif taksi ditetapkan oleh pemerintah. Pemerintah menetapkan tarif taksi sebagai angkutan penumpang tidak dalam trayek yang meliputi tarif awal dan tarif perkilometranya. Tarif tersebut akan diterakan dalam argometer yang terpasang dalam angkutan taksi. Sedangkan untuk angkutan penumpang tidak dalam trayek lainnya, tarif ditentukan oleh penyedia jasa angkutan. Seluruh taksi yang beroperasi di Kota Batam tidak menggunakan argometer dalam menentukan tarif, akan tetapi pelaku usaha taksi yang beroperasi menetapkan tarif secara bersama-sama dalam satu wilayah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa meskipun seluruh taksi di Kota Batam tidak menggunakan argo, namun taksi-taksi tersebut memiliki fungsi dan karakteristik yang sama dalam jasa layanan taksi. Meskipun untuk tarif ditetapkan secara bersama-sama oleh pelaku usaha taksi tetapi tidak terdapat perbedaan dengan angkutan taksi berdasarkan ketentuan yang berlaku, yang melayani penumpang dari pintu ke pintu maka dapat disimpulkan berada dalam satu pasar produk yang sama.

Tim Pemeriksa KPPU menentukan pasar geografik dalam perkara ini membagi menjadi 2 yaitu:

- a. Untuk dugaan perilaku pembagian wilayah pasar geografik, meliputi Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang, Pelabuhan Internasional Sekupang, Pelabuhan Batam Center, Pelabuhan Marina City,

Pelabuhan Harbour Bay, Pelabuhan Nongsa Pura dan Pelabuhan Telaga Punggur di Batam;

- b. Untuk dugaan perilaku penetapan harga, praktek monopoli, diskriminasi dan hambatan masuk pasar geografik adalah masing-masing wilayah berikut yaitu Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang, Pelabuhan Internasional Sekupang, Pelabuhan Batam Center, Pelabuhan Marina City, Pelabuhan Harbour Bay, Pelabuhan Nongsa Pura dan Pelabuhan Telaga Punggur di Batam.

Penetapan pasar geografik berdasarkan ketersediaan produk yang menjadi obyek perkara di wilayah masing-masing pelabuhan dan bandara.

Dengan demikian, KPPU dalam menentukan pasar geografik berdasarkan dugaan pelanggaran yang diperiksa sesuai dengan wilayah masing-masing. Pembagian pasar geografik sesuai wilayah masing-masing didasarkan pada jangkauan masing-masing dari operasi taksi tersebut. Dengan adanya pembagian wilayah ini, pelaku usaha taksi yang telah bersama-sama membuat kesepakatan dapat menguasai wilayah pemasaran tanpa melalui proses persaingan. Stephen F, Ross menyatakan bahwa hilangnya persaingan di antara sesama pelaku usaha dengan cara melakukan pembagian wilayah bisa membuat pelaku usaha melakukan tindakan pengurangan produksi ke tingkat yang tidak efisien, kemudian mereka juga dapat melakukan eksploitasi terhadap konsumen dengan menaikkan harga produk dan menggunakan kekuatan yang dimiliki untuk bertindak sewenang-wenang terhadap konsumen yang sudah teralokasi sebelumnya⁶¹.

KPPU, dalam menentukan pasar bersangkutan perkara ini berdasarkan penentuan pasar produk dan pasar geografik yang dijelaskan di atas berdasarkan pendekatan-pendekatan yang diatur dalam Peraturan Komisi

⁶¹ Stephen F. Ross, *Principles of Anti Trust Law* (Westbury, New York: The foundation Press, 1993) pp 147-148, yang dicuplik dari Buku Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks, Andi Fahmi Lubis dkk, GTZ, Oktober 2009, hal 100

Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009. Dengan demikian Majelis Komisi sependapat dengan pendefinisian dan penentuan pasar bersangkutan Tim Pemeriksa yang menentukan pasar bersangkutan perkara ini dalam 2 (dua) pasar bersangkutan.

Terkait dengan permasalahan yang sedang dilakukan penelitian ini adalah praktek monopoli, maka penulis hanya akan menjelaskan mengenai pembuktian yang terkait dengan jasa layanan taksi bandara. Dalam Perkara ini jasa layanan taksi bandara disediakan oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam yang mengoperasikan Port Taksi di Bandara Hang Nadim Batam.

2. Pembuktian posisi monopoli

Majelis Komisi KPPU telah menentukan pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah jasa angkutan umum jenis taksi yang beroperasi di masing-masing wilayah yaitu Bandara Hang Nadim, Pelabuhan Domestik Sekupang, Pelabuhan Internasional Sekupang, Pelabuhan Ferry Batam Center, Pelabuhan Marina City, Pelabuhan Ferry Harbour Bay, Pelabuhan Nongsa Pura dan Pelabuhan Telaga Punggur di Batam. Setelah ditentukan pasar bersangkutannya, kemudian dilakukan penilaian terhadap posisi dari Koperasi Karyawan Otorita Batam dalam mengoperasikan Port Taksi di Bandara Hang Nadim Surabaya. Keberadaan Koperasi Karyawan Otorita Batam dalam mengoperasikan Port Taksi di Bandara Hang Nadim tidak berdasarkan perjanjian secara tertulis dengan Badan Otorita Batam. Walaupun tidak ada perjanjian secara tertulis, Koperasi Karyawan Otorita Batam adalah salah satu pelaku usaha jasa layanan taksi yang beroperasi di Bandara Hang Nadim. Meskipun tidak ada perjanjian tertulis, Koperasi Karyawan Otorita Batam tidak menginginkan adanya pelaku usaha taksi lain untuk ikut serta dalam operasional taksi di Bandara Hang Nadim.

Dalam menentukan posisi monopoli Koperasi Karyawan Otorita Batam, Majelis Komisi KPPU mendefinisikan bentuk posisi monopoli dalam bentuk sebagai berikut:

Universitas Indonesia

- a) Barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya.

Bahwa Koperasi Karyawan Otorita Batam dalam beroperasi dan mengelola taksi di Bandara Hang Nadim sejak Tahun 1996 meskipun tidak ada perjanjian tertulis dengan Badan Otorita Batam. Taksi yang dioperasikan adalah Port Taksi. Fakta yang ditemukan dalam pemeriksaan, pernah terdapat perusahaan lain yang mendapat izin dan mengoperasikan taksi yaitu PT Carindo (Taksi Eksekutif), tetapi karena terlibat konflik dengan Koperasi Karyawan Otorita Batam maka PT Carindo tidak lagi menjalankan kegiatan usaha taksinya di Bandara Hang Nadim. Sehingga dalam prakteknya hanya Koperasi Karyawan Otorita Batam yang mengoperasikan dan memberikan jasa angkutan taksi penumpang yang turun di Bandara Hang Nadim.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa jasa layanan angkutan Port Taksi yang dioeprsaikan oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam merupakan satu-satunya operator taksi yang beroperasi di Bandara Juanda Surabaya. Tidak ada pelaku usaha taksi lainnya yang beroperasi di Bandara Hang Nadim. Majelis Komisi jelas menyimpulkan bahwa Port Taksi belum ada substitusinya.

- b) Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama.

Majelis Komisi menilai dalam perkara ini bahwa Koperasi Karyawan Otorita Batam mengoperasikan port Taksi di Bandara Hang Nadim tidak berdasarkan perjanjian tertulis dengan Badan Otorita Batam. Sejak tahun 1996 Koperasi Karyawan Otorita Batam sampai perkara diputus tidak menginginkan adanya pelaku usaha lain ikut dalam operasional taksi Bandara Hang Nadim. Koperasi Karyawan Otorita Batam merupakan satu-satunya operator taksi yang memberikan jasa layanan angkutan taksi dari pintu ke pintu di Bandara Hang Nadim.

Dengan menguasai jasa layanan taksi di Bandara Hang Nadim, Koperasi Karyawan Otorita Batam telah melakukan tindakan yang mengeluarkan pelaku usaha taksi lainnya yaitu PT Carindo dari pelayanan taksi bandara. Sehingga PT Carindo tidak dapat beroperasi dalam pelayanan jasa taksi di Bandara Hang Nadim. Majelis Komisi menilai Koperasi Karyawan Otorita Batam mempunyai kekuatan untuk menghambat dan mengeluarkan pelaku usaha taksi lainnya untuk beroperasi di Bandara Hang Nadim. Dengan kekuatan yang dimiliki Koperasi Karyawan Otorita Batam maka dapat disimpulkan telah menghambat pelaku usaha taksi lain untuk masuk dan beroperasi di Bandara Hang Nadim.

- c) Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Majelis Komisi menilai untuk menentukan pangsa pasar, perlu menggunakan pendekatan struktur dimana posisi monopoli ditentukan berdasarkan pangsa pasar. Berdasarkan fakta yang ditemukan dalam pemeriksaan, Koperasi Karyawan Otorita Batam satu-satunya operator taksi yang beroperasi di Bandara Hang Nadim. Tidak ada taksi lain selain Port Taksi yang dikelola oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam yang beroperasi di Bandara Hang Nadim. Sehingga Koperasi Karyawan Otorita Batam telah menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar taksi bandara. Dengan demikian Majelis Komisi menilai Koperasi Karyawan Otorita Batam memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan operasional taksi Bandara Hang Nadim.

3. Pembuktian Praktek monopoli

Majelis Komisi menilai dalam perkara ini bahwa dengan posisi Koperasi Karyawan Otorita Batam sebagai satu-satunya operator taksi di Bandara Hang

Nadim telah melakukan tindakan yang mengeluarkan pesaing dari pasar jasa layanan taksi di Bandara Hang Nadim. Koperasi Karyawan Otorita Batam memiliki kekuatan monopoli sehingga dapat melakukan tindakan yang anti persaingan. Salah satunya dengan menghambat masuknya pelaku usaha taksi lain untuk beroperasi di Bandara Hang Nadim dan mengeluarkan pelaku usaha taksi yang sudah ada untuk keluar dari Bandara.

Selain itu tarif yang ditetapkan untuk taksi berdasarkan sistem zona. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan menyatakan struktur dan golongan tarif angkutan dengan kendaraan umum ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan disebutkan taksi adalah kendaraan umum dengan jenis mobil penumpang yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer. Sedangkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Umum disebutkan bahwa argometer yang disegel oleh instansi yang berwenang dan dapat berfungsi dengan baik serta ditera ulang sesuai dengan peraturan berundangan yang berlaku. Berdasarkan fakta yang ditemukan dalam persidangan, seluruh taksi yang beroperasi di Kota Batam tidak ada yang menggunakan argometer.

Dengan posisi sebagai satu-satunya operator taksi di Bandara Juanda Surabaya, Koperasi Karyawan Otorita Batam telah mengeluarkan pesaing yang sudah ada di pasar dan menghambat pelaku usaha pesaing yang potensial untuk masuk ke dalam pasar yang sama.

4. Dampak terhadap praktek monopoli

Untuk menentukan posisi monopoli tersebut telah melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka perlu dilakukan penelitian mengenai dampak akibat praktek monopoli tersebut. Dalam menentukan dampak, KPPU menggunakan pendekatan menjadi dua bagian sebagaimana

diatur dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2011 yaitu:

- a) Perilaku yang memiliki dampak negartif langsung kepada pesaing nyata maupun pesaing potensial.

Koperasi Karyawan Otorita Batam sebagai satu-satunya operator Port Taksi di Bandara Hang Nadim yang melakukan operasionalnya tanpa ada perjanjian tertulis dengan Batan Otorita Batam. Walaupun tanpa ada perjanjian secara tertulis, sejak tahun 1996 Koperasi Karyawan Otorita Batam telah mengoperasikan angkutan taksi bandara dan sampai diputuskan tidak ada pelaku usaha lain yang ikut memberikan jasa layanan angkutan taksi.

Dengan kekuatan monopoli yang dimiliki Koperasi Karyawan Otorita Batam telah memberikan dampak kepada pesaing yang telah beroperasi di Bandara Hang Nadim untuk keluar dari bandara dan tidak beroperasi kembali. Berdasarkan fakta yang diperoleh dalam pemeriksaan, Koperasi Karyawan Otorita Batam tidak menginginkan adanya pelaku usaha taksi lainnya ikut serta dalam operasional taksi di Bandara Hang Nadim. Dengan tidak dapat masuk taksi lain ke Bandara Hang Nadim telah mengakibatkan tidak adanya persaingan dalam jasa layanan taksi bandara. Dengan menguasai pasar jasa layanan taksi bandara, Koperasi Karyawan Otorita Batam dapat mempertahankan posisi monopolinya dan menghilangkan persaingan.

- b) Perilaku yang memiliki dampak negartif langsung kepada mitra transaksi Koperasi Karyawan Otorita Batam, dengan posisi monopolinya telah melakukan perilaku yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dengan cara mengeluarkan pesaing dari pasar dan menghambat pelaku usaha taksi lain untuk ikut serta dalam operasional taksi Bandara Hang

Nadim. Port Taksi merupakan satu-satunya taksi yang melayani penumpang dari Bandara Hang Nadim keluar wilayah/area Bandara. Konsumen tidak diberikan pilihan untuk menggunakan taksi lain selain Port Taksi yang dioperasikan oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam. Dengan kondisi demikian telah merugikan konsumen karena hanya tidak ada pilihan untuk naik taksi selain Port Taksi. Majelis Komisi menilai dengan hanya ada Port Taksi yang dioperasikan oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam, mengakibatkan konsumen dirugikan karena tidak ada pilihan untuk menggunakan taksi lain. Hal ini merupakan dampak langsung yang dirasakan oleh konsumen taksi di Bandara Hang Nadim.

5. Pembuktian KPPU terhadap Putusan Perkara Nomor 28/KPPU-I/2007

No	Unsur Pasal 17	Keterangan
1	Pelaku Usaha	Koperasi Karyawan Otorita Batam, didirikan pada tahun 1983 yang melakukan kegiatan usaha di Indonesia dengan kegiatan usaha antara lain jasa transportasi taksi dengan nama Port Taksi
2	Barang dan atau jasa	Jasa pelayanan taksi di Bandara Hang Nadim
3	Penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa	Koperasi Karyawan Otorita Batam merupakan satu-satunya pelaku usaha yang mengelola jasa layanan taksi di Bandara Hang Nadim. Badan Otorita Batam hanya memberikan izin kepada Koperasi Karyawan Otorita Batam untuk

		<p>melakukan kegiatan operasi taksi di Bandara Hang Nadim. Koperasi Karyawan Otorita Batam telah menguasai layanan taksi bandara dan telah mempertahankan posisi monopolinya dengan bukti tidak adanya pelaku usaha lain yang beroperasi di Bandara Hang Nadim. Dengan penguasaan jasa layanan taksi bandara, Koperasi Karyawan Otorita Batam telah menentukan tarif berdasarkan zona.</p>
3	<p>Mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat</p>	<p>Koperasi Karyawan Otorita Batam yang telah menguasai jasa layanan taksi Bandara Hang Nadim berakibat tidak adanya persaingan dalam layanan taksi bandara. Akibat tidak ada persaingan maka konsumen tidak memiliki pilihan selain Port Taksi yang dimiliki oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam. Dengan penguasaan jasa layanan taksi di Bandara Hang Nadim oleh Koperasi Karyawan Otorita Batam telah menimbulkan dampak sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengakibatkan tidak terjadinya persaingan; 2. Konsumen tidak mempunyai

		<p>pilihan lain dalam menggunakan jasa layanan taksi;</p> <p>3. Konsumen harus membayar tarif taksi lebih mahal.</p>
--	--	--

Proses pembuktian yang dilakukan oleh Majelis Komisi KPPU terhadap Perkara Nomor 28/KPPU-I/2007 terhadap dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah menggunakan metode pembuktian *rule of reason*. Majelis Komisi menggunakan unsur-unsur yang membuktikan adanya pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan menggunakan analisis ekonomi untuk memastikan perilaku pelaku usaha memiliki implikasi terhadap persaingan. Hambatan-hambatan yang timbul dari perilaku pelaku usaha dalam jasa layanan taksi bandara telah mengakibatkan timbulnya praktek monopoli dalam jasa layanan taksi bandara. Pembuktian adanya praktek monopoli dilakukan dengan menentukan pasar bersangkutan, pembuktian posisi monopoli, tindakan praktek monopoli dan dampak sebagai akibat dari praktek monopoli. Dengan posisi monopolinya Koperasi Karyawan Otorita Batam telah melakukan tindakan dan perilaku yang anti persaingan sehingga berdampak kepada hambatan masuk bagi pelaku usaha untuk beroperasi pada pasar bersangkutan yang sama dengan Port Taksi.

BAB IV
PUTUSAN PENGADILAN DAN MAHKAMAH AGUNG DALAM
PERKARA PRAKTEK MONOPOLI TAKSI BANDARA

**A. Putusan Pengadilan Negeri Sidoarjo Nomor 01/PDT.KPPU/2010/PN.SDA
Permohonan Keberatan Atas Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009**

Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya setelah diputuskan bersalah melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengajukan keberatan atas putusan KPPU ke Pengadilan Negeri Sidoarjo. Pertimbangan-pertimbangan Majelis Komisi KPPU Perkara Nomor 20/KPPU-I/2009 yang diajukan keberatan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya adalah sebagai berikut:

1. Penentuan pasar geografis dalam perkara ini adalah jasa pengangkutan penumpang dari Bandara Juanda Surabaya ke luar area/wilayah bandara dengan menggunakan jasa angkutan umum berbentuk taksi, sehingga tidak dapat digabungkan dengan taksi yang beroperasi di luar wilayah Bandara Juanda Surabaya.

Pertimbangan keberatan yang diajukan adalah taksi yang beroperasi di bandara ada 2 (dua) sisi yaitu taksi umum dari luar bandara mengangkut penumpang pesawat dan atau pengiringnyake dalam Bandara Juanda Surabaya dan sebaliknya taksi bandara mengangkut penumpang dan atau penjemputnya dari Bandara Juanda Surabaya ke luar bandara. Hal ini berdasarkan fakta dalam Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 yang menyatakan “pihak operator taksi di Jawa Timur menyatakan secara fakta terdapat dua pasar taksi di Jawa Timur yaitu pasar bandara dan non bandara.” Perbedaan dua pasar ini telah terjadi sejak berdirinya Bandara Juanda Surabaya jauh sebelum taksi argo muncul di Surabaya.

Operasional taksi di bandara Juanda Surabaya, taksi umum dari Surabaya dan sekitarnya beroperasi di bandara Juanda mengangkut penumpang dan atau pengiringnya. Berdasarkan putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 terdapat 27 operator taksi yang mengoperasikan taksi umum. Dengan demikian operator pada operasional angkutan di Bandara Juanda Surabaya tidak hanya Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya.

Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya menyatakan tidak menguasai pasar angkutan taksi di Bandara Juanda Surabaya karena ada taksi di Jawa Timur beroperasi di Bandara Juanda Surabaya mengangkut penumpang masuk Bandara Juanda Surabaya sehingga unsure praktek monopoli yang dilakukan Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya dalam operasional Bandara Juanda Surabaya tidak terpenuhi.

2. Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya keberatan terhadap pertimbangan Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 yang menyatakan angkutan umum yang dikelola Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya di Bandara Juanda Surabaya adalah angkutan umum yang berbentuk taksi.

Jasa angkutan yang dioperasikan oleh Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya di Bandara Juanda Surabaya tidak memenuhi jasa angkutan taksi sebagaimana diatur pada Pasal 152 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 jo Pasal 183 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 jo Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan jo Pasal 29 ayat (3) huruf a Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum. Oleh karena itu jasa angkutan yang dioperasikan oleh Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya di Bandara Juanda Surabaya tidak termasuk jasa angkutan taksi. Nomenklatur nama taksi Bandara Juanda tidak otomatis menurut hukum termasuk taksi. Menurut hukum taksi Bandara Juanda bisa dikategorikan sebagai taksi apabila memenuhi kriteria jasa angkutan taksi.

Jasa angkutan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya di Bandara Juanda Surabaya tidak termasuk jasa angkutan taksi, melainkan termasuk jasa angkutan orang tidak dalam trayek di kawasan tertentu. Oleh karena itu Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya bukanlah pelaku usaha angkutan taksi di Bandara Juanda melainkan pelaku usaha angkutan orang tidak dalam trayek kawasan Bandara Juanda.

3. KPPU telah melanggar ketentuan Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 karena sanksi tindakan administrasi yang dijatuhkan oleh Majelis KOMisi KPPU tidak memenuhi kriteria tindakan administrasi berupa perintah sebagaimana diatur Pasal 47 ayat (2) huruf b, c dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Amar putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 nomor 4 dan nomor 5 adalah

4) Memerintahkan Terlapor I : PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda Surabaya dan Terlapor II: Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya untuk menetapkan tarif argometer dalam operasional taksi di Bandara Juanda Surabaya selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.

5) Memerintahkan Terlapor I: PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda Surabaya untuk membuka kesempatan kepada operator taksi yang telah memiliki izin operasional dari Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Propinsi Jawa Timur untuk mendapatkan izin berusaha sebagai penyedia layanan jasa taksi di lingkungan Bandara Internasional Juanda Surabaya dengan tetap mempertimbangkan load factor penumpang dengan ketersediaan armada taksi selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.

4. Majelis Komisi KPPU telah melanggar Pasal 50 huruf I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan sebagai berikut: “yang

dikecualikan dari ketentuan Undang-Undang ini adalah kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.”

Pengoperasional angkutan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya di Bandara Juanda Surabaya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan anggota koperasi yaitu untuk memasarkan produk jasa angkutan mobil anggota Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya. Hal ini merupakan tujuan koperasi yang sudah diatur oleh Undang-undang Koperasi. Dengan demikian usaha angkutan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya merupakan usaha primer koperasi TNI Angkatan Laut Juanda yang secara khusus bertujuan untuk melayani kebutuhan anggotanya memasarkan produk anggota yang berupa jasa angkutan mobil.

5. Majelis Komisi telah salah menerapkan unsur-unsur Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Unsur pelaku usaha dalam putusan KPPU dalam perkara ini adalah Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian tanggal 19 September 1979 dan didaftarkan ke Kantor Wilayah Koperasi Jawa Timur tanggal 26 Februari 1980, bukan anggota yang memiliki unit taksi yang dikelola oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya hanya bertindak sebagai manajemen operator taksi bandara milik orang-perorangan yang merupakan anggota koperasi yang terikat dalam suatu perjanjian saling menguntungkan. Dengan demikian unsure pelaku usaha adalah orang seorang anggota primer koperasi atau pemilik taksi bandara.
6. Majelis Komisi telah mengesampingkan keberadaan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai Badan Hukum Koperasi yang dilindungi usahanya. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya kelangsungan usahanya dalam mengoperasikan angkutan taksi Bandara Juanda telah dijamin dan dilindungi usahanya oleh peraturan perundang-undangan. Keberadaan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya selaku operator taksi bandara

semata-mata untuk melayani kepentingan usaha anggota koperasi atau pemilik taksi bandara. Selain melayani anggotanya, koperasi apabila memiliki kelebihan pelayanan dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bukan anggota koperasi. Untuk itu Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya mempunyai hak untuk berusaha seluas-luasnya dan harus dilindungi kelangsungan usahanya yang telah berhasil mengusahakan angkutan taksi Bandara Internasional Juanda sejak tahun 1970.

7. Majelis Komisi KPPU telah keliru dalam penerapan hukum dengan menggolongkan taksi Bandara Juanda dengan mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 43 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di jalan dengan Kendaraan Umum. Taksi Bandara Juanda tidak termasuk kriteria taksi sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka (13) Keputusan Menteri Perhubungan KM 35 Tahun 2003. Oleh karena itu taksi Bandara Juanda tidak memberikan pelayanan penumpang umum dari pintu ke pintu, tidak menggunakan argometer tetapi menggunakan zona dan sampai saat ini tidak pernah melayani pengangkutan penumpang dari luar Bandara tetapi hanya mengantar penumpang umum dari Bandara Juanda Surabaya ke tempat tujuan dan kembali ke bandara dalam keadaan kosong.

Tarif penumpang untuk angkutan orang tidak dalam trayek dengan menggunakan taksi ditetapkan oleh perusahaan angkutan umum atas persetujuan pemerintah. Tarif penumpang untuk angkutan orang tidak dalam trayek dengan tujuan tertentu, pariwisata dan dikawasan tertentu ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pengguna jasa dan perusahaan angkutan. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam mengenakan tarif zona didasarkan pada surat persetujuan tarip zona DLLAJ Propinsi Jawa Timur Nomor 551.21/507/105/2005 tanggal 17 Maret 2005 perihal Pengajuan Kenaikan Tarif Taksi Prima Juanda yang pada intinya jenis

pelayanan taksi bandara juanda tidak termasuk dalam kategori tarif yang diatur pemerintah melainkan diserahkan ke mekanisme pasar.

8. Majelis Komisi KPPU telah keliru dalam pertimbangan hukumnya tentang pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah jasa angkutan taksi yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan maupun peraturan pelaksanaannya.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pada saat diundangkan pada tanggal 22 Juni 2009, maka Undang-Undang Nomor 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Sehingga semua peraturan pelaksanaannya tidak berlaku lagi. Dengan demikian ketentuan definisi taksi maupun pasar bersangkutan seharusnya menggunakan undang-undang yang baru. Kalaupun terjadinya perubahan undang-undang tersebut perkara KPPU tersebut sedang dalam proses, maka menurut asas hukum seharusnya terhadap Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dikenakan peraturan perundang-undangan yang menguntungkan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya.

9. Majelis Komisi KPPU telah keliru menerapkan hukum yang menyebut Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan taksi Bandara Juanda Surabaya. Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Komisi sama sekali tidak membuktikan unsur-unsur monopoli sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sebaliknya Majelis Komisi justru berpendapat Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan operasional taksi Bandara Juanda Surabaya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan dan Kepmenhub Nomor 48 tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum dan Keputusan Dirjen Perhubungan

Udara Nomor 100/XI/1985 tanggal 12 November 1985 menegaskan bahwa pelayanan jasa penunjang kegiatan penerbangan dapat meliputi, salah satunya adalah jasa pelayanan angkutan darat (*land transportstion service*). Dalam Keputusan Dirjen Perhubungan Udara Nomor 100/XI/1985 tanggal 12 November 1985 menegaskan taksi dan angkutan umum dilarang berpangkalan dan mengangkut penumpang di atau bandara udara kecuali bagi yang telah mendapat izin dai Kepala Bandar udara. Siapapun yang meibatkan operasional taksi, sedan, bus, penjemputan/pelayanan perusahaan (*courtesy limousine* atau kendaraan sewa lainnya di Bandar udara) diwajibkan mempunyai izin melaksanakan kegiatannya dalam bentuk kontrak atau izin sewa dari kepala bandar udara. Berdasarkan ketentuan tersebut adalah keliru Majelis Komisi menyatakan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya mempunyai wewenang untuk menentukan dengan siapa kerjasama operasional taksi bandara dilakukan tanpa harus mendapat persetujuan dari PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda Surabaya. Dengan demikian Majelis KOMisi telah keliru dalam pendapatnya yang menyatakan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan operasional taksi Bandara Juanda Surabaya yang tidak berdasar hukum dan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan.

10. Majelis Komisi telah keliru dalam penerapan hukumnya mengenai penetapan tarif zona oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dianggap sebagai bentuk monopoli karena tidak ada dasar hukumnya. Penetapan tarif zona taksi Bandara Juanda Surabaya oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya didasarkan pada pasal 243 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang menyatakan besaran tarif jasa terkait pada bandara dikenakan tarif sesuai dengan jasa yang disediakan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka izin operasional taksi yang dimiliki Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya adalah izin operasional taksi

Bandara Juanda Surabaya, berbeda dengan izin operasional taksi yang menggunakan argometer. Artinya jenis izin Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya operasionalnya hanya diizinkan untuk memberikan pelayanan penumpang dari Bandara Juanda Surabaya dan tidak diperbolehkan mengangkut penumpang di luar bandara. Jadi izin operasinya adalah terbatas hanya dalam kawasan bandara dengan tujuan tertentu, bukan melayani dari pintu ke pintu seperti taksi yang menggunakan argometer. Tidak adanya taksi argometer yang beroperasi di Bandara Juanda Surabaya bukan karena Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tidak memberikan kesempatan kepada konsumen untuk menggunakan taksi argometer akan tetapi sejak tahun 1970 sampai dengan perkara ini diperiksa tidak ada satupun operasional taksi argometer yang mengajukan izin operasional dan kontrak dengan PT Angkasa Pura I (persero) Cabang Bandara Internasional Juanda Surabaya.

Berdasarkan keberatan tersebut, KPPU telah menyampaikan tanggapan atas pengajuan keberatan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya kepada MAjelis Hakim Pengadilan Negeri Sidoarjo. Dalam tanggapan atas keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya, KPPU telah tepat pada putusannya yang menyatakan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya bersalah melanggar Pasal 17 Undang-Undang nomor 5 Tahun 1999.

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Sidoarjo Perkara Nomor 01/PDT.KPPU/2010/PN.SDA setelah memeriksa permohonan keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya atas Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 dan tanggapan KPPU atas permohonan keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah mempertimbangkan keberatan tersebut sebagai berikut:

1. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang tentang pasar bersangkutan dan pasar geografik dalam keberatan pertama dan keberatan kedelapan, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa dalam setiap kajian industry, langkah pertama yang dilakukan adalah menentukan pasar

bersangkutan (relevant market). Penentuan pasar bersangkutan yang tepat diperlukan untuk mengukur struktur pasar dan batasan dari perilaku anti persaingan yang dilakukan. Dengan mengetahui pasar bersangkutan maka dapat diidentifikasi pesaing nyata dari pelaku usaha dominan yang dapat membatasi perilakunya. Setelah melakukan penelitian berkas perkara a quo, Majelis Hakim menilai bahwa perihal pasar bersangkutan dan pasar geografik yang menjadi keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya ternyata telah dipertimbangkan oleh KPPU dengan tepat dan benar yang di dasarkan pada bukti yang cukup sehingga Majelis hakim mengambil alih pertimbangan hukum tersebut sebagai pertimbangan dalam memutus perkara ini. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sehubungan dengan pasar bersangkutan dan pasar geografik adalah tidak beralasan hukum dan karenanya keberatan tersebut ditolak.

2. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang pertimbangan KPPU yang menyatakan angkutan umum yang dikelola oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya di Bandara Juanda Surabaya adalah angkutan umum yang berbentuk taksi. Majelis Hakim setelah meneliti berkas perkara beserta Putusan KPPU dalam perkara a quo, Majelis Hakim menilai bahwa apa yang menjadi keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya perihal kriteria taksi ternyata telah dipertimbangkan dengan tepat dan benar oleh KPPU, dimana disimpulkan bahwa angkutan umum yang dikelola oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya adalah angkutan umum berbentuk taksi, sehingga Majelis Hakim mengambil alih pertimbangan tersebut sebagai pertimbangan dalam memutus perkara ini. Dengan demikian dalil Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang menyatakan bahwa angkutan umum yang dikelola oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya bukan angkutan umum yang berbentuk taksi adalah merupakan dalil yang tidak berdasar hukum, sehingga karenanya keberatan

Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sehubungan dengan kriteria taksi harus di tolak.

3. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang KPPU telah melanggar ketentuan Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Majelis Hakim menimbang bahwa dalam Pasal 47 ayat (2) tersebut terdapat frasa kalimat “dapat berupa”, hal ini menunjukkan bahwa sanksi yang disebutkan dalam pasal tersebut tidak bersifat limitative namun dapat berupa sanksi lainnya yang disebutkan dalam pasal tersebut. Sanksi administrative tersebut dalam perkara a quo mengandung arti bahwa sanksi tersebut merupakan aplikasi usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas maka tidak terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan oleh KPPU dalam menjatuhkan sanksi administrative dalam butir 4 dan butir 5 diktum putusan KPPU. Dengan demikian keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tidak berasalam hukum.
4. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang KPPU melanggar ketentuan Pasal 50 huruf I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Majelis hakim menimbang terbukti bahwa usaha angkutan penumpang Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya di Bandara Juanda Surabaya aalah merupakan kegiatan usaha berbentuk koperasi yang melakukan kegiatan usaha dalam pengelolaan Taksi Prima dan Wing di Bandara Juanda Surabaya yang melayani pihak ketiga yaitu penumpang di Bandara Juanda Surabaya. Sehingga usaha Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dengan demikian keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang penerapan Pasal 50 huruf I

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak beralasan hukum dan karenanya keberatan tersebut di tolak.
5. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang unsure pelaku usaha dalam Pasal 17 Undang-Undang nomor 5 Tahun 1999, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa pertimbangan KPPU mengenai unsure “pelaku usaha” adalah pertimbangan yang tepat dan benar, untuk itu Majelis Hakim mengambil alih pertimbangan hukum tersebut sebagai pertimbangan hukum dalam memutus perkara ini. Dengan demikian keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang unsure pelaku usaha dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak beralasan hukum dan karenanya keberatan tersebut harus di tolak.
 6. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya terkait dengan pernyataan KPPU yang menyatakan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan mengesampingkan keberadaan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai badan hukum koperasi yang dilindungi. Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa KPPU tidak mengesampingkan keberadaan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai badan hukum koperasi dan tidak ada pelanggaran apapun yang dilakukan oleh KPPU dalam memutus perkara a quo sehubungan dengan ketentuan Pasal 50 huruf I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian . Berdasarkan pertimbangan tersebut keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sehubungan dengan ketentuan Pasal 50 huruf I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian tidak beralasan hukum dan karenanya keberatan tersebut di tolak.
 7. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang KPPU telah keliru dalam penerapan hukum terkait menggolongkan taksi Bandara Juanda

Surabaya dengan mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 43 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Jalan, Majelis Hakim mempertimbangkan dan mencermati putusan KPPU dalam perkara a quo ternyata KPPU tidak pernah menggunakan peraturan berupa Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 43 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan sehingga keberatan Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya dengan alasan tersebut tidak perlu dipertimbangkan dan harus dikesampingkan.

8. Keberatan Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya sehubungan dengan penggunaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Angkutan Jalan maupun peraturan pelaksanaan dalam pertimbangan hukum “pasar bersangkutan”, Majelis Hakim mempertimbangkan alasan keberatan tersebut karena Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 sudah tidak berlaku sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tanggal 22 Juni 2009. Majelis Hakim berdasarkan berkas putusan KPPU perkara a quo memperoleh kejelasan bahwa perkara ini berawal dari kegiatan monitoring guna mendapatkan data dan informasi terkait jasa pelayanan taksi Bandara Internasional Juanda Surabaya. Sesuai dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU, tim monitoring menemukan indikasi pelanggaran terhadap Pasal 17, Pasal 19 huruf a dan d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan merekomendasikan untuk dilakukan pemberkasan. Proses pemberkasan dimulai sejak tanggal 15 Juni 2009. Berdasarkan fakta tersebut, Majelis Hakim menyatakan bahwa terbukti proses pemberkasan perkara a quo dimulai sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. Perihal azas “lex posteriori derogate legi priori” yang di sampaikan Primer Koperasi Angkutan Laut Surabaya, harus dipahami bahwa aturan yang baru mengesampingkan aturan yang lama, namun aturan yang baru tersebut tidak

mengikat peri kehidupan masyarakat atas perbuatan yang telah ada/dilakukan sebelum berlakunya aturan yang baru tersebut. Dengan pertimbangan tersebut dan mengingat azas legalitas, Majelis Hakim menyatakan penggunaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Angkutan Jalan maupun peraturan pelaksanaannya dalam pertimbangan KPPU dapat dibenarkan secara hukum. Dengan demikian tidak ada kesalahan KPPU dalam melakukan analisa mengenai pasar bersangkutan perkara a quo sehingga keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya harus di tolak.

9. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang pertimbangan putusan KPPU mengenai unsure monopoli dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Majelis Hakim menyatakan bahwa KPPU telah mempertimbangkan unsure monopoli sebagaimana diuraikan dalam putusannya. Majelis Hakim menilai pertimbangan hukum yang diuraikabn oleh KPPU telah tepat dan benar dan didasarkan pada bukti-bukti yang cukup. Dengan demikian keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang KPPU tidak membuktikan unsure monopoli tidak beralasan hukum dan karenanya keberatan tersebut ditolak.
10. Keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang pertimbangan hukum KPPU telah keliru mengenai penetapan tarif zona yang dilakukan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya, Majelis Hakim menyatakan KPPU telah mempertimbangkan perihal tarif zona yang diberlakukan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dalam putusannya. Majelis Hakim menilai pertimbangan hukum KPPU telah tepat dan benar dan didasarkan pada bukti yang cukup. Dengan demikian keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tentang tarif zona tidak beralasan hukum dank arena itu keberatan tersebut di tolak.

Berdasarkan pertimbangan yang disampaikan oleh Majelis Hakim Perkara Nomor 01/PDT.KPPU/2010/PN.SDA, maka keberatan yang disampaikan

Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya ditolak untuk seluruhnya. Majelis hakim dalam putusannya menyatakan: Mengadili:

1. Menolak Permohonan Keberatan dari Pemohon Keberatan untuk seluruhnya;
2. menguatkan Putusan KPPU Nomor: 20/KPPU-I/2009, tanggal 30 Maret 2010;
3. Menghukum Pemohon Keberatan untuk membayar biaya perkara yang jumlahnya sebesar Rp 175.800,- (seratus tujuh puluh lima ribu delapan ratus rupiah).

Majelis Hakim PN Sidoarjo dalam mempertimbangkan keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya terhadap penentuan pasar bersangkutan dan pasar geografik telah menggunakan pertimbangan ekonomi sebagai di sampaikan dalam pertimbangannya: *“dalam setiap kajian industry, langkah pertama yang dilakukan adalah menentukan pasar bersangkutan. Penentuan pasar bersangkutan yang tepat diperlukan untuk mengukur struktur pasar dan batasan dari perilaku anti persaingan yang dilakukan. Dengan mengetahui pasar bersangkutan maka dapat diidentifikasi pesaing nyata dari pelaku usaha dominanyang dapat membatasi perilakunya.”*

Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim PN Sidoarjo mengartikan pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi, terdapat dua dimensi produk ditunjukkan dengan “atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut”, sedangkan dimensi wilayah dinyatakan dengan “ berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu”. Hal ini menunjukkan Majelis Hakim PN sidoarjo juga menggunakan analisa ekonomi dalam mempertimbangkan keberatan dari Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sehingga menguatkan pertimbangan hukum KPPU.

Majelis Komisi KPPU dalam pembuktian pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menggunakan pendekatan *rule of reason* untuk menilai kegiatan yang dilarang tersebut telah menimbulkan dampak terhadap

persaingan. Dengan menggunakan analisis ekonomi maka dapat diketahui kegiatan pelaku usaha yang memiliki posisi monopoli melakukan praktek monopoli yang berakibat pada berkurangnya persaingan. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai satu-satunya operator taksi di Bandara Juanda Surabaya yang memiliki posisi monopoli berdasarkan perjanjian kerjasama dengan PT Angkasa Pura I (Persero) Cabang Bandara Internasional Juanda Surabaya, telah menggunakan posisinya untuk menghambat pelaku usaha taksi lainnya untuk beroperasi di pasar bersangkutan dan menetapkan tarif berdasarkan zona bukan dengan argometer. Pembuktian Majelis Komisi KPPU tersebut dikuatkan sehingga pertimbangan hukum keberatan dari Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dikesampingkan oleh Majelis Hakim PN Sidoarjo.

Proses pembuktian yang dilakukan oleh Majelis Komisi KPPU telah diambil alih oleh Majelis Hakim PN Sidoarjo dalam memeriksa dan memutus perkara keberatan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagaimana telah diuraikan dalam putusan perkara KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009. Tidak ada satupun pertimbangan hukum putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 dikesampingkan oleh Majelis hakim PN Sidoarjo sehingga pembuktian praktek monopoli yang dilakukan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah dikuatkan secara hukum. Dengan demikian, proses pembuktian pelanggaran praktek monopoli yang dilakukan KPPU telah benar adanya.

B. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 139 K/PDT.SUS/2011

Atas putusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Sidoarjo Perkara Nomor 01/PDT.KPPU/2010/PN.SDA yang menolak permohonan keberatan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dan menguatkan Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tidak menerima dan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Adapun yang menjadi keberatan dalam kasasi tersebut sebagai berikut:

Universitas Indonesia

1. Keberatan atas pertimbangan Majelis Komisi KPPU mengenai penentuan pasar geografik dan pasar bersangkutan pada perkara ini sebagaimana yang dijabarkan dalam putusan KPPU. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tidak melakukan monopoli atas layanan taksi bandara;
2. Keberatan atas pertimbangan Majelis Komisi KPPU tentang angkutan umum yang dikelola oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya di Bandara Juanda adalah angkutan umum yang berbentuk taksi.
3. Majelis Komisi KPPU telah melanggar ketentuan Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
4. Majelis Komisi KPPU telah melanggar ketentuan Pasal 50 huruf (i) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengamanatkan sebagai berikut “yang dikecualikan dari ketentuan Undang-Undang ini adalah kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.”
5. Majelis Komisi KPPU dalam menjatuhkan putusan telah keliru dalam penerapan hukum , terutama unsur-unsur Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 karena hanya berdasarkan LHPL dan mengabaikan fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan.
6. Majelis Komisi KPPU telah keliru menerapkan hukum yang menyatakan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan mengesampingkan keberadaan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai badan hukum koperasi yang dilindungi usahanya oleh Pasal 50 huruf (i) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.
7. Majelis Komisi KPPU telah keliru dalam menerapkan hukum dengan menggolongkan Taksi Bandara Juanda dengan mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 43 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum.

8. Majelis Komisi KPPU telah keliru dalam pertimbangan hukumnya poin 1.2.4.8 yang menyebutkan pasar bersangkutan pada perkara ini jasa angkutan taksi yang beroperasi di wilayah Bandara Juanda Surabaya dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan maupun peraturan pelaksanaannya.
9. Majelis Komisi KPPU telah keliru dalam menerapkan hukum poin 1.3.47 yang menyebutkan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya memiliki posisi monopoli dalam pengelolaan Taksi Bandara Juanda Surabaya.
10. Majelis Komisi KPPU telah keliru dalam penerapan hukum pada pertimbangan hukumnya poin 1.5.4.6 mengenai tarif zona oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya dianggap sebagai bentuk monopoli karena tidak ada dasar hukumnya.

Atas keberatan yang di ajukan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya, Mahkamah Agung telah menyampaikan alasan-alasan dalam pertimbangan hukumnya. Dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa alasan-alasan kasasi dari Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tidak dapat dibenarkan dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. 10 (sepuluh) keberatan kasasi yang diajukan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang berisi hal-hal yang telah dipertimbangkan dengan benar oleh *judex facti* yang menguatkan putusan KPPU;
2. Alasan serta pertimbangan *judex facti* sudah benar yaitu penerapan hukum Pasal 5 ayat (4) Perma Nomor 3 Tahun 2005;
3. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya berikut kegiatan usahanya dalam perkara *a quo* bukan termasuk kegiatan usaha yang dikecualikan sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 50 huruf I Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999;
4. *Judex facti* telah tepat dan benar dalam menerapkan hukumnya.

Berdasarkan alasan tersebut, Mahkamah Agung Republik Indonesia memutuskan dan mengadili: *Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya tersebut;*

Mahkamah Agung dalam pertimbangannya menyatakan *judex facti* telah benar dan tepat dalam menerapkan hukum atas putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 terhadap pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pertimbangan hukum Majelis Komisi KPPU yang diambil alih seluruhnya oleh Majelis Hakim PN Sidoarjo telah tepat dan benar. *Judex facti* dalam memutus perkara *a quo* tidak bertentangan dengan hukum atau undang-undang. Sehingga *judex facti* yang menguatkan putusan KPPU tidak melanggar undang-undang. Dengan keluarnya putusan kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia atas Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*).

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dalam penelitian dalam bab-bab sebelumnya, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Jasa layanan taksi bandara sebagai penunjang kegiatan kebandarudaraan bukan merupakan kegiatan yang dikecualikan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 baik Pasal 50 maupun pasal 51. Hal ini berkaitan dengan pelaku usaha atau terlapor dalam Putusana KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 dan Putusan Nomor 28/KPPU-I/2007 tentang jasa layanan taksi di Bandara Juanda Surabaya dan Kota Batam serta Bandara Hang Nadim merupakan badan hukum berbentuk koperasi. Berdasarkan Pasal 50 huruf (i) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan melayani anggotanya, sedangkan dalam perkara a quo, koperasi tersebut melayani pihak ketiga dan mencari keuntungan serta bersaing dengan sesama anggota di pasar bersangkutan yang sama. Oleh karena tindakan para pelaku usaha tergabung dalam koperasi merupakan perbuatan yang tidak dikecualikan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Perbuatan dan kegiatan koperasi tersebut telah memenuhi pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Kegiatan koperasi tersebut juga tidak dikecualikan berdasarkan ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 karena kegiatan tersebut tidak menguasai hajat hidup orang banyak.

2. Proses pembuktian pelaku usaha yang melakukan praktek monopoli meliputi unsur-unsur sebagai berikut pelak usaha, barang dan atau jasa, Penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa, dan Mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pembuktian praktek monopoli yang dilakukan KPPU menggunakan

Universitas Indonesia

pendekatan *rule of reason*, yang mana pembuktian tersebut harus melalui pembuktian struktur, perilaku dan dampak terhadap persaingan. Pembuktian struktur pasar dilakukan dengan menentukan definisi pasar bersangkutan berdasarkan pasar produk dan pasar geografik. Setelah diketahui pasar bersangkutan, maka dilakukan penilaian terhadap posisi monopoli pelaku usaha tersebut. KPPU harus membuktikan posisi monopoli pelaku usaha dalam pasar bersangkutan. Hal ini untuk mengetahui berapa pelaku usaha yang berusaha di dalam pasar bersangkutan sehingga akan dapat diketahui pangsa pasar dari pelaku usaha tersebut. Akibat dari posisi monopoli maka timbul praktek monopoli yang kemudian harus dibuktikan. Perilaku mana yang dilakukan pelaku usaha yang mengakibatkan praktek monopoli yang mengakibatkan berkurang atau tidak adanya persaingan. Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai operator taksi di Bandara Juanda Surabaya dan Koperasi Karyawan Otorita Batam sebagai operator taksi di Bandara Hang Nadim telah memonopoli jasa layanan taksi bandara. Praktek monopoli yang dilakukan perlu dibuktikan adanya dampak terhadap persaingan. Sesuai dengan pendekatan *rule of reason* maka perlu dilakukan pembuktian terhadap dampak yang timbul dari praktek monopoli. Salah satu bukti adanya perilaku praktek monopoli adalah adanya dampak terhadap persaingan. Untuk menentukan dampak, KPPU menggunakan 2 (dua) pendekatan yaitu Perilaku yang memiliki dampak negatif langsung kepada pesaing nyata maupun pesaing potensial dan Perilaku yang memiliki dampak negatif langsung kepada mitra transaksi (konsumen). Dengan posisi monopolinya, Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya sebagai operator taksi di Bandara Juanda Surabaya dan Koperasi Karyawan Otorita Batam sebagai operator taksi di Bandara Hang Nadim telah menetapkan tarif taksi berdasarkan zona meskipun tidak ada kewenangan bagi pelaku usaha taksi untuk menentukan tarif. Tindakan ini telah merugikan konsumen karena tidak mendapat pilihan untuk menggunakan taksi berargometer. Dengan posisi monopolinya Primer

Koperasi Angkatan Laut Surabaya dan Koperasi Karyawan Otorita Batam telah menghalangi pelaku usaha taksi lainnya untuk beroperasi di pasar bersangkutan sehingga tidak ada persaingan.

3. Pendekatan *rule of reason* yang digunakan dalam pembuktian perilaku praktek monopoli untuk menentukan dampak dari perilaku monopoli itu sendiri yang dilakukan oleh KPPU terbukti efektif. Hal ini terlihat dari proses keberatan yang dilakukan oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya yang oleh Pengadilan Negeri Sidoarjo, pertimbangan hukum dalam memutus perkara ini telah diambil alih seluruhnya dan dijadikan pertimbangan dalam putusan keberatan. Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 yang menyatakan Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah melanggar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah dikuatkan. Hal ini menunjukkan Pengadilan Negeri Sidoarjo telah sepaham dengan KPPU mengenai pembuktian perilaku praktek monopoli. Dalam proses kasasi putusan perkara a quo, Mahkamah Agung telah memberikan pertimbangan hukum bahwa *judex facti* tidak salah dalam menerapkan hukum dalam menangani perkara keberatan putusan KPPU. Sehingga putusan Pengadilan Negeri Sidoarjo atas perkara keberatan terhadap Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 yang dimintakan kasasi oleh Primer Koperasi Angkatan Laut Surabaya telah ditolak seluruhnya. Mahkamah Agung telah membenarkan putusan *judex facti* atas putusan KPPU tersebut. Putusan KPPU Nomor 20/KPPU-I/2009 saat ini telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*).

B. SARAN

1. Praktek monopoli sering terjadi karena adanya pemberian kewenangan oleh otoritas lembaga kepada pelaku usaha. Dengan kewenangan yang dimiliki

maka pelaku usaha tersebut bertindak dengan cara apapun untuk mempertahankan monopolinya. Oleh karena itu, KPPU sebagai lembaga yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 untuk melakukan pengawasan terhadap pelaku usaha agar kegiatan yang dilakukan tidak melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

2. KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan dapat memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah mengenai kegiatan yang terkait dengan *essential facility* untuk lebih memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Hal ini untuk menghindari kebijakan yang dikeluarkan berdampak anti persaingan.
3. Diharapkan KPPU untuk lebih melakukan sosialisasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 kepada seluruh hakim mengenai proses pemeriksaan dan pembuktian perkara di KPPU. Hal ini akan membuka dimensi baru bagi hakim dalam memutus perkara persaingan usaha dengan pembuktian menggunakan penerapan dan pendekatan analisis ekonomi dalam perkara praktek monopoli. Hal ini untuk membantu hakim dalam menilai pelanggaran tidak hanya berdasarkan bunyi pasal-pasal tersebut, tetapi juga menggunakan analisis ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, A.M. Tri, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, Cet. 1, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003
- Bork, Robert H., The Rule of Reason and the Per Se Concept: Price Fixing and Market Division, *The Yale Law Journal* No. 5 vol. 74, April 1965: p.781, dikutip dari Buku Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks, Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk, , GTZ, Oktober 2009
- Campbell, Enid, et. al., *Legal Research, Materials and Methods*, (Sydney: The Law Book Company Limited, 1988)
- Dworkin, Ronald, *Legal Research*, (Daedalus: Spring, 1973), hal. 250
- Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, St. Paul Minn, West Group, 1999
- Hovenkamp, Herbet, *Anti Trust* (St Paul Minnesota: West Publishing, Co, 1993) p. 31, dikutip dari Buku Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks, Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk GTZ, Oktober 2009
- Ibrahim, Jhonny, *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya Di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Cetakan Kedua, April 2007
- Jury, Development in the Law-The Civil: The Jury's Capacity to Decide Complex Civil Cases", *Harvard Law Review* vol 110 1997: p. 1489, dikutip dari Buku Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks, Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk, , GTZ, Oktober 2009
- Khemani, R. Sheyam and D. M. Shapiro, *Glossary af Industrial Organisation Economic and Competition Law* (Paris: OECD, 1996) p. 51, dikuti dari Buku Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks, Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk GTZ, Oktober 2009

- Kaysen, Carl and Donald F. Turner, *Anti Trust policy: an Economic and Legal Analysis* (Cambridge; Harvard University Press, 1971) p. 142, dikutip dari Buku , *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Per Se Illegal atau Rule Of Reason*, A.M. Tri Anggraini, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003
- Lubis, Andi Fahmi, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, GTZ, Oktober 2009
- Martokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, cet. II (Yogyakarta: Liberty, 2001)
- Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1981)
- Maarif, Syamsul dan BC Rikrik Rizkiyana, *Posisi Hukum Persaingan Usaha Dalam Sistem Hukum Nasional*, Paper “Refleksi Lima Tahun UU No. 5/1999”, Jakarta / Surabaya, Maret 2004
- Pracoyo, Tri Kunawangsih dan Antyo Pracoyo, *Aspek Dasar Ekonomi Mikro*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006)
- Ross, Stephen F., *Principles of Anti Trust Law* (Westbury, New York: The foundation Press, 1993) pp 147-148, dikutip dari Buku *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Andi Fahmi Lubis dkk, GTZ, Oktober 2009
- Susanto, Hadi, *Tesis Monopoli Atas Essential Facility Oleh Badan Usaha Dalam Perspektif Hukum Persaingan*, Juli 2009
- Sullivan, E. Thomas and Jeffrey L., *Understanding Anti Trust and Its Economic Implications* (New York: Matthew Bender and Co, 1994) p. 85, dikutip dari Buku *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Andi Fahmi Lubis, Dr, SE, ME, dkk, , GTZ, Oktober 2009
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. III (Jakarta: UI Press, 2005)
- Sukirno, Sadono, *Pengantar Teori Mikroekonomi* (Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dengan Bima Grafika, 1985)

Sugiarto, et al. *Ekonomi Mikro (sebuah Kajian Komprehensif)* (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2002)

W. Friedman, W. Friedman, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, (England: Penguin Books, 1972)

Yani, Ahmad dan Gunawan Wijaya, *Anti Monopoli Seri Hukum Bisnis*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006

PERATURAN

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*

_____, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*

_____, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*

_____, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1999 tentang Penerbangan*

_____, *Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan*

_____, *Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan*

_____, *Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Bandar Udara Umum*

_____, *Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum*

_____, *Surat Keputusan Dirjen Perhubungan udara Nomor 100/XI/1985*

Universitas Indonesia

_____, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 17 (Praktek Monopoli) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

_____, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

_____, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pasal Tentang Ketentuan pengecualian Pasal 50 huruf a dalam persaingan usaha, (Jakarta: KPPU)

_____, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Jakarta:KPPU)

PUTUSAN

Putusan KPPU Perkara Nomor 20/KPPU-I/2009

Putusan KPPU Perkara Nomor 28/KPPU-I/2007

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 139 K/PDT.SUS/2011

Putusan Pengadilan Negeri Sidoarjo Nomor 01?PDT.KPPU/2010/PN.SDA

INTERNET

<http://serambihukum.wordpress.com/2011/01/16/perse-illegal-dan-rule-of-reason-dalam-hukum-persaingan-usaha/>, Sutrisno Iwantono, diakses pada tanggal 11 Juni 2012

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4b94e6b8746a9/pentingnya-prinsip-perse-dan-rule-of-reason-di-uu-persaingan-usaha>, Ranyta Yusran, diakses pada tanggal 11 Juni 2012

<http://www.scribd.com/doc/80084096/Rule-of-Reason-Dalam-UU-Persaingan-Usaha-Bukanlah-Delik-Materiil>, diakses pada tanggal 11 Juni 2012

<http://massofa.wordpress.com/2008/03/04/pasar-persaingan-sempurna-dan-tidak-sempurna/>,