

# Jurist-Diction

Volume 2 No. 6, November 2019

Histori artikel: Submit 1 Oktober 2019; Diterima 23 Oktober 2019; Diterbitkan online 1 November 2019.

## Larangan Pengoperasian Angkutan Sewa Khusus Di Bandar Udara Juanda Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Ayu Adhira Kartika

ayuadhirakartika@gmail.com

Universitas Airlangga

### Abstract

*Online taxis may run their business in urban area, including airport as it is stipulated in the Regulation of the Ministry of Transportation No. 118 of 2018 on Online Taxis Management. However, in fact, since 2016 until now online taxis are prohibited to run their business in some airports. One of the airports that prohibits online taxis to run their business is Juanda Airport. It arises issue whether such prohibition emerges an indication of anti competition behaviour. In order to answer the issue, the researcher used normative type of research followed with statute approach, conceptual approach, and case study approach. The research concluded that the prohibition of online taxis to run their business in Juanda Airport potentially emerges an indication of anti competition behaviour in the form of market control as it is regulated in Article 19 point a and Article 19 point b of the Law No. 5 of 1999 on Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition.*

**Keywords:** *Online Taxis; Airport Business Activities; Business Competition Law.*

### Abstrak

Perusahaan angkutan sewa khusus dapat menjalankan usahanya dalam wilayah perkotaan, termasuk bandar udara sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus. Namun, pada faktanya, sejak tahun 2016 hingga kini, angkutan sewa khusus dilarang beroperasi di beberapa bandar udara, salah satunya yaitu Bandar Udara Juanda. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan apakah terdapat indikasi persaingan usaha tidak sehat sehubungan dengan adanya larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda tersebut. Guna menjawab permasalahan tersebut, peneliti menggunakan tipe penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan case study. Dalam penelitian ini, dapat diambil kesimpulan bahwa larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda menimbulkan indikasi persaingan usaha tidak sehat berupa penguasaan pasar sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf a dan Pasal 19 huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

**Kata Kunci:** Angkutan Sewa Khusus; Kegiatan Pengusahaan di Bandar Udara; Hukum Persaingan Usaha.

### Pendahuluan

Keadaan wilayah yang luas membutuhkan banyak pengangkutan. Kebutuhan pengangkutan tersebut semakin meningkat seiring dengan meningkatnya pembangunan fisik ataupun psikis serta perkembangan penduduk.<sup>1</sup> Pengangkutan dibutuhkan oleh masyarakat guna menunjang kehidupan sehari-hari. Dalam

---

<sup>1</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga* (Citra Aditya Bakti 2008).[34].

menjalani kehidupan sehari-hari, masyarakat tentu sering berpindah dari suatu tempat ke tempat yang lain. Memindahkan orang atau barang dari suatu tempat ke tempat yang lain dengan maksud untuk meningkatkan daya guna dan nilai adalah fungsi utama dari pengangkutan.<sup>2</sup> Pengangkutan meliputi serangkaian perilaku yang terdiri atas proses negosiasi pengangkutan, pemuatan ke dalam alat pengangkut, pemindahan ke tempat tujuan, penurunan di tempat tujuan, dan penyelesaian akibat yang timbul dari pengangkutan.<sup>3</sup> Hal tersebut menjadikan pengangkutan sebagai suatu kegiatan yang sangat vital dalam kehidupan. Masyarakat membutuhkan alat pengangkut yang memadai untuk memudahkan mobilitasnya sehari-hari.

Sebagai negara kepulauan dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia membutuhkan pengangkutan atau transportasi multi moda untuk menghubungkan masyarakat dari suatu tempat ke tempat yang lainnya. Setiap moda transportasi memiliki keunggulannya masing-masing. Berdasarkan jenisnya, transportasi dibagi menjadi tiga, yakni transportasi darat, transportasi laut, dan transportasi udara. Salah satu jenis transportasi yang sering digunakan oleh masyarakat guna menunjang aktivitas sehari-hari ialah transportasi melalui darat. Peranan alat transportasi, atau yang disebut juga dengan alat pengangkut, darat terasa sangat dominan dalam segala aspek kehidupan.

Seperti yang diketahui bahwa dahulu ragam alat pengangkut darat sangatlah sederhana, misalnya, sepeda, becak, bajaj dan lain sebagainya. Seiring perkembangan zaman, ragam alat pengangkut mengalami perubahan menjadi lebih modern, salah satu contohnya yakni taksi. Taksi merupakan angkutan orang dengan menggunakan kendaraan bermotor umum yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer yang melayani angkutan dari pintu ke pintu dengan wilayah operasi tertentu.<sup>4</sup> Taksi biasanya disewa dengan sopir oleh penumpang tunggal atau

---

<sup>2</sup> H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia: 3 Hukum Pengangkutan* (Djambatan 1995).[1].

<sup>3</sup> Abdulkadir Muhammad. *Op. Cit.*[37].

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 117 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak dalam Trayek.

sekelompok kecil penumpang. Pembayaran atas jasa angkutan orang menggunakan taksi ini dilakukan penumpang sebagai pengguna jasa secara langsung dengan uang tunai berdasarkan nominal rupiah yang tertera pada argometer.

Dikarenakan kemajuan teknologi yang pesat, muncul lah suatu inovasi. Inovasi yang terjadi dewasa ini mencakup pada cara pemesanan dan pembayaran atas jasa pengangkutan. Dahulu taksi dapat dipesan penumpang secara langsung ataupun dipesan melalui telepon yang kemudian penumpang tersebut membayar jasa yang diterimanya dengan uang tunai. Pada perkembangannya, terdapat angkutan orang menyerupai taksi yang dapat dipesan dan dibayar secara daring (online). Di Indonesia, angkutan tersebut dijuluki sebagai ‘taksi online’.

‘Taksi online’ didukung oleh suatu aplikasi yang merupakan wadah untuk mempertemukan penumpang sebagai pengguna jasa dengan pengangkut sebagai penyedia jasa pengangkutan. Pengusaha jasa angkutan sewa khusus dapat menyelenggarakan aplikasi di bidang transportasi darat ini secara mandiri atau bekerjasama dengan perusahaan aplikasi, misalnya: Go-jek dan Grab. Pembayaran atas jasa pengangkutannya didasarkan pada besaran tarif yang tercantum pada aplikasi dan dapat dilakukan pembayaran menggunakan uang elektronik. Meskipun angkutan jenis ini sering disebut dengan ‘taksi online’ oleh masyarakat, nama sesungguhnya berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ialah ‘Angkutan Sewa Khusus’.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus, definisi angkutan sewa khusus ialah pelayanan angkutan dari pintu ke pintu dengan pengemudi, memiliki wilayah operasi dalam wilayah perkotaan, dari dan ke bandar udara, pelabuhan, atau simpul transportasi lainnya serta pemesanan menggunakan aplikasi berbasis teknologi informasi, dengan besaran tarif tercantum dalam aplikasi.<sup>5</sup> Angkutan sewa khusus diselenggarakan oleh suatu perusahaan angkutan sewa khusus. Dalam Peraturan Menteri Perhubungan tersebut, diatur bahwa perusahaan

---

<sup>5</sup> Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Angkutan Sewa Khusus.

angkutan sewa khusus berbentuk badan hukum atau pelaku usaha mikro atau pelaku usaha kecil.<sup>6</sup>

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa wilayah operasi angkutan sewa khusus ialah dalam wilayah perkotaan, termasuk dari dan ke bandar udara, pelabuhan, atau simpul transportasi lainnya. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan tersebut, perusahaan angkutan sewa khusus dapat menjalankan usahanya dalam wilayah perkotaan, termasuk bandar udara. Namun, pada faktanya, sejak bulan November tahun 2016 hingga kini, angkutan sewa khusus dilarang beroperasi di beberapa bandar udara, salah satunya yaitu Bandar Udara Juanda. Dilansir dalam situs berita Tribunnews, bahwa PT. Angkasa Pura I selaku pengelola bandar udara mengkonfirmasi bahwa larangan tersebut memang ada dan telah berlaku. PT. Angkasa Pura I mengaku tunduk pada aturan TNI AL dikarenakan Bandar Udara Juanda merupakan *Inclave Sipil* yang berarti bahwa bandar udara melayani penerbangan sipil dan komersial, namun berada di lingkungan TNI AL. Sehingga, pengelola hanya patuh dan mendukung aturan tersebut.<sup>7</sup> Tulisan taksi online dilarang menaikkan penumpang di Bandar Udara Juanda telah terpasang jelas di pintu masuk bandar udara.

Kebijakan yang melarang angkutan sewa khusus beroperasi di sekitar wilayah bandar udara berakibat calon penumpang sebagai konsumen jasa pengangkutan tidak mendapatkan pilihan alat pengangkut yang beragam. Pada akhirnya, calon penumpang tidak mempunyai pilihan lain selain menggunakan alat pengangkut yang telah disediakan di bandar udara. Dengan adanya kebijakan yang melarang angkutan sewa khusus beroperasi di sekitar wilayah bandar udara, berdampak pula pada pasar jasa angkutan orang di wilayah bandar udara hanya dikuasai oleh beberapa pelaku usaha. Dalam perspektif persaingan usaha, kondisi suatu pasar yang hanya dikuasai oleh pelaku usaha yang jumlahnya sedikit

---

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> Ahmad Zainul, 'Taksi dan Ojek Online Dilarang Beroperasi di Bandar Udara dan Terminal, Begini Reaksi Calon Penumpang', (Tribunnews 2016) [www.surabaya.tribunnews.com/2016/11/27/taksi-dan-ojek-online-dilarang-beroperasi-di-bandar-udara-dan-terminal-begini-reaksi-calon-penumpang](http://www.surabaya.tribunnews.com/2016/11/27/taksi-dan-ojek-online-dilarang-beroperasi-di-bandar-udara-dan-terminal-begini-reaksi-calon-penumpang) accessed 26 September 2018.

dapat menyebabkan terbukanya peluang yang lebar untuk menghindari atau bahkan mematikan bekerjanya mekanisme pasar. Pelaku usaha dikhawatirkan dapat mengatur harga, kualitas, dan kuantitas barang-barang dan/atau jasa yang ditawarkan guna memperoleh keuntungan besar dalam waktu yang relatif singkat. Tindakan pelaku usaha yang demikian dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>8</sup>

Berkaitan dengan kasus yang telah diuraikan di atas, untuk mengetahui apakah peraturan mengenai larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul, “Larangan Pengoperasian Angkutan Sewa Khusus Di Bandar Udara Juanda dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha”.

### **Konsep Persaingan Usaha yang Sehat**

Pada prinsipnya persaingan usaha adalah baik. Persaingan usaha menjadi suatu hal yang baik apabila dilakukan secara sehat oleh para pelaku usaha. Dengan terpenuhinya kondisi persaingan usaha yang sehat, diharapkan akan tercipta suatu efisiensi ekonomi. Efisiensi ekonomi merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh persaingan usaha. Menurut ilmu ekonomi, efisiensi ekonomi meliputi efisiensi alokatif dan efisiensi produktif. Efisiensi alokatif adalah suatu kondisi di mana pengalokasian sumber daya telah sesuai dengan peruntukannya. Kemudian, yang dimaksud dengan efisiensi produktif adalah suatu kondisi di mana perusahaan memproduksi barang dan/atau jasa dengan biaya paling rendah atau tingkat produksi yang paling efisien.<sup>9</sup> Efisiensi ekonomi akan tercapai secara optimal di lingkungan di mana persaingan usahanya dalam kondisi yang sehat, yakni pada pasar yang berstruktur sempurna.

---

<sup>8</sup> Andi Fahmi Lubis, *et. al.*, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks* (Komisi Pengawas Persaingan Usaha 2009).[3].

<sup>9</sup> Andi Fahmi Lubis, *et. al.*, *Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks*, Ed. II (Komisi Pengawas Persaingan Usaha).[50].

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa dengan terpenuhinya kondisi persaingan usaha yang sehat, akan tercipta efisiensi ekonomi secara optimal. Kemudian, kondisi persaingan usaha yang sehat terjadi dalam pasar yang berstruktur sempurna. Kedua hal itu berkaitan menyebabkan konsep persaingan usaha yang sehat adalah sama dengan karakteristik pasar dengan struktur sempurna, atau yang biasa disebut dengan pasar persaingan sempurna.

Pada dasarnya, struktur pasar merupakan kondisi lingkungan di mana perusahaan melakukan aktivitasnya sebagai produsen.<sup>10</sup> Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, struktur pasar didefinisikan sebagai suatu 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 pasar.<sup>11</sup> Berdasarkan teori ekonomi dasar, terdapat 4 (empat) struktur pasar, yaitu pasar persaingan sempurna, pasar monopoli, pasar persaingan monopolistic, dan pasar oligopoli. Perbedaan keempat struktur pasar tersebut di atas disebabkan karena adanya perbedaan *degree of market power*. Pengertian *degree of market power*, atau yang disebut dengan kekuatan pasar, ialah kemampuan satu perusahaan dalam mempengaruhi harga keseimbangan.<sup>12</sup>

Pasar dengan struktur sempurna, atau yang biasa disebut dengan pasar persaingan sempurna, merupakan pasar yang di mana jumlah pelaku usaha sangat banyak dan kemampuan setiap perusahaan dianggap sedemikian kecilnya. Sehingga, harga yang beredar di dalam pasar tidak dipengaruhi oleh pelaku usaha manapun. Karakteristik pasar persaingan sempurna (*perfect competition*) yaitu:<sup>13</sup>

- a. Banyak penjual dan pembeli dalam suatu pasar (*Many sellers and buyers*)  
Jumlah perusahaan yang banyak mengandung presumsi bahwa output sebuah perusahaan relatif kecil dibandingkan dengan output pasar. Semua perusahaan

---

<sup>10</sup> *ibid.*[45].

<sup>11</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>12</sup> Andi Fahmi Lubis, et. al., II, *Op. Cit.*[45].

<sup>13</sup> *ibid.*[46-47]

- dalam pasar dianggap berproduksi secara efisien.
- b. Produk homogen (*Homogenous product*)  
Produk homogen berarti bahwa produk dapat memberikan kepuasan yang sama kepada konsumen tanpa perlu mengetahui siapa produsennya. Pada dasarnya, konsumen tidak membeli merek barang, melainkan kegunaan barang. Oleh sebab itu, semua perusahaan dalam pasar dianggap memiliki kemampuan memproduksi barang dan/atau jasa dengan kualitas dan karakteristik yang sama.
  - c. Bebas masuk dan keluar pasar (*Free entry and free exit*)  
Karakteristik ini memiliki arti bahwa jika perusahaan tertarik di satu industri, dengan segera dapat masuk. Bila tidak tertarik lagi atau gagal, maka perusahaan dengan segera dapat keluar.
  - d. Informasi sempurna (*Perfect knowledge*)  
Para pelaku ekonomi, yang dalam hal ini adalah produsen dan konsumen, memiliki pengetahuan sempurna tentang harga produk dan imput yang dijual. Dengan demikian, konsumen tidak akan mengalami perlakuan harga jual yang berbeda dari setiap perusahaan. Demikian halnya dengan perusahaan, hanya akan menghadapi satu harga yang sama dari berbagai penguasa faktor produksi.

Seperti yang telah disebutkan, bahwa konsep persaingan usaha yang sehat adalah sama dengan karakteristik pasar dengan struktur sempurna. Berdasarkan uraian mengenai karakteristiknya, maka dapat disimpulkan bahwa konsep persaingan usaha yang sehat adalah apabila dalam suatu pasar terdapat banyak penjual serta pembeli, produknya homogen, bebas keluar masuk pasar, dan para pelaku ekonomi memiliki pengetahuan sempurna.

### **Larangan Pengoperasian Angkutan Sewa Khusus di Bandar Udara Juanda terhadap Konsep Persaingan Usaha yang Sehat**

Terdapat suatu larangan bagi perusahaan angkutan sewa khusus untuk dapat melakukan usahanya di Bandar Udara Juanda. Larangan tersebut telah ada dan berlaku sejak tahun 2016. PT Angkasa Pura I, selaku pihak yang berwenang mengelola Bandar Udara Juanda, menyatakan bahwa larangan tersebut memang berlaku.<sup>14</sup> Larangan terpasang di pintu masuk Bandar Udara.

Eksistensi larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda tersebut tidak sejalan dengan konsep persaingan usaha yang sehat.

---

<sup>14</sup> Ahmad Zainul. *Loc. Cit.*

Seperti yang diuraikan dalam sub bab sebelumnya bahwa konsep persaingan usaha yang sehat yakni sama dengan karakteristik pasar persaingan sempurna. Karakteristik tersebut meliputi: terdapat banyak penjual dan pembeli dalam suatu pasar (*many sellers and buyers*), produk homogen (*homogenous product*), bebas masuk dan keluar pasar (*free entry and free exit*), serta informasi sempurna (*perfect knowledge*).

Dalam hal ini, pengemudi angkutan sewa khusus tidak diperbolehkan menaikkan penumpang di dalam area Bandar Udara Juanda. Pengemudi hanya boleh menurunkan penumpang yang berasal dari luar area Bandar Udara Juanda ke dalam area Bandar Udara Juanda. Larangan tersebut tentu menghalangi pengemudi sebagai pelaku usaha jasa angkutan sewa khusus untuk menembus pasar pengangkutan melalui darat di Bandar Udara Juanda. Pengemudi menjadi tidak dapat bergerak bebas dalam menjalankan usaha jasa pengangkutannya. Dengan kata lain, larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda merupakan suatu hambatan bagi pelaku usaha baru, yang dalam hal ini yaitu pengemudi angkutan sewa khusus, untuk masuk ke dalam pasar (*barrier to entry*).

Susahnya pelaku usaha baru untuk masuk ke dalam pasar berdampak suatu pasar hanya akan dikuasi oleh pelaku usaha lama. Dengan demikian, jumlah pelaku usaha yang berada dalam pasar tidak akan bertambah. Jika dikaitkan kembali dengan kasus larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda, maka pasar pengangkutan melalui darat di Bandar Udara Juanda hanya akan dikuasai oleh beberapa pelaku usaha lama, seperti taksi-taksi konvensional dan bus.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, eksistensi larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda tidak selaras dengan konsep persaingan usaha yang sehat, yaitu banyak penjual dan pembeli dalam suatu pasar (*many sellers and buyers*) serta bebas masuk dan keluar pasar (*free entry and free exit*).

Tidak bebasnya pelaku usaha untuk masuk dan keluar pasar disebabkan oleh adanya suatu hambatan. Berkaitan dengan hambatan masuk, Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Indonesia menilai setidaknya terdapat 3 macam bentuk hambatan untuk masuk ke dalam pasar (*barrier to entry*), yaitu:

a. Hambatan masuk absolut

Hambatan masuk absolut adalah hambatan yang menyebabkan pelaku usaha baru tidak dapat memasuki pasar disebabkan adanya regulasi pemerintah, lisensi pemerintah, dan hak kekayaan intelektual.<sup>15</sup>

b. Hambatan masuk struktural

Hambatan masuk struktural adalah hambatan berupa kondisi penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*) yang menyebabkan pelaku usaha baru tidak dapat memasuki pasar, misalnya apabila pemain lama (*incumbent*) menguasai sumber daya alam untuk melakukan produksi, pelaku usaha yang ada menguasai akses terhadap teknologi tinggi, *network effect* yang kuat, skala ekonomi, sunk cost yang besar dan biaya yang harus dikeluarkan jika konsumen beralih ke produk lain (*consumer's switching cost*) yang tinggi.<sup>16</sup>

c. Hambatan masuk strategis

Hambatan masuk strategis adalah hambatan yang menyebabkan pelaku usaha baru tidak dapat memasuki pasar karena pilihan-pilihan yang sengaja dilakukan pemain lama (*incumbent*). Hambatan berupa keuntungan strategis yang dinikmati pemain lama (*incumbent*), misalnya *first mover advantage*, perilaku pemain lama (*incumbent*) yang agresif terhadap pendatang baru, atau perjanjian distribusi yang sifatnya eksklusif.

Sehingga, mengacu pada uraian mengenai macam-macam bentuk hambatan masuk pasar (*barrier to entry*) tersebut di atas, larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda termasuk ke dalam hambatan masuk strategis. Pemain lama (*incumbent*) cenderung bersifat agresif terhadap hadirnya pelaku usaha yang baru.

---

<sup>15</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Penggabungan dan Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>16</sup> *ibid.*

### **Analisis Bentuk Anti Persaingan yang Dilanggar**

Berkaitan dengan analisis bentuk anti persaingan yang dilanggar sehubungan dengan diberlakukannya larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda, perlu dibahas terlebih dahulu pengaturan mengenai kebandarudaraan di Indonesia serta penggolongan kegiatan perusahaan yang ada di bandar udara berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kebandarudaraan yaitu segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan bandar udara dan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi keselamatan, keamanan, kelancaran, dan ketertiban arus lalu lintas pesawat udara, penumpang, kargo dan/atau pos, tempat perpindahan intra dan/atau antarmoda serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah.<sup>17</sup> Sistem kebandarudaraan secara nasional yang menggambarkan perencanaan bandar udara disebut sebagai suatu tatanan kebandarudaraan nasional.

Tatanan kebandarudaraan nasional direalisasikan dalam rangka penyelenggaraan bandar udara yang andal, terpadu, efisien, serta mempunyai daya saing global untuk menunjang pembangunan nasional dan daerah.<sup>18</sup> Tatanan kebandarudaraan nasional memuat dua hal, yakni peran, fungsi, penggunaan, hierarki, dan klasifikasi bandar udara, dan memuat pula mengenai rencana induk nasional bandar udara.

Bandar udara sendiri merupakan kawasan di daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan sebagai tempat pesawat udara mendarat dan lepas landas, naik turun penumpang, bongkar muat barang, dan tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi.<sup>19</sup> Pengoperasian suatu bandar udara yang dikomersialkan diselenggarakan oleh badan usaha bandar udara. Definisi badan usaha bandar udara ialah badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum Indonesia yang berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang

---

<sup>17</sup> Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan.

<sup>18</sup> Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2013 Tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional.

<sup>19</sup> *ibid.*

kegiatan utamanya mengoperasikan bandar udara.<sup>20</sup> Badan usaha bandar udara tersebut mengoperasikan bandar udara untuk pelayanan umum.

Sejatinya, bandar udara yang ada di Indonesia memiliki dua fungsi utama, yakni sebagai tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan kegiatan pengusaha. Bandar udara sebagai tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintahan berarti bahwa bandar udara merupakan tempat unit kerja instansi pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya terhadap masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan dalam urusan pembinaan kegiatan penerbangan, kepabeanaan, keimigrasian, dan kekarantinaaan.<sup>21</sup> Fungsi bandar udara sebagai tempat penyelenggaraan kegiatan berarti bahwa bandar udara merupakan tempat usaha bagi badan usaha bandar udara atau unit penyelenggara bandar udara, badan usaha angkutan udara, serta badan hukum Indonesia atau perorangan melalui kerjasama dengan badan usaha bandar udara atau unit penyelenggara bandar udara.<sup>22</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Pengusahaan di Bandar Udara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 187 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Pengusahaan di Bandar Udara, kegiatan pengusahaan di bandar udara diklasifikasi menjadi dua kelompok besar yakni pelayanan jasa kebandarudaraan dan pelayanan jasa terkait bandar udara, dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Pelayanan jasa kebandarudaraan

Pelayanan jasa kebandarudaraan meliputi pelayanan jasa pesawat udara, penumpang, barang, dan pos yang terdiri atas penyediaan dan/atau pengembangan:<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, *Op. Cit.*

<sup>21</sup> Direktorat Jendral Perhubungan Udara, 'Fungsi Bandar Udara', (Direktorat Jendral Perhubungan Udara, [s.a]) <<http://hubud.dephub.go.id/?id/page/detail/1952>>, accessed 28 Februari 2019

<sup>22</sup> *ibid.*

<sup>23</sup> Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Pengusahaan di Bandar Udara sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 187 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Pengusahaan di Bandar Udara.

- a. Fasilitas untuk kegiatan pelayanan pendaratan, lepas landas, manuver, parker, dan penyimpanan pesawat udara;
  - b. Fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan penumpang, kargo, dan pos;
  - c. Fasilitas elektronika, listrik, air, dan instalasi limbah buangan; dan
  - d. Lahan untuk bangunan, lapangan, dan industry serta gedung atau bangunan yang berhubungan dengan kelancaran angkutan udara.
- b. Pelayanan jasa terkait bandar udara
- Pelayanan jasa terkait bandar udara meliputi:
- a. Jasa terkait untuk menunjang kegiatan pelayanan operasi pesawat udara di bandar udara, terdiri atas:<sup>24</sup>
    - a. Penyediaan hangar pesawat udara;
    - b. Perbengkelan pesawat udara;
    - c. Pergudangan;
    - d. Katering pesawat udara;
    - e. Pelayanan teknis penanganan pesawat udara di darat (*ground handling*);
    - f. Pelayanan penumpang dan bagasi;
    - g. Penanganan kargo dan pos; serta
    - h. Depo pengisian bahan bakar pesawat udara (DPPU).
  - b. Jasa terkait untuk menunjang kegiatan pelayanan penumpang dan barang, terdiri atas:<sup>25</sup>
    - a. Penyediaan penginapan / hotel dan transit hotel;
    - b. Penyediaan toko dan restoran;
    - c. Penyimpanan kendaraan bermotor;
    - d. Pelayanan kesehatan;
    - e. Perbankan dan/atau penukaran uang; dan
    - f. Transportasi darat.
  - c. Jasa terkait untuk memberikan nilai tambah bagi pengusaha bandar udara, terdiri atas:<sup>26</sup>
    - a. Penyediaan tempat bermain dan rekreasi;
    - b. Penyediaan fasilitas perkantoran;
    - c. Penyediaan fasilitas pendidikan dan pelatihan;
    - d. Penyediaan fasilitas olah raga;
    - e. Penyediaan fasilitas pengelolaan limbah;
    - f. Pengisian bahan bakar kendaraan bermotor;
    - g. Periklanan; dan

---

<sup>24</sup> *ibid.*

<sup>25</sup> *ibid.*

<sup>26</sup> *ibid.*

- h. Jasa lainnya yang secara langsung atau tidak langsung terait dengan kegiatan bandar udara.

Sehubungan dengan isu yang dibahas dalam penelitian ini serta didasarkan pada pengklasifikasian kegiatan perusahaan di bandar udara tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa perusahaan angkutan sewa khusus di bandar udara dapat masuk ke dalam kelompok jasa terkait untuk menunjang kegiatan pelayanan penumpang, khususnya berupa pelayanan transportasi darat.

Pelayanan jasa terkait bandar udara ini dapat diselenggarakan oleh orang perseorangan warga negara Indonesia dan/atau suatu badan hukum Indonesia.<sup>27</sup> Penyelenggaraan ini didasarkan pada suatu perjanjian kerjasama dengan pengelola bandar udara.<sup>28</sup> Pengelola bandar udara dalam hal ini tentunya adalah badan usaha bandar udara. Perjanjian kerjasama yang dimaksud berisi tentang pelaksanaan kegiatan perusahaan jasa terkait bandar udara yang saling menguntungkan para pihak.<sup>29</sup> Setiap pengelola bandar udara berkewajiban menyusun informasi peluang dan prospek kegiatan pelayanan jasa terkait bandar udara kepada masyarakat sebagai landasan penilaian persetujuan atau penolakan kerjasama.

Terkait dengan isu larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda, perlu dianalisis pula kegiatan perusahaan angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum (transportasi darat) di Bandar Udara Juanda. Bandar Udara Juanda merupakan bandar udara yang melayani penerbangan rute dalam negeri serta rute penerbangan dari dan ke luar negeri. Bandar udara ini beralamat di Kelurahan Rangkahkidul, Kecamatan Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Berdasarkan data yang diperoleh dari laman Direktorat Jendral Perhubungan Udara pada Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, badan usaha pengelola Bandar Udara Juanda ialah PT Angkasa Pura I.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan, *Op. Cit.*

<sup>28</sup> Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Perusahaan di Bandar Udara sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 187 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Perusahaan di Bandar Udara, *Op. Cit.*

<sup>29</sup> *ibid.*

<sup>30</sup> Direktorat Jendral Perhubungan Udara, 'Bandar Udara: Juanda', (Direktorat Jendral Perhubungan Udara, [s.a]) <<http://hubud.dephub.go.id/?id/bandara/detail/225>>, accessed 04 Maret 2019.

Kegiatan pengusahaan angkutan orang khususnya melalui darat di Bandar Udara Juanda yang dikelola oleh PT Angkasa Pura I dapat digolongkan sebagai kegiatan usaha non-aeronautika berupa usaha penunjang kegiatan bandar udara yang produknya jasanya berupa Konsesi Atas Jasa Penggunaan Fasilitas Bandar Udara.

Angkutan melalui darat yang beroperasi di wilayah Bandar Udara Juanda untuk melayani penumpang (orang) terbagi menjadi dua, yakni angkutan darat berupa transportasi publik dan transportasi khusus. Transportasi publik yang digunakan sebagai alat angkut orang secara umum meliputi Bis Damri, dan taksi-taksi. Terdapat tiga rute yang dapat dilayani oleh Bis Damri, yakni Bandar Udara Juanda-Terminal Purabaya, Bandar Udara Juanda-Terminal Tanjung Perak, dan Bandar Udara Juanda-Terminal Bunder Gresik. Sedangkan, terkait pelayanan angkutan orang dengan menggunakan taksi di Bandar Udara Juanda diselenggarakan oleh beberapa operator taksi bandara. Berikut daftar operator taksi Bandar Udara Juanda beserta sistem pengenaan tarif dan lokasinya yang diperoleh langsung dari laman PT Angkasa Pura I, yaitu Taxi Prima, Taxi Prima Trans, Taxi Wings, Sang Bima Sakti, Bosowa, Orenz, Juanda Mitra Sejahtera, Arifin Sedayu, Ayu Indah, KAHA, Rahayu Wira Abadi, Pelangi, Golden Bird, dan Kokapura.<sup>31</sup> Bahwa selain bis dan operator taksi tersebut di atas, tidak ada transportasi publik lainnya yang beroperasi di wilayah Bandar Udara Juanda untuk melayani penumpang saat ini sehingga dapat dikatakan pelaku usaha yang menyediakan jasa angkutan umum di Bandar Udara Juanda hanyalah perusahaan angkutan dengan menggunakan bis dan taksi.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat larangan bagi perusahaan angkutan sewa khusus untuk dapat melakukan usahanya di Bandar Udara Juanda. Adanya larangan angkutan sewa khusus beroperasi di sekitar wilayah bandar udara berdampak pada pasar jasa angkutan orang di wilayah bandar udara hanya dikuasai oleh beberapa pelaku usaha. Dalam perspektif persaingan usaha, kondisi suatu pasar yang hanya dikuasai oleh pelaku usaha yang jumlahnya sedikit dapat menyebabkan terbukanya peluang yang lebar untuk menghindari atau bahkan mematikan bekerjanya

---

<sup>31</sup> PT Angkasa Pura I, 'Transportasi Publik', (Bandar Udara Juanda, [s.a]) < <https://juanda-airport.com/id/transportasi-publik/index>>, accessed 04 Maret 2019.

mekanisme pasar. Pelaku usaha dikhawatirkan dapat mengatur harga, kualitas, dan kuantitas barang-barang dan/atau jasa yang ditawarkan guna memperoleh keuntungan yang besar dalam waktu yang relatif singkat. Tindakan pelaku usaha yang demikian dikhawatirkan dapat menyebabkan terjadinya praktek anti persaingan.<sup>32</sup>

Perilaku anti persaingan adalah perilaku pelaku usaha yang bersifat menghindari terjadinya persaingan sehingga mengarah pada terciptanya kondisi persaingan yang tidak sehat.<sup>33</sup> Tindakan seperti itu biasa dilakukan oleh pelaku usaha dengan cara mencegah calon pesaing untuk masuk ke dalam pasar atau menyingkirkan pesaingnya secara tidak wajar. Hambatan merupakan salah satu media yang dapat mencegah calon pesaing untuk masuk ke dalam pasar. Kemudian, dalam hal menyingkirkan pesaing secara tidak wajar, hal tersebut dapat dilakukan oleh pelaku usaha lama (*incumbent*) dengan cara tidak jujur dan melanggar ketentuan hukum persaingan usaha.

Langkah awal yang harus dilakukan dalam menganalisis indikasi adanya perilaku anti persaingan yakni menentukan pasar bersangkutan (*relevant market*). Pasar bersangkutan yakni sebuah konsep untuk mendefinisikan ukuran pasar dari sebuah produk.<sup>34</sup> Penentuan pasar bersangkutan bermanfaat pula untuk mengidentifikasi pelaku usaha dengan pesaingnya serta sebagai batasan dalam mengukur luasnya dampak perilaku anti persaingan yang terjadi.<sup>35</sup> Sehingga, melalui penetapan pasar bersangkutan, dapat diperoleh informasi serta ukuran yang jelas mengenai pasar, pelaku usaha, serta dampak perilaku anti persaingan dari setiap pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pendefinisian yang tepat dari pasar bersangkutan merupakan suatu fasilitas penting dari analisis persaingan yang akurat. Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-

---

<sup>32</sup> Andi Fahmi Lubis, et. al. I, *Op. Cit.* [3].

<sup>33</sup> Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia* (Ghalia Indonesia 2010). [52-55].

<sup>34</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan.

<sup>35</sup> *ibid.*

Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pasar bersangkutan ialah 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. Apabila ditelaah lebih dalam, sejatinya terdapat dua dimensi dalam definisi pasar bersangkutan, yakni dimensi produk, yang terlihat pada kalimat: "... atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut...", dan dimensi wilayah yang terlihat pada kalimat: "...berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu...".<sup>36</sup> Dengan kata lain, cakupan pengertian pasar bersangkutan dalam undang-undang dikategorikan dalam dua perspektif, yaitu pasar berdasarkan produk dan pasar berdasarkan geografis.

Pasar geografis ditentukan sejauh mana produsen memasarkan produknya, maka seluas itulah dihitung produsen yang memasarkan produk di wilayah tersebut. Dalam ketentuan hukum persaingan di Indonesia, pasar geografis hanya terbatas dalam lingkup dalam negeri. Hal tersebut didasari oleh ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang membatasi pengertian pelaku usaha yang hanya terbatas pada pelaku usaha dalam negeri. Dalam kaitannya dengan isu larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda, maka lingkup geografis yang dinalisis hanya dalam cakupan wilayah Bandar Udara Juanda. Sehingga, pasar geografisnya yakni Bandar Udara Juanda.

Selain mengetahui pasar geografisnya, langkah yang harus ditempuh untuk menentukan pasar bersangkutan yakni melakukan analisis terhadap pasar produk. Undang-undang tidak memberikan penjelasan khusus mengenai apa yang dimaksud dengan pasar produk. Namun, berdasarkan Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan, pasar produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang dapat menjadi substitusi dari produk tersebut. Mengacu pada definisi tersebut, dapat dikatakan

---

<sup>36</sup> Andi Fahmi Lubis, *et. al.*, II, *Op Cit.*[64]

bahwa pasar produk merupakan pasar yang berisi barang atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi barang atau jasa tersebut. Suatu pasar produk terdiri dari seluruh produk atau jasa yang dipertukarkan atau dapat dianggap sebagai produk pengganti bagi konsumen berdasarkan karakteristik produk, harga produk, dan fungsi produk yang ditentukan oleh konsumen. Dengan demikian, diperlukan penilaian atas suatu produk dengan produk yang lain dari sisi permintaan konsumen sebagaimana dijelaskan berikut ini:

a. Bentuk dan sifat barang

Bentuk dan sifat fisik suatu barang merupakan petunjuk utama dalam mengidentifikasi apakah suatu produk satu pasar atau satu produk secara obyektif. Dalam hal ini, angkutan sewa khusus merupakan angkutan orang dengan dipungut bayaran. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan menteri perhubungan, pelayanan angkutan sewa khusus menggunakan suatu kendaraan bermotor umum dengan batasan kapasitas silinder paling sedikit 1.000 sentimeter kubik. Kendaraan bermotor umum yang digunakan meliputi mobil penumpang sedan atau bukan sedan beroda empat. Contoh pelaku usaha angkutan sewa khusus tersebut yakni Gojek dengan produk jasanya berupa Go-Car dan Grab dengan produk jasanya berupa Grab Car. Kemudian, pelaku usaha yang memiliki bentuk dan sifat yang sama dengan angkutan sewa khusus dalam industri transportasi atau pengangkutan orang dengan kendaraan bermotor umum beroda empat yang beroperasi di Bandar Udara Juanda adalah taksi, meliputi: Taxi Prima, Taxi Prima Trans, Taxi Wing, Sang Bima Sakti, Bosowa, Orenz, Juanda Mitra Sejahtera, Arifin Sedayu, Ayu Indah, KAHA, Rahayu Wira Abadi, Pelangi, Golden Bird, dan Kokapura.

b. Fungsi barang

Fungsi barang menunjukkan apakah suatu barang atau produk dengan barang atau produk yang lain mempunyai fungsi yang sama bagi konsumen. Penentuan fungsi barang harus dilihat dari aspek permintaan, yaitu dari sisi konsumen, karena konsumen yang menjadi pengguna produk tertentu yang menetapkan apakah produk tertentu dapat menjadi barang yang sama atau

barang pengganti bagi konsumen tersebut. Angkutan sewa khusus dan taksi memiliki fungsi yang sama, yakni memindahkan orang dari suatu tempat ke tempat yang lain.

c. Harga

Harga merupakan unsur yang paling penting dalam menentukan apakah suatu produk dengan produk yang lain dinyatakan sama atau sejenis atau dapat sebagai pengganti. Harga suatu barang tertentu bagi konsumen dapat menjadi pengambil keputusan apakah konsumen akan membeli barang tersebut atau tidak. Oleh karena itu, dalam pasar produk yang sama atau sejenis harganya biasanya bersaing. Dalam hal ini, angkutan sewa khusus dan taksi memiliki harga yang cenderung bersaing antara satu dengan yang lain.

d. Fleksibilitas barang bagi konsumen (interchangeable)

Fleksibilitas kebutuhan barang atau produk bagi konsumen menunjukan bahwa produk yang berbeda dapat saling mensubstitusi. Dengan kata lain, fleksibilitas ini menunjukkan dapat atau tidaknya konsumen beralih dari suatu produk ke produk yang lain apabila salah satu produk tidak ditemukan di pasar. Dalam hal ini, dapat dilihat bahwa angkutan sewa khusus dan taksi mampu menggantikan atau mensubstitusi satu sama lain karena pada dasarnya pelayanan pengangkutan orang yang diberikan oleh pelaku usaha angkutan sewa khusus dan taksi memiliki kesamaan fungsi sehingga memudahkan konsumen untuk beralih dari angkutan sewa khusus ke taksi ataupun sebaliknya apabila salah satu tidak dapat dicapai.

Mengacu pada uraian tersebut di atas, angkutan sewa khusus dan taksi berada dalam pasar produk yang sama, yakni angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum. Perlu diketahui bahwa sebelum menjalankan usahanya, pelaku usaha angkutan orang melalui darat yang ada di Bandar Udara Juanda ini harus membuat perjanjian kerjasama yang saling menguntungkan dengan PT Angkasa Pura I selaku pengelola Bandar Udara Juanda. Hal tersebut dikarenakan, berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan, pengelola bandar udara lah yang berwenang memberi izin pelaku usaha sebagai pihak ketiga untuk berusaha di dalam wilayah bandar udara.

Pelaku usaha bekerja sama dengan PT Angkasa Pura I selaku pengelola bandar udara melalui produk jasa berupa konsesi. Produk jasa konsesi tersebut merupakan jasa yang diberikan atas hak penggunaan fasilitas bandar udara kepada pihak ketiga terkait kegiatan usaha yang dilakukan di bandar udara. Maka, segala kegiatan usaha yang menggunakan fasilitas bandar udara yang diselenggarakan oleh pihak ketiga berada dalam kontrol pengelola bandar udara, yakni PT. Angkasa Pura I.

Dapat disimpulkan bahwa terkait isu larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda, angkutan sewa khusus dan taksi berada dalam pasar produk yang sama yakni angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum. Kemudian, pasar geografisnya adalah Bandar Udara Juanda. Sehingga, angkutan sewa khusus dan taksi berada dalam pasar bersangkutan yang sama, yakni “Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum di Bandar Udara Juanda”.

Setelah menganalisis pasar bersangkutan dan struktur pasarnya, langkah selanjutnya guna menelaah indikasi perilaku anti persaingan berkaitan dengan adanya pengaturan mengenai larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda adalah melakukan analisis terhadap unsur-unsur dari pasal yang berpotensi untuk dilanggar berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berikut merupakan pasal yang dimaksud tersebut diantaranya adalah:

a. Pasal 19 huruf a

Pasal tersebut melarang pelaku usaha untuk melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa menolak atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan.<sup>37</sup> Berikut adalah analisis terhadap unsur-unsur pasalnya:

1. Pelaku usaha

Pelaku usaha merupakan setiap orang atau badan usaha, baik yang

---

<sup>37</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, *Op. Cit.*

berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan ekonomi.<sup>38</sup> Pelaku usaha yang dimaksud dalam hal larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda ialah PT Angkasa Pura I. PT Angkasa Pura I merupakan badan usaha berbentuk badan hukum<sup>39</sup> yang didirikan dan berkedudukan di Kota Jakarta Pusat, Indonesia sebagaimana tertera dalam anggaran dasarnya. PT Angkasa Pura I sebagai badan usaha bandar udara yang mengoperasikan Bandar Udara Juanda berwenang menyelenggarakan kegiatan usaha di Bandar Udara Juanda. Salah satu diantaranya adalah usaha jasa terkait untuk menunjang kegiatan pelayanan penumpang berupa penyediaan jasa transportasi darat.

## 2. Melakukan satu atau beberapa kegiatan

Unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan didefinisikan sebagai satu atau beberapa kegiatan yang dilakukan dalam bentuk kegiatan secara terpisah ataupun beberapa kegiatan sekaligus yang ditujukan untuk menyingkirkan pelaku usaha pesaing.<sup>40</sup> Indikasi dilakukannya kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf a ini antara lain: i) adanya hambatan masuk ke pasar bersangkutan yang tinggi atau sulit bagi pelaku usaha pesaing atau pesaing yang potensial; dan/atau ii) tidak diikutsertakannya pelaku usaha lain dalam suatu kesepakatan atau kerjasama; dan/atau iii) adanya syarat yang memberatkan yang diberlakukan untuk pelaku usaha lain; dan/atau iv) tidak diberikannya kesempatan atau akses kepada pelaku usaha lain untuk menggunakan fasilitas esensial yang diperlukan untuk proses produksi.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> *ibid.*

<sup>39</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Angkasa Pura I Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

<sup>40</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 19 huruf d (Praktek Diskriminasi).

<sup>41</sup> Andi Fahmi Lubis, et. al., *Op. Cit.*[169-170].

Dalam hal ini, telah terpasang larangan bagi taksi *online* (angkutan sewa khusus) untuk masuk ke dalam area Bandar Udara Juanda di pintu masuk Bandar Udara Juanda. Larangan masuk tersebut dapat dimaknai sebagai larangan bagi angkutan sewa khusus untuk menaikkan penumpang dari dalam Bandar Udara Juanda. Adanya larangan tersebut merupakan suatu hambatan masuk (*barrier to entry*) bagi pelaku usaha jasa angkutan sewa khusus. Adanya hambatan masuk (*barrier to entry*) merupakan salah satu indikasi dilakukannya kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a. Pelaku usaha jasa angkutan sewa khusus sebagai pesaing yang potensial dalam pasar angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum di Bandar Udara Juanda ini dapat tersingkir dikarenakan ada hambatan tersebut.

3. Baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain

Dalam hal ini, larangan bagi angkutan sewa khusus untuk masuk ke dalam Bandar Udara Juanda memang berlaku. Berkaitan dengan keberlakuan larangan pengoperasian angkutan sewa khusus, PT Angkasa Pura I mengaku tunduk pada aturan yang dibuat oleh TNI AL.<sup>42</sup> Namun dalam hal ini, TNI AL bukan merupakan pelaku usaha. Sehingga, pihak yang melakukan yakni hanya PT Angkasa Pura I.

4. Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu

Bahwa larangan bagi angkutan sewa khusus untuk masuk ke dalam bandar udara merupakan suatu hambatan masuk (*barrier to entry*) bagi pelaku usaha jasa angkutan sewa khusus. Hambatan tersebut menghalangi pelaku usaha jasa angkutan sewa khusus untuk dapat melakukan kegiatan usahanya di dalam pasar. Pelaku usaha jasa angkutan sewa khusus dalam hal ini diantaranya yaitu Go-Jek dengan produk jasanya berupa Go-Car dan Grab dengan produk jasanya berupa Grab Car.

5. Untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan

---

<sup>42</sup> Ahmad Zainul, *Loc. Cit.*

Bahwa kegiatan usaha dalam isu ini adalah jasa pelayanan transportasi darat atau angkutan orang melalui darat dengan kendaraan bermotor umum di Bandar Udara Juanda. Bentuk pelanggaran dari Pasal 19 sejatinya dapat terjadi pada hubungan usaha yang bersifat horizontal ataupun vertikal.<sup>43</sup> Berdasarkan peraturan perundang-undangan, PT Angkasa Pura I sebagai badan usaha Bandar Udara Juanda memiliki kewenangan untuk mengusahakan pelayanan jasa terkait untuk menunjang kegiatan pelayanan penumpang berupa penyediaan jasa transportasi darat. Dalam pelaksanaannya, PT Angkasa Pura I tidak secara langsung mengusahakan jasa transportasi darat atau angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum tersebut. PT Angkasa Pura I bekerja sama dengan pihak ketiga melalui konsesi penggunaan fasilitas bandar udara. Pihak ketiga lah yang mengusahakannya secara langsung. Pihak ketiga dalam hal ini adalah setiap pelaku usaha dalam industri transportasi darat di Bandar Udara Juanda. Sehingga dapat dikatakan bahwa PT Angkasa Pura I memiliki hubungan vertikal dengan pelaku usaha transportasi darat di Bandar Udara Juanda. Dengan kata lain, unsur kegiatan melakukan usaha yang sama pada pasar bersangkutan terpenuhi.

6. Mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau 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. Sedangkan, persaingan usaha tidak sehat berarti 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. Dalam hal ini, pengaturan mengenai

---

<sup>43</sup> Andi Fahmi Lubis, *et. al.*, *Op. Cit.*[169].

larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda menghambat persaingan karena dengan adanya larangan tersebut membuat pelaku usaha jasa angkutan sewa khusus seperti Go-jek dengan produk jasanya berupa Go Car dan Grab dengan produk jasanya berupa Grab Car tidak dapat menembus pasar. Hal tersebut menghambat terjadinya persaingan. Pelaku usaha lama (*incumbent*) bersifat agresif terhadap persaingan. Sehingga unsur ini terpenuhi.

Berdasarkan uraian unsur-unsur Pasal 19 huruf a tersebut di atas, terdapat indikasi persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh PT Angkasa Pura I mengacu pada Pasal 19 huruf a. Dengan kata lain, PT Angkasa Pura I diduga melakukan pelanggaran pasal tersebut.

b. Pasal 19 huruf d

Pasal ini melarang pelaku usaha untuk melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu. Terdapat beberapa unsur pasal yang sama seperti yang terkandung dalam Pasal 19 huruf a meliputi unsur pelaku usaha, unsur melakukan baik sendiri maupun bersama, unsur pelaku usaha lain, unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan, serta unsur yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Sehingga penjabarannya adalah sama dengan penjabaran unsur pada Pasal 19 huruf a tersebut di atas. Pasal 19 huruf d mengatur tentang larangan melakukan praktek diskriminasi, sehingga masih terdapat satu unsur pasal yang perlu dijabarkan. Berikut adalah unsur-unsur Pasal 19 huruf d dan penjabaran unsur praktek diskriminasi:

1. Pelaku usaha;
2. Melakukan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain;
3. Melakukan satu atau beberapa kegiatan;
4. Mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
5. Praktek Diskriminasi.  
Segala macam perlakuan yang berbeda terhadap pelaku usaha tertentu,

dapat termasuk dalam cakupan Pasal 19 huruf d. Praktek diskriminasi yang dapat diputus dilarang berdasarkan pasal ini apabila diartikan sebagai perbuatan yang tidak mempunyai justifikasi secara sosial, ekonomi, teknis, maupun pertimbangan efisiensi lainnya.<sup>44</sup> Dalam melarang angkutan sewa khusus untuk beroperasi di Bandar Udara Juanda, PT Angkasa Pura I mengaku hanya tunduk pada aturan yang dibuat oleh TNI AL. Dalam hal melarang angkutan sewa khusus beroperasi, PT Angkasa Pura I tidak memberikan alasan lebih lanjut. Sehingga, PT Angkasa Pura I dapat dikatakan melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha jasa angkutan sewa khusus dengan cara melarang pelaku usaha angkutan sewa khusus masuk ke dalam pasar angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum di Bandar Udara Juanda.

Sehingga, dengan terpenuhinya unsur-unsur dalam Pasal 19 huruf d, PT Angkasa Pura I diduga melanggar ketentuan pasal tersebut. Beberapa dampak terhadap persaingan usaha yang diakibatkan dari pelanggaran Pasal 19 huruf d, antara lain meliputi, namun tidak terbatas pada:<sup>45</sup>

- a. Ada pelaku usaha pesaing yang tersingkir dari pasar;
- b. Berkurangnya persaingan usaha yang sehat di pasar; atau
- c. Berkurangnya pilihan konsumen.

Dengan adanya pengaturan mengenai larangan pengoperasian angkutan sewa khusus di Bandar Udara Juanda, maka pelaku usaha angkutan sewa khusus yang merupakan pelaku usaha pesaing yang potensial di pasar angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum di Bandar Udara Juanda menjadi tersingkir dari pasar. Hal tersebut tidak mencerminkan persaingan usaha yang sehat di pasar. Dampak selanjutnya yang terjadi disebabkan oleh praktek diskriminasi ini yakni berkurangnya pilihan konsumen atas produk jasa angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum di Bandar Udara Juanda.

Berdasarkan uraian unsur-unsur Pasal 19 huruf a dan Pasal 19 huruf d tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat indikasi PT Angkasa Pura I melanggar ketentuan hukum persaingan usaha dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999.

---

<sup>44</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 19 huruf d (Praktek Diskriminasi), *Op. Cit.*

<sup>45</sup> *ibid.*

## Kesimpulan

Perilaku melarang angkutan sewa khusus untuk beroperasi di Bandar Udara Juanda tidak mencerminkan kondisi persaingan usaha yang sehat karena eksistensi larangan pengoperasian angkutan sewa khusus tersebut merupakan suatu hambatan masuk (*barrier to entry*) strategis yang disebabkan oleh perilaku agresif pemain lama (*incumbent*) terhadap pendatang baru dalam suatu pasar. Kemudian, perilaku melarang angkutan sewa khusus untuk beroperasi di Bandar Udara Juanda diduga telah melanggar ketentuan hukum persaingan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf a dan Pasal 19 huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sehingga, adanya larangan pengoperasian angkutan sewa khusus tersebut menimbulkan indikasi persaingan usaha tidak sehat dalam pasar Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum di Bandar Udara Juanda.

## Daftar Bacaan

### Buku

- Jusmadi, Ridho, *Konsep Hukum Persaingan Usaha* (Setara Press 2014).
- Kusumawati, Lanny, *Hukum Persaingan Usaha* (Laros 2007).
- Lubis, Andi Fahmi, *et. al.*, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks* (Komisi Pengawas Persaingan Usaha 2009).
- Margono, Suyud, *Hukum Anti Monopoli* (Sinar Grafika 2009).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Prenadamedia Group 2005).
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Pengangkutan Niaga* (Citra Aditya Bakti 2008).
- Nugroho, Susanti Adi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya* (Kencana Prenadamedia Group 2012).
- Prayoga, Ayudha D, *et. al.*, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia* (Partnership for Business Competition 2001).
- Purwaningsih, Endang, *Hukum Bisnis* (Ghalia Indonesia 2015).

2004      **Ayu Adhira:** Larangan Pengoperasian Angkutan

Purwosucipto, H. M. N., *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 3: Hukum Pengangkutan* (Djambatan 1995).

Puspaningrum, Galuh, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Aswaja Pressindo 2013).

Sirait, Nigrum Natasya, *et. al.*, *Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha* (The Indonesia Netherlands National Legal Reform Program 2010).

Siswanto, Arie, *Hukum Persaingan Usaha* (Ghalia Indonesia 2004).

Suhasril, Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia* (Ghalia Indonesia 2010).

Usman, Rachmadi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Sinar Grafika 2013).

Yani, Ahmad, Gunawan Widjaja, *Anti Monopoli* (Rajagrafindo Persada 2000).

### **Laman**

Direktorat Jendral Perhubungan Udara, 'Fungsi Bandar Udara' (Direktorat Jendral Perhubungan Udara [s.a]) <<http://hubud.dephub.go.id/?id/page/detail/1952>>, accessed 28 Februari 2019.

Direktorat Jendral Perhubungan Udara, 'Bandar Udara: Juanda' (Direktorat Jendral Perhubungan Udara [s.a]) <<http://hubud.dephub.go.id/?id/bandara/detail/225>> accessed 04 Maret 2019.

Surya, 'KASAL Izinkan Taksi Online Beroperasi di Bandara Juanda' (Tribunnews 2017) <<http://surabaya.tribunnews.com/2017/10/25/kasal-izinkan-taksi-online-beroperasi-di-bandara-juanda>> accessed 06 Agustus 2018.

Surya, Nuraini Faiq, 'Taksi Online Bisa Ambil Penumpang di Bandara Juanda, Aasalkan?' (Tribunnews 2018) <<http://jatim.tribunnews.com/2018/01/30/taksi-online-bisa-ambil-penumpang-di-bandara-juanda-asalkan>> accessed 26 September 2018.

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tetang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4956).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2001 Tentang Kebandarudaraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4146).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 260, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5594).

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2013 Tentang Tataan Kebandarudaraan Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1046).

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Pengusahaan di Bandar Udara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 408) sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 187 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Pengusahaan di Bandar Udara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1825).

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 117 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang Tidak dalam Trayek (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1674).

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1675).

Peraturan Direktur Jendral Perhubungan Udara Nomor SKEP/47/III/2007 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Usaha Kegiatan Penunjang Bandar Udara.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan

2006      **Ayu Adhira:** Larangan Pengoperasian Angkutan

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 19 Huruf D (Praktek Diskriminasi) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penanganan Perakra Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

**HOW TO CITE:** Ayu Adhira Kartika, 'Larangan Pengoperasian Angkutan Sewa Khusus Di Bandar Udara Juanda Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha' (2019) Vol. 2 No. 6 Jurist-Diction.