

## Penerapan Bukti Tidak Langsung Dalam Perkara Penetapan Harga dan Kartel Tiket Pesawat (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022)

Adzradhia Nabila Arvianda <sup>[1]</sup>, Nyulistiowati Suryanti <sup>[2]</sup>, Anita Afriana <sup>[3]</sup>

<sup>[1][2][3]</sup> Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Indonesia  
E-mail korespondensi: [adzradhia20001@mail.unpad.ac.id](mailto:adzradhia20001@mail.unpad.ac.id)

---

### ARTICLE INFO

#### *Article history*

Received [29 Januari 2025]

Revised [14 Februari 2025]

Accepted [17 Februari 2025]

Available Online [17 Februari 2025]

---

### ABSTRACT

*Indirect evidence mechanism is used by the Competition Supervisory Commission (KPPU) to determine the existence of violations of competition law by business actors. Indirect evidence consists of communication evidence and economic evidence. The application of indirect evidence in competition cases presents a unique challenge due to the difficulty in interpreting it. This research aims to understand and examine the validity of indirect evidence used in cases related to airline price-fixing and cartels, in the case of the Supreme Court Decision Number 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022. The research uses a normative juridical approach method with analytical descriptive research specifications. The research results show that the considerations of the Panels of Judges in the Supreme Court's Decision regarding the existence of an implied contract among the Reported Parties, which is proven through indirect evidence, are in accordance with Law Number 5 of 1999. The analysis of excessive price is not required in order to prove the violation of Article 5 of the Competition Law. The validity of indirect evidence in the form of economic evidence supported by additional analysis contained in the Supreme Court's decision is equivalent to the evidence categorized as bukti petunjuk which is regulated in Article 42 of Law Number 5 of 1999.*

**Keywords:** *Indirect Evidence, KPPU, Price-Fixing, Airfare.*

---

## ABSTRAK

Mekanisme pembuktian tidak langsung diterapkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran hukum persaingan usaha oleh pelaku usaha. Bukti tidak langsung terdiri dari bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Pembuktian tidak langsung dalam perkara persaingan usaha menjadi suatu tantangan tersendiri oleh karena bukti tidak langsung sulit ditafsirkan. Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami dan mengkaji keabsahan bukti tidak langsung yang digunakan dalam proses pembuktian perkara penetapan harga dan kartel tiket pesawat, yang termuat di dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022. Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertimbangan Majelis Hakim dalam Putusan Mahkamah Agung tersebut mengenai adanya kesepakatan tidak tertulis diantara para Terlapor yang dibuktikan melalui bukti tidak langsung, telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Analisis harga eksekutif tidak diperlukan dalam rangka membuktikan pelanggaran Pasal 5 UU Persaingan Usaha. Kedudukan bukti tidak langsung berupa bukti ekonomi yang didukung analisis tambahan yang termuat di dalam Putusan Mahkamah Agung tersebut setara dengan bukti petunjuk yang diatur di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

**Kata kunci:** *Bukti Tidak Langsung, KPPU, Penetapan Harga, Tiket Pesawat.*

---

© 2020 MJN. All rights reserved.

## I. PENDAHULUAN

Industri transportasi udara berperan penting dalam mendukung mobilitas penduduk dan sumber daya lainnya. khususnya bagi Indonesia yang merupakan negara kepulauan.

Transportasi udara mendukung konektivitas antar pulau sehingga berdampak pada pertumbuhan daerah dan pengembangan wilayah tertentu. Integrasi antar wilayah akan mendorong pembangunan sektor lainnya yang serta merta berdampak

pada pembangunan dan pertumbuhan perekonomian nasional.

Pesatnya perkembangan industri transportasi udara mendorong munculnya pelaku-pelaku usaha baru dalam pasar, salah satunya dalam industri angkutan udara niaga. Definisi angkutan udara niaga berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, adalah angkutan udara untuk umum dengan memungut pembayaran. Berdasarkan data Statistik Angkutan Udara Tahun 2023 Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, terdapat 20 badan usaha yang tercatat sebagai badan usaha angkutan udara niaga berjadwal dan 55 badan usaha yang tercatat sebagai badan usaha angkutan udara niaga berjadwal (Direktorat Angkutan Udara, 2023). Pesatnya pertumbuhan pelaku usaha transportasi udara, diikuti oleh jumlah konsumen yang mulai berangsur-angsur naik seiring pemulihan industri transportasi udara pasca Pandemi COVID-19. Badan Pusat Statistik Periode Januari-Juli 2024 mencatat jumlah penumpang angkutan udara domestik atau dalam negeri mengalami pertumbuhan seiring berjalannya waktu, yaitu sebesar 0,84% dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun lalu (ANTARA, 2024).

Industri angkutan udara niaga termasuk sebagai pasar oligopoli ketat (Dinarjito, 2023). Karakteristik pasar oligopoli ketat antara lain

sedikitnya jumlah pelaku usaha dan tingginya ketergantungan antar satu pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya. Karakteristik tersebut memudahkan terciptanya kolusi para pelaku usaha di pasar. Kolusi menyebabkan pelaku usaha tertentu memiliki kekuatan pangsa pasar, yang berdampak pada terhambatnya aktivitas pelaku usaha pesaingnya. Kondisi tersebut akan meniadakan iklim persaingan usaha diantara para pelaku usaha di pasar.

Persaingan di industri angkutan udara niaga, dapat dengan mudah diketahui melalui persaingan harga atau tarif penerbangan yang dilakukan oleh maskapai penerbangan (Dinarjito, 2023). Perhitungan tarif penerbangan cukup kompleks, sehingga pemerintah mengatur perhitungan tarif khususnya bagi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri melalui Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 14 Tahun 2016 tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan dan Penetapan Tarif Batas Bawah Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri yang telah dicabut dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Formulasi Perhitungan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri. Ketentuan perhitungan tarif penerbangan tersebut merupakan upaya pemerintah untuk menghindari

praktek persaingan usaha yang tidak sehat oleh maskapai penerbangan.

Sejatinya tetap terdapat ruang persaingan bagi maskapai penerbangan untuk menetapkan tarif penerbangan yang akan dikenakan kepada konsumen. Pada industri angkutan udara niaga, terdapat jangka waktu atau periode dimana maskapai penerbangan akan menyesuaikan perhitungan tarif dengan melihat kondisi pasar pada waktu tertentu. Periode tersebut merujuk pada waktu dimana permintaan konsumen terhadap frekuensi penerbangan berada pada tingkat tertinggi dan/atau tingkat terendah (Putra & Majid, 2010). Periode *peak season* adalah periode ketika permintaan masyarakat terhadap tiket pesawat sangat tinggi, sehingga tiket pesawat menjadi terbatas. Maskapai penerbangan lazimnya menetapkan tarif penerbangan pada harga tinggi untuk memperoleh keuntungan. Hal ini karena konsumen akan tetap membeli tiket yang tersedia walaupun dengan harga tinggi. Di sisi lain, periode *low season* adalah periode dimana frekuensi penerbangan tidak sepadat periode *peak season*, sehingga permintaan konsumen terhadap tiket pesawat rendah. Oleh karenanya, strategi yang diterapkan maskapai penerbangan adalah dengan menurunkan tarif penerbangan pada harga terendah untuk menarik minat konsumen guna memenuhi kapasitas (*load factor*). Periode *peak season* biasanya terjadinya beberapa kali

dalam satu tahun, yaitu pada saat Hari Raya Idul Fitri, liburan sekolah, libur Hari Natal dan Tahun Baru, serta libur *long weekend*. Tarif penerbangan akan turun berangsur normal beberapa hari setelah periode *peak season* berakhir.

Kondisi di atas senantiasa berulang setiap tahunnya dan industri transportasi udara kerap kali mendapatkan kritik dari masyarakat, terutama ketika maskapai penerbangan menetapkan harga tinggi pada diluar periode *peak season*. Salah satu kasus yang berkaitan dengan penetapan tarif penerbangan adalah kasus penetapan harga dan kartel tiket pesawat yang melibatkan tujuh maskapai penerbangan Indonesia, yaitu PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk., PT Citilink Indonesia, PT Sriwaya Air, PT NAM Air, PT Batik Air Indonesia, PT Lion Mentari Airlines, dan PT Wings Abadi. Ketujuh maskapai penerbangan tersebut diduga menaikkan harga tiket pesawat dalam negeri subkelas ekonomi pada saat periode *low season*, dimana sejatinya pada periode ini maskapai akan menurunkan harga tiket pesawat untuk memenuhi *load factor*. Di sisi lain, terdapat keresahan masyarakat yang ditujukan bagi maskapai-maskapai penerbangan tersebut. Hal ini karena maskapai-maskapai penerbangan tersebut memiliki posisi dominan di pasar angkutan udara niaga, sehingga maskapai-maskapai penerbangan tersebut menguasai rute

penerbangan yang banyak diminati oleh masyarakat. Masyarakat dihadapkan tanpa alternatif rute penerbangan, sehingga masyarakat harus menerima harga tiket pesawat yang tinggi.

Kondisi tersebut menyebabkan Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha di Indonesia melakukan penyelidikan terhadap maskapai-maskapai penerbangan tersebut. Berdasarkan hasil temuan KPPU, ketujuh maskapai penerbangan selaku para Terlapor, terbukti melakukan pelanggaran persaingan usaha. Melalui putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019, para Terlapor ditetapkan melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha, khususnya pelanggaran pada Pasal 5. Putusan tersebut memperoleh keberatan dari tiga Terlapor. Permohonan keberatan diajukan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sebelum saat ini kewenangan pemeriksaan keberatan perkara persaingan usaha menjadi kewenangan Pengadilan Niaga sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Alasan keberatan yang dilalilkan ketiga Terlapor adalah berkaitan dengan kekeliruan KPPU dalam proses pembuktian perkara tersebut, khususnya pembuktian unsur perjanjian dari Pasal 5 UU Persaingan Usaha. Pembuktian yang dilakukan oleh KPPU adalah dengan menggunakan pembuktian tidak langsung berupa bukti ekonomi yang bertumpu pada analisis ekonomi tambahan (analisis *plus factors*) yang mengacu pada proses pembuktian yang diatur di dalam Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 5 UU Persaingan Usaha. Adapun, ketiga Terlapor menilai KPPU tidak melakukan analisis secara komprehensif, dimana KPPU tidak melakukan analisis terkait harga eksekutif sebagai bagian dari analisis *plus factors*.

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada akhirnya membatalkan putusan KPPU, namun pihak KPPU kembali mengajukan upaya hukum kasasi kepada Mahkamah Agung, yang mana Majelis Hakim Mahkamah Agung menyetujui permohonan KPPU untuk membatalkan putusan PN Jakarta Pusat tersebut dan memperkuat kembali Putusan KPPU. Pembatalan putusan antar lembaga peradilan mencerminkan ketidakpastian hukum dalam penanganan perkara persaingan usaha. Ketidakpastian hukum berangkat dari pengaturan penanganan perkara persaingan usaha, khususnya yang berkaitan

dengan pembuktian terhadap pelanggaran UU Persaingan Usaha.

Di dalam perkara penetapan harga dan kartel tiket pesawat, terdapat perbedaan pandangan hakim terkait penerapan bukti tidak langsung yang bertumpu pada bukti ekonomi untuk membuktikan pelanggaran Pasal 5 UU Persaingan Usaha. Majelis Hakim PN Jakarta Pusat berpandangan bahwa pembuktian melalui analisis ekonomi yang dilakukan KPPU tidak cukup untuk menyatakan adanya kesepakatan tidak tertulis diantara ketujuh Terlapor mengenai kebijakan penetapan tarif penerbangan. Majelis Hakim PN Jakarta Pusat berpandangan bahwa diperlukan analisis harga eksekutif untuk menilai ada tidaknya persaingan usaha tidak sehat akibat perbuatan ketujuh Terlapor yang menaikkan tarif penerbangan. Di sisi lain, proses pembuktian hanya bertumpu pada analisis ekonomi yang tidak sesuai dengan prinsip pemenuhan dua alat bukti yang sah sebagaimana termuat di dalam UU Persaingan Usaha.

Perkembangan perkara persaingan usaha semakin dinamis yang mengakibatkan KPPU harus terus mengakomodir penanganan perkara persaingan usaha. Modern ini, pelaku usaha menggunakan bukti-bukti yang tidak secara jelas menggambarkan kondisi pasar yang di dalamnya terdapat praktik-praktik anti persaingan. Kondisi demikian

menyulitkan KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha, untuk membuktikan pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Oleh karenanya, saat ini KPPU turut menggunakan bukti tidak langsung untuk membuktikan pelanggaran-pelanggaran tersebut. Akan tetapi, perluasan jenis alat bukti dalam hukum persaingan usaha menimbulkan permasalahan di antara lembaga peradilan, khususnya permasalahan mengenai keabsahan bukti tidak langsung yang dapat dipergunakan dalam proses pembuktian.

Disparitas putusan KPPU dan Pengadilan Niaga mencerminkan penanganan perkara persaingan usaha tidak lagi sesuai dengan prinsip tata cara penanganan perkara persaingan usaha, yaitu prinsip sederhana, cepat, dan efisien sebagaimana termuat dalam Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Di samping itu, pembuktian perkara persaingan usaha yang bertumpu hanya pada satu bukti berupa bukti ekonomi menjadi tidak sesuai dengan prinsip pembuktian UU Persaingan Usaha sebagaimana termuat di dalam Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2023.

Penulis bermaksud untuk menganalisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022 yang menyatakan telah

terdapat kesepakatan tidak tertulis diantara para Terlapor yang dibuktikan melalui pembuktian tidak langsung berupa bukti ekonomi dengan analisis ekonomi tambahan. Kemudian, Penulis juga bermaksud untuk menganalisis keabsahan alat bukti tidak langsung berupa bukti ekonomi yang dipergunakan dalam pembuktian perkara penetapan harga dan kartel tiket pesawat dikaitkan dengan hukum pembuktian yang berlaku di Indonesia.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Jenis penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan asas-asas hukum dengan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, teori dan doktrin hukum. Penulis menekankan kajian peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan peraturan turunannya terkait larangan Penetapan Harga dan Kartel, serta peraturan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diangkat.

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu untuk menggambarkan, menemukan fakta-fakta hukum secara menyeluruh dan mengkaji secara sistematis hukum positif di Indonesia untuk menguraikan permasalahan hukum yang berkaitan dengan sistem pembuktian perkara persaingan usaha.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1811 K/Pdt.Sus-

**KPPU/2022 yang menguatkan Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 terkait adanya kesepakatan tidak tertulis dalam perkara penetapan harga dan kartel tiket pesawat telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.**

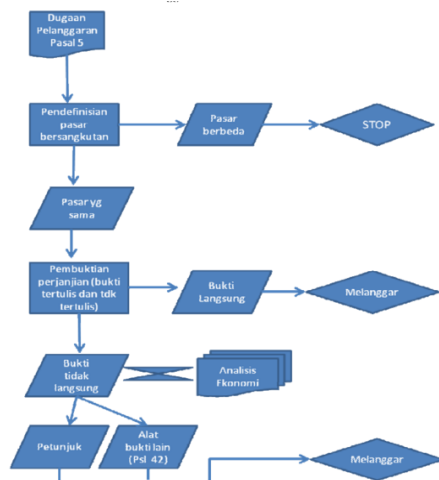
Perkara yang termuat di dalam objek Putusan Mahkamah Agung Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022 berkaitan dengan pembuktian adanya kesepakatan tidak tertulis diantara para Terlapor yang diduga melanggar Pasal 5 dan Pasal 11 UU Persaingan Usaha. Perkara ini bermula Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 yang sempat dibatalkan oleh Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt. Pst, namun memperoleh penguatan kembali oleh Putusan Mahkamah Agung.

Para Terlapor diduga melakukan praktik penetapan harga dan kartel tiket pesawat Sub Kelas Ekonomi Dalam Negeri pada awal tahun 2019. Berdasarkan investigasi yang dilakukan oleh KPPU, para Terlapor terbukti menunjukkan keseragaman perilaku untuk menjaga harga tiket berada pada harga tertinggi meskipun periode *peak season* telah berakhir. Keseragaman perilaku dilakukan dalam bentuk pengurangan sub kelas promo, pengurangan rute dan pengurangan frekuensi untuk seluruh rute dalam negeri pada waktu yang bersamaan.

Keseragaman perilaku yang berbeda dengan maskapai penerbangan lainnya di pasar, mengindikasikan telah terjadinya kesepakatan tidak tertulis diantara para Terlapor, yang mana melanggar ketentuan Pasal 5 UU Persaingan Usaha.

Lebih lanjut, keseragaman perilaku para Terlapor dibuktikan oleh Investigator KPPU melalui mekanisme pembuktian tidak langsung. Mekanisme tersebut diatur di dalam Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 5 UU Persaingan Usaha, sebagai berikut:

**Tabel 1.** Mekanisme Pembuktian Dugaan Pelanggaran Pasal 5 UU Persaingan Usaha



Investigator KPPU terlebih dahulu menentukan pasar bersangkutan dalam perkara, yaitu pasar oligopoli ketat. Praktik penetapan harga dan kartel sangat mudah dilakukan dalam jenis pasar tersebut oleh karena karakteristik

pasarnya yang mendukung keberlangsungan kolusi diantara para pelaku usaha.

Pembuktian unsur perjanjian dari Pasal 5 UU Persaingan Usaha menjadi tahap selanjutnya yang dilakukan KPPU. Berdasarkan UU Persaingan Usaha, perjanjian yang dimaksud di dalam Pasal 5 dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis. Merujuk pada Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011, dewasa ini pelaku usaha berupaya untuk menghindari penggunaan bukti tertulis yang dapat menggambarkan substansi dari kesepakatan. Dalam rangka menjaga harga tiket pesawat sub kelas ekonomi dalam negeri berada pada harga tinggi di pasar, para Terlapor melakukan kesepakatan tidak tertulis dengan menyeragamkan strategi bisnisnya, antara lain mengurangi sub kelas promo, mengurangi rute penerbangan dan mengurangi frekuensi penerbangan.

Keseragaman perilaku para Terlapor terhadap strategi bisnisnya dibuktikan oleh Investigator KPPU melalui bukti tidak langsung berupa bukti ekonomi dengan didukung oleh analisis *plus factors*. Penerapan bukti ekonomi didasarkan pada serangkaian analisis yang diatur di dalam Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011, antara lain terdiri dari:

- 1) Analisis Rasionalitas
- 2) Analisis Struktur Pasar
- 3) Analisis Data Kinerja; dan



4) Analisis Penggunaan Fasilitas Kolusi.

Di dalam perkara penetapan harga dan kartel tiket pesawat, analisis yang dilakukan oleh Investigator KPPU, meliputi:

- 1) analisis tingkat kemiripan produk;
- 2) analisis ketersediaan produk pengganti terdekat;
- 3) analisis kecepatan informasi mengenai penyesuaian harga;
- 4) analisis standardisasi harga;
- 5) analisis kelebihan kapasitas;
- 6) analisis hanya terdapat beberapa pelaku usaha; dan
- 7) analisis hambatan masuk pasar tinggi.

Analisis ekonomi diatas dilakukan terhadap struktur pasar. Pada dasarnya, tidak semua analisis ekonomi yang ditentukan dalam Perkom tersebut harus dilakukan oleh KPPU, melainkan dapat ditentukan penggunaan alat analisis tertentu terhadap tiap kasusnya.

Permasalahan dalam perkara penetapan harga dan kartel tiket pesawat berkaitan dengan Analisis Harga Eksesif yang merupakan bagian dari Analisis Data Kinerja. Tiga dari tujuh Terlapor yang menjadi Pemohon Keberatan dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mendalilkan bahwa KPPU tidak

melakukan analisis terhadap keuntungan eksesif yang diterima masing-masing Terlapor. Pertimbangan para Pemohon Keberatan ini didasarkan pada alasan bahwa industri angkutan udara niaga berjadwal merupakan industri yang regulasinya ketat. Apabila dikaitkan dengan perkara harga tiket pesawat atau tarif penerbangan, perhitungannya cukup kompleks sehingga terdapat peraturan yang mengatur akan hal tersebut, yaitu Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 14 Tahun 2016 tentang Mekanisme Formulasi Perhitungan dan Penetapan Tarif Batas Bawah Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri yang telah dicabut dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Formulasi Perhitungan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri. Para Pemohon Keberatan mendalilkan bahwa sangat tidak mungkin para maskapai memperoleh keuntungan dari penetapan harga tiket pesawat yang diberlakukan. Oleh karena kebijakan penetapan harga tiket pesawat dilakukan dalam batas-batas atau koridor yang ditetapkan oleh Permenhub tersebut. Dengan alasan ini, para Pemohon Keberatan menilai bahwa para Terlapor dalam Putusan KPPU menjadi tidak terbukti melanggar ketentuan Pasal 5 UU

Persaingan Usaha. Oleh karena para Terlapor tidak memperoleh keuntungan yang eksekutif dari penawaran harga tiket pesawat.

Pada dasarnya, UU Persaingan Usaha memiliki dua pendekatan yang melekat pada pasal-pasal-pasal (Ahmad, 2017). Pendekatan pertama, yaitu pendekatan *rule of reason* dimana pendekatan ini untuk mengevaluasi konsekuensi dari tindakan tertentu pelaku usaha, untuk menentukan apakah tindakan tersebut menghambat atau mendukung persaingan. Pendekatan kedua, yaitu pendekatan *per se illegal* yang menyatakan tindakan tertentu pelaku usaha melanggar ketentuan UU Persaingan dan tanpa perlu untuk dibuktikan lebih lanjut akibat dari tindakan tersebut.

Esensi dari Pasal 5 UU Persaingan mengenai penetapan harga adalah ada tidaknya perbuatan mengikat diri diantara para pelaku usaha. Pasal tersebut juga tidak mensyaratkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, sehingga akibat dari perbuatan para pelaku usaha menjadi tidak perlu untuk dibuktikan. Sepanjang para pelaku usaha terbukti telah melakukan perbuatan mengikat diri, maka mereka dapat dikatakan telah melanggar ketentuan Undang-Undang Persaingan Usaha.

Analisis *plus factors* dilakukan KPPU dengan tujuan mengesampingkan adanya perilaku independen Terlapor yang

menetapkan harga (Lubis, 2009). Hal ini karena bukti ekonomi berupa analisis terhadap struktur pasar dapat menunjukkan iklim persaingan yang sehat sekaligus kolusi diantara para pelaku usaha di pasar. Selain itu, para Terlapor yang termasuk dalam pasar bersangkutan, memiliki interdependensi yang tinggi sebagai konsekuensi dari karakteristik pasar oligopoli ketat (Lubis, 2017).

Majelis Komisi menilai, walaupun tidak terdapat perjanjian tertulis, tetapi terdapat keseragaman perilaku dalam tiga hal, yaitu (1) mengurangi frekuensi dan merubah/menghilangkan rute-rute penerbangan tertentu; (2) mengurangi dan menutup akses penjualan subkelas tiket dengan harga rendah/murah; (3) serta menaikkan harga tiket, dimana kenaikan harga tiket secara langsung maupun tidak langsung merupakan akibat dari perilaku (1) dan (2) tersebut. Upaya-upaya tersebut pada akhirnya mengakibatkan penawaran tiket pesawat dengan harga murah di pasar menjadi terbatas dan memelihara harga yang tinggi untuk layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal sub kelas ekonomi dalam negeri.

Penulis setuju dengan pandangan KPPU dan Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa para Terlapor terbukti melanggar ketentuan Pasal 5 UU Persaingan Usaha. Terkait hal ini, unsur perjanjian yang dibuktikan melalui mekanisme pembuktian tidak

langsung berupa bukti ekonomi dengan didukung oleh analisis ekonomi tambahan, telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tidak dilakukannya analisis harga eksekutif, tidak menyebabkan pembuktian yang dilakukan KPPU menjadi tidak valid. Hal ini karena Pasal 5 UU Persaingan Usaha bersifat *per se illegal* dan bukan *rule of reason*, sehingga akibat dari perbuatan para Terlapor yang membuat kesepakatan untuk menjaga harga tinggi, yaitu keuntungan maksimum menjadi tidak perlu untuk dibuktikan.

Sementara itu, terkait pelanggaran Pasal 11 UU Persaingan Usaha oleh para Terlapor, Majelis Komisi menilai bahwa para Terlapor tidak memenuhi karakteristik kartel yang diatur dalam Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 11 UU Persaingan. Berdasarkan peraturan tersebut terhadap suatu kartel dibutuhkan pemenuhan terhadap hal-hal berikut:

- 1) konspirasi diantara beberapa pelaku usaha.
- 2) keterlibatan para senior eksekutif perusahaan yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan.
- 3) penguasaan asosiasi untuk menutupi kegiatan.
- 4) melakukan *price-fixing* dengan cara alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi.

- 5) ancaman atau sanksi bagi anggota yang melanggar perjanjian.
- 6) adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel.
- 7) adanya mekanisme kompensasi dari anggota kartel yang produksinya lebih besar atau melebihi kuota terhadap mereka yang produksinya kecil atau mereka yang diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya.

## 2. Keabsahan Bukti Tidak Langsung dalam Pembuktian Dugaan Pelanggaran Pasal 5 UU Persaingan Usaha Dikaitkan Dengan Sistem Pembuktian di Indonesia

Bukti tidak langsung merupakan jenis alat bukti yang diatur di dalam Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011. Berdasarkan peraturan tersebut, bukti tidak langsung (*circumstantial evidence*) merupakan bukti yang tidak secara langsung menyatakan adanya kesepakatan penetapan harga (KPPU, 2011). Bukti tidak langsung dapat berupa bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Definisi bukti komunikasi dan bukti ekonomi diatur lebih lanjut melalui Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2019 yang telah diubah dengan Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan bahwa:

“(1) Bukti ekonomi merupakan penggunaan dalil ilmu ekonomi yang ditunjang oleh metode pengolahan data

*kuantitatif dan atau kualitatif serta hasil analisis ahli. (2) Bukti komunikasi merupakan pertemuan atau komunikasi antar pihak yang dapat atau tidak dapat menjelaskan substansi pertemuan atau komunikasi tersebut.”*

Masih merujuk pada pasal tersebut, bukti tidak langsung sejatinya dapat menjadi bukti petunjuk apabila penggunaan bukti tidak langsung berupa bukti ekonomi dan bukti komunikasi mampu atau cukup untuk menunjukkan kondisi pasar yang di dalamnya terdapat praktik persaingan usaha tidak sehat.

Hukum persaingan usaha merupakan bagian dari hukum ekonomi, dimana hukum ekonomi mencakup pembedaan hukum lainnya seperti hukum privat, hukum publik, hukum dagang, hukum administrasi, dan tata negara (Tarmizi, 2022). Karakteristik hukum ekonomi yang multidisipliner tercermin dalam hukum persaingan usaha.

Terkait dengan sistem pembuktian, hukum persaingan usaha juga tidak jauh berbeda dengan sistem pembuktian yang diatur di dalam KUHAP, yakni terdapatnya sistem pembuktian negatif menurut undang-undang (*negatief wettelijke*). Teori pembuktian ini menghendaki adanya kausalitas antara alat bukti dengan keyakinan hakim (Hamzah, 2017). Istilah *wettelijke* dimaksudkan bahwa alat-alat bukti yang dipergunakan dalam pembuktian, telah ditentukan

secara limitatif berdasarkan undang-undang. Adapun, alat-alat bukti tersebut saja tidak cukup untuk menyatakan bahwa seseorang telah melanggar suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, diperlukan keyakinan hakim yang didasarkan pada alat-alat bukti tersebut. Sistem pembuktian negatif menurut undang-undang ini tercermin di dalam Pasal 101 ayat (1) Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2023, yang berbunyi:

*“Majelis Komisi melakukan musyawarah Majelis Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100, untuk menilai, menganalisis, menyimpulkan, dan memutuskan perkara berdasarkan Bukti yang Cukup dan keyakinan tentang telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran Undang-Undang.”*

Dari ketentuan pasal tersebut, diketahui bahwa pembuktian perkara persaingan usaha harus didasarkan pada adanya alat-alat bukti yang disertai dengan keyakinan Majelis Komisi. Majelis Komisi tidak semata-mata terikat pada alat bukti yang sah, tetapi juga Majelis Komisi menilai telah terjadi atau tidak terjadinya suatu pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, berdasarkan keyakinan dari alat-alat bukti yang diajukan di persidangan.

Bukti yang cukup merujuk di dalam pasal tersebut merujuk pada pemenuhan sekurang-kurangnya dua

alat bukti yang sah. Prinsip pemenuhan sekurang-kurangnya dua alat bukti ini sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2023, yang berbunyi:

*“Bukti yang Cukup adalah pemenuhan paling sedikit dua alat bukti yang sah.”*

Prinsip ini juga tercermin dalam Pasal 183 KUHAP. Permasalahan yang kerap timbul khususnya di dalam perkara penetapan harga dan kartel, adalah mengenai prinsip pemenuhan dua alat bukti yang sah (Silalahi & Edgina, 2017). Pada kasus penetapan harga dan kartel tiket pesawat, Majelis Hakim MA memperoleh keyakinan atas terjadinya pelanggaran Pasal 5 UU Persaingan berdasarkan bukti tidak langsung berupa bukti ekonomi yang diperoleh Investigator KPPU. Adapun, Investigator KPPU tidak berhasil menemukan bukti komunikasi diantara para Terlapor. Investigator KPPU hanya menemukan bukti pertemuan diantara dua Terlapor melalui Kerja Sama Operasi Nomor CITILINK/JKTSQG/PERJ-6274/118 dan Kerja Sama Manajemen Nomor CITILINK/JKTDSQG/AMAND-II/6274/029, namun Majelis Komisi pada tingkat KPPU menilai kerjasama tersebut tidak cukup untuk dianggap sebagai bukti komunikasi. Di sisi lain, bukti langsung sangat sulit untuk diperoleh mengingat para pelaku usaha menghindari penggunaan jenis alat bukti tersebut. Pembuktian perkara menjadi bertumpu pada bukti ekonomi saja,

yang mana bukti tersebut juga sulit untuk ditafsirkan sehingga memerlukan kehati-hatian dalam melakukan analisisnya.

Lebih lanjut, penggunaan frasa “dan/atau” di dalam Pasal 12 ayat (2) Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2023 sejatinya menunjukkan pilihan, bahwa bukti petunjuk yang digunakan dalam proses pembuktian perkara dapat didasarkan pada bukti ekonomi saja ataupun bukti komunikasi saja. Klasifikasi bukti petunjuk dalam hukum persaingan usaha sama dengan bukti petunjuk yang diatur pada Pasal 188 ayat (1) KUHAP, yang menyatakan:

*“Petunjuk merupakan perbuatan, kejadian atau keadaan, yang karena persesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan tindak pidana itu sendiri, menandakan bahwa telah terjadi suatu tindak pidana dan siapa pelakunya.”*

Akan tetapi, terdapat satu perbedaan antara bukti petunjuk dalam hukum persaingan usaha dengan bukti petunjuk yang diatur oleh KUHAP. Perbedaannya sebagaimana dinyatakan dalam pasal KUHAP selanjutnya, yang menyatakan bahwa bukti petunjuk hanya dapat diperoleh dari keterangan saksi, surat, dan keterangan terdakwa, sedangkan bukti petunjuk yang diatur dalam Pasal 12 Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2023 diperoleh dari bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Dapat disimpulkan, bahwa bukti

petunjuk dalam hukum persaingan usaha memiliki pemaknaan yang lebih luas. Lebih luas karena meliputi penilaian atau asumsi KPPU terhadap komunikasi pelaku usaha yang tidak secara jelas menyatakan substansi komunikasi tersebut, serta asumsi terhadap struktur pasar dan perilaku pelaku usaha yang didasarkan atas analisis ekonomi. Selain itu, bukti yang ditemukan harus diaplikasikan melalui metodologi yang teruji baik secara ilmiah dan konsisten sehingga kesimpulan dari pembuktian tersebut dapat dipertanggungjawabkan (Silalahi & Edgina, 2017). Penggunaan metodologi ini mencerminkan karakteristik hukum persaingan usaha yang multidisipliner, sehingga berbeda dengan pembedaan hukum lainnya.

Bukti petunjuk dalam hukum persaingan usaha juga memiliki kaitan dengan bukti persangkaan yang diatur dalam Pasal 1915 KUHPerdara, yang berbunyi:

*“Persangkaan ialah kesimpulan yang oleh undang-undang atau oleh hakim ditarik dari suatu peristiwa yang diketahui umum ke arah suatu peristiwa yang tidak diketahui umum. Ada dua persangkaan, yaitu persangkaan yang berdasarkan undang-undang dan persangkaan yang tidak berdasarkan undang-undang.”*

Bukti persangkaan berdasarkan undang-undang

dimaksudkan sebagai persangkaan-persangkaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu sebelum peristiwa konkret terjadi (Ali & Heryani, 2012). Persangkaan berdasarkan undang-undang disebut juga sebagai persangkaan menurut hukum (*presumption of law*). Dapat disimpulkan bahwa persangkaan berdasarkan undang-undang merupakan persangkaan terhadap suatu perbuatan tertentu yang sudah terlebih dahulu ditetapkan dalam ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan. Sementara itu, persangkaan yang tidak didasarkan pada undang-undang dimaksudkan sebagai kesimpulan-kesimpulan yang diambil oleh hakim dari suatu peristiwa yang telah terbukti untuk menjelaskan suatu peristiwa yang belum terbukti, atau dengan kata lain persangkaan yang diserahkan kepada pertimbangan hakim (Ali & Heryani, 2012). Persangkaan ini dapat digunakan apabila hakim menilai persangkaan-persangkatan tertentu atas suatu perkara bersesuaian satu sama lain. Hal ini sebagaimana penjelasan Pasal 173 HIR. Dapat disimpulkan bahwa persangkaan yang tidak didasarkan pada undang-undang merupakan persangkaan yang ditarik oleh hakim berdasarkan fakta atau kenyataan yang telah terbukti dalam persidangan.

Apabila merujuk kembali pada penjelasan Pasal 173 HIR, dijelaskan bahwa diantara persangkaan-persangkaan itu harus penting, seksama, dan bersesuaian satu sama lain, sehingga untuk membuktikan suatu perbuatan

diperlukan lebih dari satu persangkaan yang saling bersesuaian. Hal ini selaras dengan bukti petunjuk yang dimaksud dalam hukum persaingan usaha, yaitu kesesuaian perbuatan, kejadian, keterangan, atau data yang menunjukkan adanya dugaan pelanggaran undang-undang. Persangkaan dalam hukum acara perdata juga dapat dimaksudkan sebagai bukti tidak langsung oleh karena persangkaan merupakan suatu kesimpulan yang tidak bersifat fisik atau tidak diajukan secara fisik oleh pihak yang berkepentingan di depan persidangan (Heriyanti, 2020).

Di dalam perkara penetapan harga dan kartel tiket pesawat, analisis ekonomi yang didukung oleh analisis *plus factors* mampu menunjukkan adanya keseragaman perilaku di antara para Terlapor. Tidak terdapat pembenaran yang logis bahwa keseragaman perilaku para Terlapor didasarkan pada keputusan independen. Hal ini karena maskapai penerbangan selain para Terlapor menunjukkan perilaku yang berbeda.

Menurut Penulis, bukti ekonomi berupa analisis ekonomi yang didukung oleh analisis *plus factors* dapat menjadi bukti petunjuk dalam perkara penetapan harga dan kartel tiket pesawat. Bukti petunjuk ini memiliki kekuatan pembuktian oleh karena bukti petunjuk merupakan alat bukti yang sah sebagaimana diatur pada Pasal 42 UU Persaingan Usaha *juncto* Pasal 12 Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2023.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pertimbangan Majelis Hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022 mengenai adanya kesepakatan tidak tertulis diantara para Terlapor yang dibuktikan melalui bukti tidak langsung, telah sesuai dengan Undang-Undang Persaingan Usaha dan peraturan turunannya. Analisis harga eksekutif tidak diperlukan untuk membuktikan unsur perjanjian Pasal 5 UU Persaingan Usaha karena esensi pembuktian pasal tersebut hanya sebatas pada ada tidaknya perbuatan mengikat diri antar pelaku usaha.
2. Kedudukan bukti tidak langsung berupa bukti ekonomi yang didukung analisis tambahan (*plus factors*) yang termuat di dalam Putusan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1811 K/Pdt.Sus-KPPU/2022 adalah setara dengan bukti petunjuk yang diatur di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, S. D. (2017). Rule of Reason and Per Se Illegal Approaches in Enforcing The Business Competition Law. *Yustitia*, 6(3), 503 - 514.

- Ali, A., & Heryani, W. (2012). *Asas-Asas Hukum Pembuktian Perdata*. Jakarta: Kencana.
- ANTARA. (2024). *BPS: Jumlah Penumpang Pesawat Domestik Meningkat Pada Juli 2024*. Retrieved from Antara News: <https://www.antaraneews.com/berita/4302351/bps-jumlah-penumpang-pesawat-domestik-meningkat-pada-juli-2024>
- Dinarjito, A. (2023). A Structure-Conduct-Performance Analysis of Commercial Air Transportation Industry in Indonesia. *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara*, 4(2), 504 -512.
- Direktorat Angkutan Udara (2023). *Statistik Angkutan Udara Tahun 2023*. Diambil kembali dari Direktorat Jenderal Perhubungan Udara: <https://hubud.dephub.go.id/hubud/website/assets/file/bukustatistik/9a4eae68ab0e5bb3be1a8b5202ccb90.pdf>
- Hamzah, A. (2017). *Hukum Acara Pidana Indonesia: Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Heriyanti, Y. (2020). TINJAUAN YURIDIS TENTANG BUKTI PERSANGKAAN SEBAGAI ALAT BUKTI PERKARA PERDATADALAM PUTUSAN NIET ONTVANKELIJK VERKLAARD. *Jurnal Pahlawan* 3 (1), 8 -14.
- KPPU. (2011). *Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- Lubis, A. F. (2009). *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks*. Jakarta: Creative Media.
- Lubis, A. F. (2017). *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- Putra, R. N., & Majid, S. A. (2010). Perbedaan Tingkat No Show Passengers Pada Kondisi Peak Season dan Low Season Pada Korean Air Rute Jakarta-Seoul. *Simposium XIII FSTPT*, 1- 10.
- Silalahi, U., & Edgina, I. C. (2017). PEMBUKTIAN PERKARA KARTEL DI INDONESIA DENGAN MENGGUNAKAN BUKTI TIDAK LANGSUNG (INDIRECT EVIDENCE). *Jurnal Yudisial*, 10(3), 311 - 330.
- Tarmizi. (2022). Analisis Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. *Jurnal Real Riset*, 12 - 19.