ISSN: 1979-4940
E-ISSN: 2477-0124

Al 'Adl Jurnal Hukum

Editorial Office: Faculty of Law, Islamic University Of Kalimantan,
Jalan Adhyaksa No. 2 Kayutangi Banjarmasin, Kalimantan Selatan, Indonesia (70123)
Email: al_adl@uniska-bjm.ac.id
Web: http://ojs.uniska-bjm.ac.id

ANALISIS PENGUASAAN PASAR PADA PELAYANAN JASA BONGKAR MUAT PETIKEMAS OLEH PT PELINDO III DI PELABUHAN L. SAY MAUMERE

(Studi Putusan Perkara KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018)

[1] Triana Rahmatika Putri, [2] Siti Anisah*

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia
Jl. Taman Siswa No. 158 Wirogunan, Kota Yogyakarta 55151

E-mail: [1] 17410455@students.uii.ac.id, [2] siti.anisah@uii.ac.id

Submitted : 17 Mei 2021
Revised : 22 Mei 2021
Accepted : 24 Mei 2021
Published : 1 Juni 2021

* Coresspondent Author

@ Licence by CC BY-NC-SA

Abstract

This study aims to determine the fulfillment of the elements of Article 19 letters a and b of Law Nomor 5 Year 1999 related to market control carried out by PT Pelindo III. Control of the market in the world of trading is not prohibited, it becomes prohibited if the business actor's behavior is in the sale of goods or services with the aim of killing competitors. In the Decision Nomor 15/KPPU-L/2018, the Commission Council only stipulated Article 17 paragraph (1) and (2) letter b of Law Nomor 5 Year 1999 regarding the monopoly carried out by PT Pelindo III. The Commission Council considers that the 100% mandatory stack policy stipulated by PT Pelindo III is not yet feasible to be established at a port that is multipurpose like a container port, especially with the additional logistics costs that are passed on to consumers, this results in losses for various parties. This research is a normative study using a conceptual, a statutory, and a case approach. The research show that it can be concluded that the consideration of the Commission Council in the decision on the actions committed by PT Pelindo III in the case is not in accordance with the rule of reason approach, the action refers to Article 19 letters a and b of Law Nomor 5 of 1999 which has been proven by considering an economic point of view, seeing the existence of witness evidence, expert testimony, and the Regulation of the Minister of Transportation which was violated by PT Pelindo III.

Keywords: *Analysis, Market Control, Stevedoring, Cargodoring, Receiving/ Delivery.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui adanya pemenuhan unsur Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait dengan Penguasaan Pasar yang dilakukan oleh PT Pelindo III. Penguasaan pasar dalam dunia perdagangan memang tidak dilarang, menjadi dilarang apabila bentuk perilaku pelaku usaha dalam

penjualan barang atau jasa dengan tujuan untuk mematikan pesaing. Pada Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018 Majelis Komisi hanya menetapkan Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenai adanya monopoli yang dilakukan oleh PT Pelindo III. Majelis Komisi menilai bahwa kebijakan wajib stack 100% yang ditetapkan oleh PT Pelindo III belum layak ditetapkan pada pelabuhan yang bersifat serbaguna layaknya pelabuhan peti kemas, terlebih dengan adanya penambahan biaya logistik yang dibebankan kepada konsumen mengakibatkan kerugian berbagai pihak. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual, Undang-Undang, dan kasus. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pertimbangan Majelis Komisi dalam putusan terhadap perbuatan yang dilakukan oleh PT Pelindo III dalam perkara tersebut tidak sesuai dengan pendekatan *rule of reason*, tindakan tersebut mengacu pada Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang telah dibuktikan dengan mempertimbangkan sudut pandang ekonomi, melihat adanya bukti saksi, keterangan ahli, dan Peraturan Menteri Perhubungan yang dilanggar oleh PT Pelindo III.

Kata Kunci: *Analisis, Penguasaan Pasar, Jasa Bongkar Muat Petikemas.*

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999) berlandaskan pada demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tujuan penerbitan Undang-Undang ini adalah menjaga efesiensi dan efektifitas keseimbangan kepentingan pelaku usaha, kepentingan konsumen serta kepentingan umum dalam meningkatkan perekonomian nasional. Kegiatan yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, kartel dan penetapan harga.[1] Meski telah ada larangan tersebut, dalam praktek masih banyak ditemukan pelaku usaha yang dalam melakukan kegiatan usahanya melakukan pelanggaran. Salah satunya adalah Putusan Perkara KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018 terkait dugaan pelanggaran Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b, Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam putusan KPPU tersebut, Majelis Komisi hanya memutus dalil secara sah dan menyakinkan melanggar Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b terkait monopoli yang dilakukan oleh PT Pelindo III (Persero).

Peranan pelabuhan memang sangat penting bagi perekonomian Indonesia, yaitu menjadi sarana dalam menghubungkan dan menerima segala muatan antar pulau maupun antar dunia.[2] Dalam jasa transportasi kelautan, PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) (selanjutnya disebut PT Pelindo III) merupakan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut sebagai BUMN) yang diberi kepercayaan oleh Pemerintah Indonesia untuk melakukan penguasaan sektor pelabuhan. PT Pelindo III (Persero) merupakan Badan Usaha

[1] Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 2.

[2] Hamud Balfas, "Kajian Privatisasi Pelabuhan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 4, 2015, hlm. 244.

Pelabuhan (selanjutnya disebut BUP) yang telah mendapat konsesi dari pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan jasa kepelabuhan pada diantaranya adalah pelayanan jasa kapal, penumpang dan barang pada terminal *mutipurpose* di Pelabuhan L. Say Maumere.[3] Melalui perjanjian Nomor HK.0501/0.02/MRE-2015 PT Pelindo III (Persero) dalam melakukan kegiatan pelayanan jasa bongkar muat peti kemas di Pelabuhan L. Say Maumere bekerja sama dengan PT Timur Asri Laut (selanjutnya disebut PT TAL) dan PT Meratus Line (selanjutnya disebut PT ML).[4] Dalam melakukan kegiatan pelayanan jasa kapal barang baik cargo maupun peti kemas, PT Pelindo menggunakan sistem *truck loosing*.[5] Sistem *truck loosing* merupakan sistem muatan yang diangkut dari kapal langsung dapat diantar ke konsumen tanpa harus melewati *stack* atau penumpukkan, dengan tujuan agar proses pendistribusian barang dapat lebih cepat, dan biaya yang dikeluarkan tidak terlalu banyak.[6] *Stack* adalah suatu pekerjaan dengan menyusun peti kemas yang disusun dilapangan penumpukkan (*container yard*).[7]

Perihal adanya penataan pelayanan terminal peti kemas berdasarkan surat Nomor PJ.05/13/P.III.2017 tertanggal 7 Juli 2017, PT Pelindo III (Persero) memerintahkan kepada perusahaan pelayaran yaitu PT TAL dan PT ML untuk memberlakukan wajib *stack* 100% pada kegiatan jasa bongkar muat peti kemas, dan membebankan kenaikan tarif biaya logistik sebesar Rp 624.000.00/peti kemas 20-*feet* pada konsumen di Pelabuhan L. Say Maumere.[8] Dengan adanya kebijakan *full stack* pada pola pelayanan jasa bongkar muat peti kemas mendapat beberapa keberatan dan penolakan dari konsumen dan perusahaan pelayaran, dikarenakan adanya penambahan biaya logistik yang memberatkan para konsumen dan pengguna jasa. Sebelum kegiatan *full stack* diberlakukan, pada Februari kedua perusahaan pelayaran yaitu PT TAL dan PT ML habis masa kontrak kerja sama dengan PT Pelindo III (Persero). Sebelum masa kontrak berakhir, PT TAL dan PT ML pada bulan januari melakukan perpanjangan kepada General Manager PT Pelindo III (Persero), ketika melakukan perpanjangan kerja sama tersebut, PT Pelindo memberikan surat rekomendasi perpanjangan kerja sama tetapi dengan syarat kedua perusahaan pelayaran tersebut dapat melaksanakan kebijakan wajib *stack* 100% pada pola pelayanan jasa bongkar muat peti kemas di Pelabuhan L. Say Maumere. Saat perpanjangan berlangsung, General PT Pelindo III (Persero) menilai perjanjian KSO antara PT TAL dengan PT ML tidak perlu diperpanjang, dengan

[3] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 7.
[4] *Ibid.*, hlm. 82.
[5] *Ibid.*, hlm. 5.
[6] Soegijatna Tjakranegara, *Hukum Pengangkutan Barang dan Penumpang*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 464.
[7] Draft Surat Keputusan General Manager PT. Pelindo II (Persero) Cabang Panjang, hlm. 7
[8] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 5.

pertimbangan pada pokoknya PT Pelindo III sudah melakukan investasi peralatan bongkar muat dan infrastruktur peralatan pelabuhan.[9]

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara umum mengatur 6 (enam) bagian yaitu perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, posisi dominan, tentang KPPU, penegakan hukum, dan ketentuan lain. Pasal 17 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan bagian dari kegiatan yang dilarang. Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur tentang tindakan pelaku usaha yang melakukan penguasaan atas produksi barang/jasa yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur tentang kegiatan penguasaan pasar, dalam pasal tersebut mengindikasikan suatu perilaku usaha yang menolak atau menghalangi pelaku usaha lain/pesaing untuk tidak masuk dalam melakukan kegiatan yang sama pada pasar bersangkutan dengan cara berbuat curang dalam menetapkan biaya produksi barang/jasa pada pasar yang sama.[10] Penguasaan pasar yang dilakukan secara tidak adil oleh satu atau kelompok pelaku usaha dilarang keras oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sebab akan berdampak pada praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Tindakan pelaku usaha yang melakukan penguasaan pasar tersebut menjadi perhatian bagi penegak hukum persaingan usaha untuk mengawasi perilaku pelaku usaha tersebut di dalam pasar, sebab apabila tindakan penguasaan pasar dilakukan, maka dapat dimanfaatkan untuk melakukan tindakan anti persaingan yang bertujuan agar pelaku usaha tersebut secara independen dapat menguasai pasar dan mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.[11]

Melihat adanya tindakan serta perilaku yang dilakukan oleh PT Pelindo III (Persero), penulis mengkaji bahwa terdapat unsur-unsur kegiatan yang dilarang dalam Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, *Pertama*, adanya penolakan perpanjangan kerja sama yang dilakukan PT Pelindo III (Persero) dengan PT TAL dan PT ML, sehingga mengakibatkan pesaing terhambat untuk masuk (*entry to barrier*) pada kegiatan usaha yang sama di pasar bersangkutan. Dalam hal ini Pasal 19 huruf a unsur menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan terpenuhi. *Kedua*, perihal adanya penataan pola pelayanan jasa bongkar muat peti kemas mengenai kebijakan wajib *stack* 100% yang ditetapkan PT Pelindo III (Persero) dengan menambah biaya logistik yang dibebankan kepada konsumen mendapatkan penolakan

[9] *Ibid*, hlm. 262-263.

[10] Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Cet 1, Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 135-138.

[11] Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Sinar Grafika, 2013, hlm. 405.

dari pelaku usaha dan konsumen karena dirasa tidak rasional dan merugikan konsumen, dan terhadap Pasal 19 huruf b unsur menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya terpenuhi.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa unsur dari setiap Pasal 19 huruf a dan huruf b terpenuhi, namun dalam amar putusan, Majelis Komisi tidak menyatakan atau menolak adanya dugaan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana tindakan penguasaan pasar yang dilakukan oleh PT Pelindo III (Persero). Penulis menilai bahwa Majelis Komisi salah menerapkan hukum, yaitu dalam pemenuhan unsur Pasal 19 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sehingga penulis tertarik mengkaji dan menganalisis Putusan Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018 yang menolak dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf a dan huruf b yang dilakukan oleh PT Pelindo III (Persero) terhadap pelaku usaha lainnya.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas maka permasalahan hukum yang dikaji dalam penelitian ini, yaitu mengapa Majelis Komisi menyatakan pelaku usaha tidak bersalah padahal unsur-unsur Pasal 19 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terpenuhi?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang mencakup kajian mendalam atas asas, sistematika, dan sinkronisasi hukum persaingan usaha, khususnya penguasaan pasar. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang berfokus kepada peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, terutama Pasal 19. Pendekatan lainnya adalah kasus (*case approach*), yaitu membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus yang terjadi, dalam penelitian ini adalah kasus yang telah diputus oleh KPPU tentang pelanggaran monopoli yang potensial pula melanggar penguasaan pasar.

Sumber data penelitian menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan sesuai hirarki serta putusan KPPU berkaitan dengan putusan yang diteliti. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel yang relevan dengan penguasaan pasar, baik dalam jurnal elektronik maupun cetak. Teknik analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu menguraikan setiap unsur pasal tentang

penguasaan pasar berdasarkan pengertian yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun doktrin, menerapkannya kepada fakta dan alat bukti yang terdapat dalam Putusan KPPU, selanjutnya ditarik kesimpulan ada atau tidak adanya pelanggaran penguasaan pasar.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Persaingan dalam dunia dunia usaha sebagai syarat multak bagi terselenggaranya ekonomi pasar,[12] hal tersebut sebagai acuan bagi pelaku usaha untuk meningkatkan mutu dan kualitas barang/jasa yang diperdagangkan, serta dapat memperlancar suatu produksi barang/jasa yang meningkatkan keuntungan bagi pelaku usaha, [13] pembangunan ekonomi negara dan bangsa dengan cara jujur dan tidak melanggar hak-hak konsumen. Tetapi dalam faktanya masih dapat ditemukan persaingan usaha tidak sehat yang bukan hanya menimbulkan kerugikan bagi para pelaku usaha pesaing, tetapi juga menimbulkan kerugian bagi konsumen.[14] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan dua metode pendekatan untuk menilai suatu perilaku pelaku usaha. Dua pendekatan tersebut adalah pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason*. Pendekatan *rule of reason* merupakan pendekatan dengan melihat analisis ekonomi pasar dengan tujuan untuk membuktikan para pelaku usaha tersebut memiliki perilaku pro terhadap persaingan tetapi bukan antipersaingan. Oleh karenanya, penerapan hukum yang bersifat *rule of reason* harus mempertimbangkan alasan-alasan mengapa dilakukannya suatu perbuatan tersebut oleh pelaku usaha. Jika investigator menuntut tanggung jawab dari pelaku usaha, maka ia dapat menetapkan bahwa efek anti-persaingan lebih besar daripada efek prokompetitif, selanjutnya ia melepaskan pembuktiannya dan pelaku usaha bertanggung jawab berdasarkan hukum persaingan usaha.[15] Sebagian besar kasus persaingan usaha diputuskan berdasarkan kerangka kerja yang terstruktur dan memindahkan

[12] Sutan Remy Syahdeini, "Latar Belakang, Sejarah dan Tujuan UU Larang Monopoli", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol 19, Mei-Juni 2002, hlm. 8.

[13]Motif utama pelaku usaha pada fase ini adalah untuk meningkatkan keuntungan sekaligus meningkatkan pangsa pasar, menghilangkan risiko dan mengurangi persediaan. Standar etika bervariasi dari distributor dengan distributor lainnya, tetapi kebiasaan yang berkembang lebih dekat kepada ekploitasi konsumen untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Bosworth, D. Jacobs, C. and Lewis, J., *New Technologies, Shared Facilities and the Innovatory Firm*, Aldershot: Avebury, 1990, dalam Ian. W. Jones dan Michael G. Pollitt, "Economics, Ethics and Unfair Competition," Centre for Business Research, *Working Paper No. 22*, University of Cambridge, UK, 2014, hlm. 9.

[14] Andi Fahmi Lubis, et. al., *Hukum Persaingan Usaha*, Edisi Kedua, Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Jakarta, 2009, Hlm. 36.

[15] Kenneth Khoo Jerrold Tsin Howe Soh, "The Inefficiency of Quasi–Per Se Rules: Regulating Information Exchange in EU and U.S. Antitrust Law," *American Business Law Journal. 57, (1),* 2020, hlm. 29.

beban pembuktian kepada pelaku usaha, sehingga meningkatkan kekuatan dan bobot bukti mengenai dampak yang merugikan dari perilaku yang dituduhkan.[16]

Selanjutnya pendekatan *per se illegal* adalah pendekatan yang menganggap bahwa perbuatan tersebut ilegal, tanpa menyelidiki lebih lanjut mengenai dampak tindakan tersebut terhadap persaingan.[17] Perbuatan atau kegiatan yang dilarang secara pendekatan *per se illegal* yaitu seperti perjanjian penetapan harga, persengkokolan untuk menghambat perdagangan, perjanjian pemboikotan, penyalahgunaan posisi dominan dan pemilikan saham mayoritas. Perbuatan atau kegiatan yang dilarang secara *rule of reason* yaitu, monopoli, monopsoni, oligapoli, kartel, integrasi vertikal, penguasaan pasar, jual rugi, penggabungan, peleburan dan pengambil alihan.[18] Pasal 17 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan suatu perilaku yang pembuktiannya menggunakan pendekatan *rule of reason*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak melarang apabila suatu perusahaan atau kelompok perusahaan memiliki posisi monopoli dan posisi dominan selama posisi tersebut masih dalam mekanisme persaingan yang jujur dan tidak melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Menjadi dilarang apabila suatu perusahaan atau kelompok perusahaan yang memiliki posisi monopoli dan posisi dominan dengan tujuan dalam melakukan penjualan barang atau jasa yang dapat mengendalikan harga di pasar untuk mematikan pesaing.[19] Pasar adalah lembaga ekonomi dimana ada penjual dan pembeli yang saling mengikatkan dirinya untuk melakukan suatu transaksi barang/jasa baik secara langsung maupun tidak langsung.[20]

Dilihat dari sudut pandang ekonomi, ada beberapa kategori yang dikenal dalam menjalankan kegiatan usaha dalam dunia perdagangan, yaitu *relevan market* (pasar bersangkutan), *market power* (kekuatan pasar), *barrier to entry* (hambatan masuk pada pasar bersangkutan).[21] Secara teoritis, penguasaan pasar yang dilakukan oleh suatu perusahaan merupakan suatu perilaku monopolisasi, yaitu adanya tindakan suatu pelaku usaha untuk mempertahankan atau meningkatkan posisi monopoli atau posisi dominan di pasar

[16] Andrew I. Gavil et al., Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts, and Problems in Competition Policy, 2002, hlm. 256.

[17] *Ibid*, hlm. 66.

[18] Farly Pahlevi Polontalo, "Tinjuan Yuridis Penerapan Hukum dan Pembuktian Unsur-Unsur Pelanggaran Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b dan Pasal 19 huruf a dan b UU Nomor 5 Tahun 1999, dalam Putusan KPPU terhadap Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol.3 Nomor 3, November, 2019, hlm. 2.

[19] Pedoman Pelaksanaan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hlm. 15.

[20] Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

[21] Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *op. cit.*, hlm. 110-113.

bersangkutan. Posisi monopoli atau posisi dominan yang dimiliki pelaku usaha memberikan kekuatan kepada perusahaan untuk mengendalikan komponen strategis yang ada di pasar bersangkutan yang diantaranya adalah harga, tingkat pelayanan, kualitas dan distribusi.[22]

Dapat disimpulkan bahwa, suatu perusahaan atau kelompok perusahaan yang memiliki posisi monopoli atau posisi dominan dengan tujuan mematikan pesaing maka perilaku tersebut melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Perilaku tersebut juga diindikasikan sebagai penguasa pangsa pasar bersangkutan. [23] dalam hal ini ada hambatan masuk bagi pesaing (*entry to barrier*) yang signifikan dan tentu bertentangan dengan prinsip persaingan usaha secara keseluruhan yang membawa dampak negatif diantaranya adalah, adanya pelaku usaha yang tersingkir dari pasar bersangkutan, mengakibatkan terciptanya hambatan masuk kedalam pasar (*entry to barrier*) bagi pelaku usaha pesaing dalam melaksanakan kegiatan yang sama ada pasar bersangkutan, konsumen kehilangan hak memilih barang/jasa yang diperdagangkan, harga yang ditawarkan relatif tinggi, dan turunnya kesejahteraan sosial dimana kerugian yang ditanggung konsumen lebih besar dari pada keuntungan yang diperoleh suatu perusahaan.[24]

Putusan Perkara KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018 terkait dugaan pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dapat diuraikan unsur-unsur berikut ini:

1. Unsur pelaku usaha, berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, adalah orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan di dalam wilayah Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan kegiatan usaha dalam bidang ekonomi. Bahwa yang dimaksud pelaku usaha dalam perkara *a quo* adalah PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) atau Terlapor selaku Badan Usaha Pelabuhan (BUP) yang mendapat konsesi dari pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 88 Tahun 2011 untuk

[22] Pedoman Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat., hlm. 14.

[23] Secara teori mendefinisikan pangsa pasar adalah sulit. Untuk mengartikannya perlu diartikan terlebih dulu istilah pasar. Pasar dapat diartikan sebagai sebagai kumpulan orang (atau institusi) yang cenderung membeli produk tertentu (calon pembeli suatu produk, baik barang atau jasa). Bila pengertian pasar diartikan demikian itu, maka, pangsa pasar seharusnya berarti pangsa konsumen potensial. Lee G. Cooper dan Masao Nakanishi, *Market-Share Analysis Evaluating Competitive Marketing Effectiveness*, Kluwer Academic Publishers, London, 2010, hlm. 17

[24] *Ibid,* hlm. 23.

mengelola kegiatan pelayanan jasa bongkar muat peti kemas di Pelabuhan L. Say Maumere. Dengan demikian, unsur pelaku usaha terpenuhi.[25]

2. Unsur pelaku usaha lain, dalam hal ini pelaku usaha lain merupakan pelaku usaha pesaing yang melakukan satu atau beberapa kegiatan pada satu pasar bersangkutan.[26] Bahwa dalam perkara *a quo*, pelaku usaha lain adalah PT Meratus Line dan PT Timur Asri Laut yang merupakan pelaku usaha yang berada pada pasar bersangkutan yang sama.[27]
3. Unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan baik sendiri maupun bersama-sama. Satu atau beberapa kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha yaitu dalam bentuk kegiatan secara terpisah atau dilakukan dengan beberapa kegiatan. Kegiatan yang dilakukan sendiri adalah kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha secara independent tanpa campur tangan atau kerja sama dengan pesaing. Bahwa yang dalam perkara *a quo* adalah Terlapor secara independen mengubah kegiatan pola penataan terminal yang sebelumnya bersifat serbaguna (*multipurpose*) dijadikan layaknya pola pelayanan terminal peti kemas.[28]
4. Unsur mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi yang dilakukan oleh satu atau beberapa pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya suatu produksi dan pemasaran atas barang/jasa, sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat. Persaingan usaha tidak sehat dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa persaingan yang dilakukan antar pelaku usaha dalam menjalankan suatu kegiatan produksi atau pemasaran barang/jasa dilakukan dengan cara tidak jujur yang mengakibatkan hambatan bagi persaingan usaha.[29] Bahwa dalam perkara *a quo*, Terlapor yang menerapkan kebijakan penataan pola pelayanan terminal peti kemas tidak seharusnya diterapkan pada pelabuhan L. Say Maumere, mengingat status pelabuhan L. Say Maumere merupakan terminal *multipurpose*. Dengan perilaku tersebut menyebabkan kenaikan biaya diatas normal yang harus dibebankan kepada pengguna jasa atau konsumen. Akibat perilaku tersebut, maka perusahaan monopoli dapat mengeksploitasi mitra transaksi untuk meningkatkan keuntungan sendiri, terutama terhadap ekpoitasi yang dilakukan terhadap konsumen. Hal

[25] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 172.
[26] Andi Fahmi Lubis, et. al., *op. cit.*, hlm. 166.
[27] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 173-174.
[28] *Ibid.*, hlm. 173.
[29] Pasal 1 angka 2 dan 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

tersebut mengakibatkan inefisiensi dalam pasar bersangkutan mengalami dampak merugikan bagi konsumen.[30]

5. Unsur menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan.[31] Tindakan ini merupakan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan terjadi apabila pelaku usaha melakukan penolakan atau menghalangi pelaku usaha tertentu yang bertujuan menghambat pelaku usaha pesaing yang sudah ada pada pasar bersangkutan. Indikasi dilakukannya kegiatan tersebut yaitu adanya hambatan yang masuk bagi pelaku usaha pesaing ke pasar bersangkutan, tidak diikutsertakannya pelaku usaha pesaing dalam suatu kesepakatan kerja sama, dan adanya syarat yang memberatkan yang diberlakukan bagi pelaku usaha pesaing, serta tidak diberikannya akses kepada pelaku usaha pesaing untuk menggunakan fasilitas esensial yang diperlukan untuk produksi.[32] Bahwa dalam perkara *a quo*, *Pertama*, dalam kerja sama antara Terlapor dengan PT ML dan PT TAL, sebelum masa kerjasama berakhir, PT TAL dan PT ML melakukan perpanjangan kerjasama dengan Terlapor, dalam hal ini Terlapor memberikan syarat kepada kedua perusahaan pelayaran tersebut dengan mengharuskan untuk memakai alat bongkar muat peti kemas yang ada dan menjalankan wajib *stack* 100% pada pelayanan jasa bongkar muat peti kemas di Pelabuhan L. Say Maumere, namun dengan berbagai pertimbangan, Terlapot tidak memperpanjang kerjasama dengan PT TAL dan PT ML.[33] *Kedua,* tindakan Terlapor yang menetapkan kebijakan wajib *stack* 100% kepada perusahaan pelayaran yaitu PT TAL dan PT ML dengan meningkatkan biaya tambahan pada pelayanan jasa bongkar muat peti kemas di pelabuhan yang bersifat *multipurpose* menjadi layaknya pelabuhan peti kemas dirasa merugikan pelaku usaha pesaing untuk tidak melakukan kegiatan usaha jasa bongkar muat peti kemas di pasar yang sama. Perilaku Terlapor secara tidak langsung tentu berakibat pada meningkatnya hambatan masuk bagi pelaku usaha pesaing.[34]
6. Unsur menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya.[35] Unsur tersebut merupakan tindakan pelaku usaha yang tujuannya untuk tidak melakukan hubungan

[30] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 166, 316-317.
[31] Pasal 19 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
[32] Andi Fahmi Lubis, et. al., *op. cit.*, hlm. 168-170.
[33] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 263.
[34] *Ibid*, hlm. 174-175.
[35] Pasal 19 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

378

usaha dengan pelaku usaha pesaing, dan menjauhkan konsumen dari pelaku usaha pesaing dalam satu pasar bersangkutan.[36] Dalam perkara *a quo* tindakan Terlapor yang menetapkan wajib *stack* 100% pada pelayanan jasa bongkar muat peti kemas dengan penambahan biaya yang dibebankan kepada konsumen pada terminal *multipurpose* layaknya terminal peti kemas mendapat penolakan dari konsumen dan pelaku usaha pesaing karena dirasa merugikan bagi konsumen dan tidak sesuai dengan fasilitas yang ada pada Pelabuhan L. Say Maumere. Dengan demikian, secara tidak langsung Terlapor menghalangi PT TAL dan PT ML untuk tidak berhubungan usaha dengan konsumen, terlebih konsumen juga akan berdampak kehilangan hak memilih dalam pelayanan jasa bongkar muat peti kemas.[37]

Perkara KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018 adalah tindakan yang memiliki dampak persaingan usaha tidak sehat, dimana dalam putusan tersebut Majelis Komisi tidak menerapkan adanya dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang penguasaan pasar. Bahwasanya Majelis komisi menolak unsur-unsur Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan diperkuat adanya dalil-dalil terlapor bahwa perbuatan tersebut dilakukan atas dasar adanya peningkatan pola pelayanan jasa bongkar muat peti kemas.

Dapat dilihat bahwa terdapat bukti yang diajukan oleh Investigator berupa keterangan ahli yang menyatakan adanya Pasal 19 huruf a dan b terpenuhi yaitu:

1. Sebelum masa kontrak berakhir antara Terlapor dengan PT TAL dan PT ML yang terjadi pada bulan februari 2017, kedua perusahaan pelayaran tersebut melakukan perpanjangan kerja sama dengan Terlapor pada bulan Januari 2017, ketika melakukan perpanjangan tersebut, Terlapor memberikan surat rekomendasi perpanjangan kerja sama dengan syarat PT TAL dan PT ML harus melaksanakan pola operasi pelayanan jasa bongkar muat peti kemas dengan sistem wajib *stack* 100%. Bahwa dengan hasil evaluasi, General Manager PT Pelindo III menilai bahwa perpanjangan perjanjian KSO antara PT TAL dan PT ML tidak perlu diperpanjang.[38]
2. Yanto Tan, selaku direktur utama PT Timur Asri Laut yang memiliki depo sendiri, menjelaskan bahwa, kebijakan wajib *stack* 100% dirasa akan memakan waktu lama dalam proses bongkar muat barang yang berdampak pada penambahan biaya yang

[36] Pedoman Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat., hlm. 18-19.
[37] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 313.
[38] *Ibid.*, hlm. 263.

dibebankan pada konsumen. Karena pada realitanya pelabuhan tersebut hanya terdiri dari 2 kapal yaitu kapal milik PT TAL dan PT ML, apabila kedua kapal tersebut bersandar secara bersamaan, maka akan mengakibatkan keterlambatan bongkar muat, sebab apabila bersandar secara bersamaan juga harus memiliki 2 alat *shipcrane* bongkar dikapal, sedangkan Terlapor hanya memiliki 1 alat *forklift/ Reach Stacker* yang digunakan untuk bongkar muat dari truk ke lapangan penumpukkan.[39]

3. Slamet Raharjo, S.E selaku Direktur Utama PT ML, menyatakan bahwa sesudah adanya kebijakan wajib stack ada penambahan biaya angsur sebesar Rp 34.500,00 untuk peti kemas 20"/*empty* dan sebesar Rp 57.500,00 untuk peti kemas 40"/*empty*. Adanya kenaikan tarif wajib *stack* 100% menimbulkan dampak penambahan biaya yang tidak sesuai dengan fasilitas pelabuhan, karena tidak beroperasi 24 jam dan masih berupa dermaga konvensional, serta produktivitas masih rendah yaitu 6 kontainer/jam, sedangkan umumnya 25 kontainer/jam.[40]
4. Raja Oloan Saut Gurning, S.T., M.Sc., Ph.D selaku ahli pelabuhan dari Fakultas Teknologi Kelautan ITS, menyimpulkan bahwa adanya kebijakan wajib *stack* 100% yang membebankan pada konsumen seharusnya Terlapor dapat bernegoisasi dengan BUP untuk meringankan kebijakan tersebut.[41] Bahwa dalam persidangan menyatakan "penataan pelayanan stacking itu bagus, namun sebaiknya tidak 100%, mengingat pelabuhan L. Say Maumere berstatus pelabuhan konvensional, bukan peti kemas".[42]
5. Zainal Abdul Rahman, S.H., M.H., selaku ahli Direktorat Jendral Perhubungan Laut, menyimpulkan bahwa pelabuhan yang sifatnya *mutltipurpose* merupakan pelabuhan yang sifatnya melayani semua barang baik curah, peti kemas dan penumpang. Jadi, apabila pelayanannya ditetapkan menjadi pelabuhan peti kemas tentu pola pelayanannya berbeda.[43]

Berdasarkan bukti yang diajukan oleh Investigator pada putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, Majelis Komisi berpendapat bahwa pada pokoknya pelabuhan yang bersifat *multipurpose* belum dapat dijadikan sebagai layaknya pelabuhan peti kemas, sebab untuk menjadi pelabuhan khusus peti kemas harus memiliki peralatan lengkap khusus

[39] Keterangan Saksi Yanto Tan selaku Direktur Utama dari PT. TAL sebagai Saksi dalam Persidan gan Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 159.

[40] Keterangan Slamet Raharjo, S.E selaku Direktur Utama PT. ML sebagai Saksi dalam Persidan gan Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 151-152.

[41] Keterangan Raja Oloan Saut Gurning, S.T., M.Sc., Ph.D., sebagai saksi Ahli pelabuhan dalam Persidan gan Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 154.

[42] *Ibid.*, hlm. 169.

[43] Keterangan Zainal Abdul Rahman, S.H., M.H, sebagai saksi Ahli Direktorat Jendral Perhubungan Laut dalam Persidan gan Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 270.

bongkar muat peti kemas. Hal tersebut juga dikuatkan keterangan saksi Ahli Zainal Abdul Rahman S.H., M.H., bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 432 Tahun 2017 tentang Rencana Induk Pelabuhan Nasional (RIPN), yang pada dasarnya pelabuhan L. Say Maumere merupakan pelabuhan yang bersifat pelabuhan pengumpul, yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, dalam jumlah menengah dan sebagai tempat asal tujuan penumpang atau barang yang diangkut. Praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan Terlapor dengan cara menerapkan pola penataan pelayanan jasa bongkar muat peti kemas juga berdampak pada inefisiensi bisnis yang mengakibatkan terjadinya kenaikan atas biaya normal yang ditanggung pengguna jasa atau konsumen, serta adanya pembatasan akses antara pelaku usaha dengan konsumen yang dapat merugikan kepentingan umum.[44]

PT Pelindo III (Persero) merupakan salah satu BUMN yang bergerak pada sektor pelabuhan dan mendapat konsesi dari pemerintah, menurut Ahli Prof. Ningrum Natasya Sirait, S.H., M.Li., bahwa perbuatan BUMN dalam membuat kebijakan untuk mencapai standar yang ditentukan oleh pemerintah merupakan perbuatan yang dikecualikan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.[45] Pernyataan tersebut memang benar bahwa BUMN atau badan yang dibentuk oleh pemerintah memang memiliki hak monopoli untuk menyelenggarakan monopoli atas barang/jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta cabang produksi yang penting bagi negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memang benar mengakui kewenangan negara dalam memberikan hak monopoli pada BUMN atau lembaga yang dibentuk untuk menyelenggarakan monopoli atas barang/jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, namun tindakan hak monopoli yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan jelas tidak boleh bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dan perbuatan tersebut tidak dapat dikecualikan. Pengecualian terhadap praktik monopoli yang dilakukan BUMN terdapat 3 bentuk praktik monopoli yang tidak dikecualikan, yaitu:

1. Monopoli yang mengarah pada praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;
2. Monopoli atas barang/jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan diatur dengan undang-undang;

[44] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 271.
[45] *Ibid*, hlm. 226

3. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran yang dilaksanakan bumn dan diserahkan sebagian atau seluruhnya kepada anak perusahaan atau pihak lain.[46]

Tindakan yang dilakukan oleh Terlapor atas penetapan wajib *stack* 100% merupakan kebijakan yang tidak dikecualikan oleh Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sebab kebijakan tersebut bukan kebijakan yang diatur dalam Undang-Undang, melainkan kebijakan tersebut dilakukan hanya untuk memenuhi peraturan direksi tentang peningkatan pola pelayanan yang diberikan pada pelabuhan L. Say Maumere.[47] Perilaku Terlapor selaku pemegang hak monopoli tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dan tidak dikecualikan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dengan melihat yaitu; *Pertama*, ketika Terlapor menunjuk PT TAL dan PT ML untuk memonopoli distribusi jasa bongkar muat peti kemas tanpa memberikan kesempatan bagi perusahaan sejenis untuk menawarkan bentuk kerja sama, dengan ini maka Terlapor bertentangan dengan prinsip persaingan yang sehat khususnya menghambat pesaing untuk masuk dalam pasar yang sama sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. *Kedua,* tindakan Terlapor yang menetapkan biaya tambahan logistik pada konsumen atas kegiatan *full stack* tidak memperlihatkan minimnya fasilitas yang kurang memadai yang ada pada pelabuhan L. Say Maumere, sehingga mengakibatkan dampak adanya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang merugikan konsumen. Kedua hal tersebut telah memenuhi unsur Pasal 17 Ayat (1) dan Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan perkara *a quo* termasuk pada bentuk kasus praktik monopoli yang mengarah pada praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.[48]

Bahwa dengan adanya tindakan Terlapor yang bertentangan dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang tidak dikecualikan, juga melihat terpenuhinya unsur Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b yaitu:

1. Unsur melakukan penguasaan atas produk dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.[49] Bahwa unsur penguasaan pasar pada perkara ini adalah berdasarkan KP Nomor 88/2011, dimana Terlapor dijadikan sebagai BUP untuk mengelola pelabuhan L. Say Maumere. Bahwa, adanya perubahan pola penataan terminal pada pelayanan jasa bongkar muat peti

[46] Draft Pedoman Pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hlm. 17-21.
[47] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, *op. cit.*, hlm. 226.
[48] *Ibid,* hlm. 247-249.
[49] Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

kemas yang dilakukan Terlapor, baik secara langsung maupun tidak langsung sebagai akibat adanya penguasaan pada pelayanan jasa bongkar muat peti kemas yang dilakukan Terlapor, dalam hubungan vertical pada Jasa Kepelabuhan yang berakibat pada kegiatan Jasa Terkait Kepelabuhan. Kemudian melihat unsur barang atau jasa dalam perkara ini adalah jasa bongkar muat peti kemas. Bahwa dengan Terlapor melakukan pola penataan pelayanan jasa bongkar muat peti kemas, mengakibatkan pelaku usaha pesaing yang bergerak pada pelayanan jasa bongkar muat peti kemas tidak memungkinkan untuk memberikan pelayanannya secara mandiri, mengingat pelabuhan L. Say Maumere bersifat *multipurpose*. Unsur terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan Terlapor yaitu dalam rangka Terlapor menetapkan kegiatan *full stack* di pelabuhan L. Say Maumere dengan mengikuti prosedur pelayanan pada terminal peti kemas dengan menambah biaya logistik yang dibebankan pada konsumen dinilai melanggar penetapan tarif pelayanan yang diberlakukan pada terminal peti kemas, karena pelabuhan L. Say Maumere merupakan pelabuhan yang bersifat *multipurpose*, jadi seharusnya tidak diterapkan. Dengan ini unsur Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terpenuhi.[50]

2. Unsur mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang atau jasa yang sama.[51] Bahwa dalam perkara ini, adanya kenaikan biaya logistik yang dibebankan kepada konsumen dinilai merugian bagi masyarakat selaku konsumen mengingat penambahan biaya tersebut tidak sesuai dengan fasilitas yang ada pada pelabuhan L. Say Maumere, sehingga dalam menjalankan kegiatan pada pasar bersangkutan menjadi tidak efisien, dan bagi PT TAL dan PT ML dengan adanya kegiatan *full stack* mau tidak mau harus mengikuti kebijakan yang ditetapkan oleh Terlapor. Dengan ini, unsur Pasal 17 Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terpenuhi.[52]

Kedua unsur Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan Terlapor tentu bertentangan dengan prinsip persaingan usaha sehat dan mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dengan terpenuhinya unsur tersebut, putusan yang ditetapkan oleh KPPU sudah tepat. Karena prakik monopoli yang dilakukan Terlapor sudah terbukti dengan menggunakan pendekatan *rule of reason* yang

[50] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 315-317.
[51] Pasal 17 Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
[52] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 317.

383

dibagi menjadi beberapa tahap yaitu pendefinisian pasar bersangkutan, pembuktian adanya posisi monopoli dipasar bersangkutan, identifikasi praktik monopoli yang dilakukan pelaku usaha yang memiliki posisi monopoli, dan pembuktian dampak negative dan pihak yang terkena dampak dari praktik monopoli tersebut.[53] Adanya praktik monopoli yang dilakukan Terlapor juga termasuk ke dalam perbuatan yang tidak dikecualikan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Perilaku Terlapor yang memiliki posisi monopoli akan memiliki kekuatan monopoli, dimana memiliki kemampuan untuk menentukan harga dan juga memiliki kemampuan untuk mengurangi/meniadakan tekanan pesaing pada pasar yang sama, sehingga mengakibatkan hambatan yang dapat mencegah masuknya (*entry barriers*) bagi pelaku usaha pesaing kedalam pasar.[54]

Putusan Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018 tekait Dugaan Pelanggaran Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b dan/atau Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 apabila melihat fakta dan bukti-bukti yang didukung dengan melihat pada tindakan yang dilakukan Terlapor yaitu:

1. Tindakan Terlapor yang meningkatkan pola pelayanan jasa bongkar muat peti kemas dengan menambah biaya tambahan yang dibebankan kepada konsumen akibat kegiatan *full stack* tidak sesuai dengan penetapan tarif sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 Ayat (2) dan Pasal 11 Ayat (2) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2017 tentang Jenis, Struktur, Golongan dan Mekanisme Penetapan Tarif Jasa Kepelabuhan. Tetapi Terlapor dalam hal inimengabaikan aturan tersebut dan menerapkan pola pelayanan bongkar muat peti kemas di pelabuhan L. Say Maumere yang merupakan terminal *multipurpose*.[55] Berdasarkan dalam tatanan waktu dan satuan ukuran setiap pelayanan jasa kepelabuhan juga tidak sesuai dengan Pasal 9 b.1 dan b.2, yang kesimpulannya bahwa terminal *multipurpose* untuk jasa bongkar muat peti kemas dihitung berdasarkan satuan per box/per pelayanan, sedangkan pada terminal peti kemas, jasa bongkar muat peti kemas dihitung berdasarkan satuan per ton/m^3/box/per unit pelayanan. Oleh karenanya, pengenaan biaya yang dibebankan oleh Terlapor kepada pengguna jasa atau konsumen tidak sesuai dengan jenis Terminalnya, hal ini merupakan

[53] Andi Fahmi Lubis, et.al. *op. cit*., hlm. 144.
[54] *Ibid*, hlm.142.
[55] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 167.

bentuk pelanggaran yang dilakukan Terlapor terhadap Peraturan Menteri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2017.[56]

2. Adanya bukti keterangan Ahli Zainal Abdul Rahman, S.H., M.H. perwakilan dari Direktorat Jendral Perhubungan Laut, bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 432 Tahun 2017, Pelabuhan L. Say Maumere belum direncanakan untuk menjadi pelabuhan peti kemas, demikian hal tersebut juga di perkuat dengan pengakuan Terlapor. Dikarenakan pelayanan pelabuhan *multipurpose* berbeda dengan pelabuhan peti kemas yang memiliki peralatan khusus dan lengkap untuk jasa bongkar muat peti kemas. Bahwa tidak semua pelabuhan dapat mudah disebut sebagai pelabuhan peti kemas, karena untuk menjadi pelabuhan peti kemas minimal mempunyai *ship operation, quay transfer operation, container yard operation, receipt/delivery operation,* dan *CFS operation*.[57]
3. Adanya bukti dari keterangan Ahli Raja Oloan Saut Gurning, S.T., M.Sc., Ph.D selaku ahli Pelabuhan dari fakultas kelautan ITS dan Yusmar Anggadinata, M.B.A dari *Center Logistic and Supply Studies* (CLOCS) yang menyatakan bahwa, kegiatan *full stack* boleh dilakukan pada terminal *multipurpose*, tetapi tarif tidak harus dinaikkan layaknya terminal peti kemas agar tidak mengakibatkan kerugian berbagai pihak baik konsumen maupun pelaku usaha pesaing, dan apabila pola pelayanan akan di tingkatkan menjadi terminal peti kemas, seharusnya zonasi antara terminal multipurpose dengan terminal peti kemas harus dipisah.[58]
4. Adanya pendapat Majelis Komisi yang menyatakan bahwa Majelis Komisi sependapat dengan Investigator yang menyatakan bahwa kebijakan wajib *stack* 100% yang dilakukan Terlapor tidak dapat dipaksakan dan belum layak dijadikan layaknya yang diberlakukan pada pelabuhan peti kemas.[59] Bahwa menurut Majelis Komisi adanya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan Terlapor dengan cara menetapkan penataan pola pelayanan jasa bongkar muat peti kemas berdampak pada inifisiensi bisnis dimana adanya kenaikan biaya yang dibebankan kepada pengguna jasa atau konsumen, dan adanya pembatasan akses yang dilakukan Terlapor kepada perusahaan pelayaran, sehingga merugikan kepentingan pengguna jasa atau konsumen tersebut.[60]

[56] *Ibid*, hlm. 302-306.
[57] *Ibid.*, hlm. 270-271.
[58] *Ibid.*, hlm. 283.
[59] *Ibid.*, hlm. 271.
[60] *Ibid.*, hlm. 313.

Sesuai dengan ketentuan alat bukti yang diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang Anti Monopoli, yaitu dengan melihat bukti keterangan saksi, ahli, petunjuk dan keterangan Terlapor atau saksi pelaku usaha,[61] meskipun dalam Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, yang terbukti melanggar adalah Pasal 17 Ayat (1) dan Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tetapi apabila dilihat berdasarkan fakta perilaku Terlapor yang menetapkan pola pelayanan jasa bongkar muat peti kemas dengan menetapkan biaya wajib *stack* 100% sebagai akibat dari penguasaan yang dilakukan Terlapor, baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap hubungan vertikal pada jasa kepelabuhan yang berakibat pada kegiatan usaha jasa bongkar muat peti kemas di pelabuhan L. Say Maumere. Bahwa adanya kebijakan wajib *stack* 100% yang dilakukan Terlapor dominan dalam hubungan vertikal jasa kepelabuhan. Dengan hilangnya tekanan persaingan dipasar, maka perusahaan monopoli dapat mengendalikan harga untuk meningkatkan keuntungan sendiri, terutama eksploitasi yang dilakukan terhadap pengguna jasa atau konsumen, sehingga hal tersebut menyebabkan kenaikan biaya yang berdampak merugikan masyarakat selaku konsumen.[62]

Selain itu adanya perilaku Terlapor yang tidak memperpanjang kerja sama dengan PT TAL dan PT ML dengan memberikan surat rekomendasi kepada PT ML dan PT TAL bahwasanya untuk melakukan perpanjangan harus melakukan wajib *stack* pada pelabuhan L. Say Maumere. Hal tersebut secara tidak langsung memberikan syarat yang memeberatkan yang dilakukan Terlapor untuk tidak melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan.[63] Kemudian bahwa perilaku Terlapor yang menetapkan biaya *full stack* pada pola pelayanan peti kemas kepada PT TAL dan PT ML di pelabuhan L. Say Maumere berdampak merugikan konsumen atau pengguna jasa, sehingga kegiatan pelaku usaha yang bersifat vertikal akan menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha untuk tidak melakukan hubungan dengan pelaku usaha pesaing, dengan demikian akan mengakibatkan hambatan masuk pada pasar bersangkutan (*barrier to entry*).[64]

Melihat fakta perilaku Terlapor diatas, sebelum diubahnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 menajdi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, PT Pelindo memang benar sebagai fungsi regulator dan operator memegang hak monopoli terhadap pelabuhan-pelabuhan komersil di Indonesia. Tetapi sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran PT Pelindo selaku BUMN kehilangan hak monopoli terhadap

[61] Andi Fahmi Lubis, et.al, *op. cit*., hlm. 397.
[62] Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018, hlm. 317.
[63] Andi Fahmi Lubis, et.al., *op. cit*., hlm 170 dan 173.
[64] *Ibid.* hlm. 174

pelabuhan komersil yang ada di Indonesia.[65] Penghapusan atau dicabutnya hak monopoli bagi PT Pelindo diatur dalam beberapa pasal antara lain yaitu, tercantum pada Pasal 1 angka 28, Pasal 1 angka 60, Pasal 91 Ayat (1) dan Ayat (5) dan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008. Melihat Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999,[66] yang pada dasarnya perilaku Terlapor yang telah menolak dan menghalangi dengan tidak memperpanjang kerjasama KSO antara PT TAL dengan PT ML untuk tidak melakukan kegiatan yang sama pada pasar bersangkutan.[67] Meskipun demikian, Undang-Undang Nomor 17 tidak menyatakan bahwa PT Pelindo sebagai satu-satunya operator dalam sektor pelabuhan, melainkan memberikan entitas bisnis lain selain PT Pelindo untuk dapat bertindak sebagai operator pelabuhan selama memperoleh konsesi dari otoritas pelabuhan. Dengan adanya hal ini, apabila PT Pelindo masih bertindak sebagai operator tunggal yang memiliki hak monopoli maka tentu bertentangan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.[68]

Dengan demikian, terpenuhinya unsur Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tindakan yang dilakukan Terlapor bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, karena dengan tindakan Terlapor yang menetapkan *full stack* pada pelabuhan *multipurpose* layaknya terminal peti kemas akan menyulitkan pelaku usaha lain untuk masuk dalam melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan, dan akan merugikan konsumen atau pengguna jasa atas berkurangnya pilihan atas barang/jasa yang diperdagangkan. Perilaku Terlapor yang dilakukan secara sadar tersebut akan mempengaruhi posisi monopoli dengan adanya kenaikan biaya yang ditanggung oleh konsumen adanya penetapan kebijakan wajib *stack* 100%. Hal ini mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang menjurus pada penguasaan pasar.

PENUTUP

Majelis Komisi dalam Putusan Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018 yang memutus dengan Dugaan adanya Pelanggaran Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sudah benar dan sesuai dengan pendekatan *rule of reason*. Dengan

[65] Siti Anisah, *Pengelolaan Pelabuhan: dari Monopoli menuju Persaingan Usaha*, Laporan Hasil Penelitian Komisi Pengawas Persaingan Usaha, FH UII, 2014, hlm. 48.

[66] Muhammad Annas, 2017, "Kegiatan Usaha PT. Pelabuhan Indonesia Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha," *Justitia Jurnal Hukum*, Vol.1 Nomor 2, hlm. 7.

[67] Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

[68] Siti Anisah, *op. cit.*, hlm. 78.

melihat *Pertama,* Terhadap tarif yang ditetapkan oleh Terlapor tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 72 Tahun 2017 tentang Jenis, Struktur, Golongan dan Mekanisme Penetapan Tarif Jasa Kepelabuhan mengenai kenaikan biaya wajib *stack* 100% yang dilakukan Terlapor pada pelabuhan *multipurpose* bertentangan dengan prinsip persaingan usaha sehat. *Kedua*, Terlapor selaku BUMN bukan lagi sebagai pemegang hak monopoli sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 sehingga perilaku Terlapor yang mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat merupakan perbuatan yang tidak dikecualikan terhadap Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dengan melihat fakta adanya beberapa penolakan dari pelaku usaha dan konsumen yang merasa keberatan adanya wajib *stack* yang membebankan penambahan biaya logistik, yang mengakibatkan kerugian bagi kedua belah pihak, dan Terlapor sebagai BUMN yang memiliki posisi monopoli juga berpotensi mengendalikan harga di pasar akan menghambat pelaku usaha pesaing untuk yang masuk pada pasar yang sama (*entry to barrier*). Kebijakan wajib *stack* 100% yang dilakukan oleh Terlapor juga bukan merupakan suatu kebijakan dari pemerintah sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang, melainkan hanya sebagai perbuatan inisiasi Terlapor untuk memenuhi kewajibannya berupa target standar kinerja operasional yang tertuang dalam Peraturan Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Nomor HK.103/2/18/DJPL-16 tentang Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan yang diusahakan secara komersil. Dengan demikian, tindakan Terlapor yang merugikan kepentingan konsumen dan pengguna jasa, akan berdampak pada berkurangnya pilihan konsumen atas suatu barang/jasa pada pelabuhan L. Say Maumere, sehingga perilaku Terlapor tersebut tidak hanya melanggar Pasal 17 Ayat (1) dan Ayat (2) huruf b, tetapi juga menjurus kepada Pasal 19 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait dengan penguasaan pasar.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) seharusnya lebih hati-hati dalam melihat fakta-fakta, harus lebih aktif dalam mengawasi perilaku pelaku usaha dalam melakukan kegiatan perdagangan secara ketat, sehingga pelaku usaha tidak melakukan perbuatan yang melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan dapat sebagai pelindung bagi pelaku usaha dan konsumen yang dirugikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Andi Fahmi Lubis, et.al, (2017), *Hukum Persaingan Usaha*, Edisi Kedua, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Jakarta.

Andrew I. Gavil et al., (2002), *Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts, and Problems in Competition Policy*, West Academic Publishing, Thompson.

Lee G. Cooper dan Masao Nakanishi, (2010), *Market-Share Analysis Evaluating Competitive Marketing Effectiveness*, Kluwer Academic Publishers, London.

Munir Fuady, (1999), *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

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

Siti Anisah, (2014), *Pengelolaan Pelabuhan: dari Monopoli Menuju Persaingan Usaha*, Laporan Hasil Penelitian Komisi Persaingan Usaha, FH UII.

Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, (2010), *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Cet 1., Ghalia Indonesia, Jakarta.

Soegijatna Tjakranegara, (1995), *Hukum Pengangkutan Barang dan Penumpang*, Rineka Cipta, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pedoman Pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Surat Keputusan General Manager PT Pelindo II (Persero) Cabang Panjang.

Putusan

Putusan KPPU Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018.

Jurnal

Farly Pahlevi Polontalo, (2019), "Tinjuan Yuridis Penerapan Hukum dan Pembuktian Unsur-Unsur Pelanggaran Pasal 17 Ayat (1) dan (2) huruf b dan Pasal 19 huruf a dan b

UU Nomor 5 1999 dalam Putusan KPPU terhadap Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 3 Nomor 3, November.

Hamud Balfas, (2015), "Kajian Privatisasi Pelabuhan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran." *Jurnal Hukum Prioris.* Vol. 4 No.3.

Ian. W. Jones dan Michael G. Pollitt, "Economics, Ethics and Unfair Competition," Centre for Business Research, *Working Paper* No. 22, University of Cambridge, UK, 2014.

Kenneth Khoo Jerrold Tsin Howe Soh, "The Inefficiency of Quasi–Per Se Rules: Regulating Information Exchange in EU and U.S. Antitrust Law," *American Business Law Journal*. 57, (1), 2020.

Muhammad Annas, (2017), "Kegiatan Usaha PT Pelabuhan Indonesia Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha," *Justitia Jurnal Hukum,* Vol. 1 No.2.

Sutan Remy Syahdeini, (2002), "Latar Belakang, Sejarah dan Tujuan UU Larang Monopoli", *Jurnal Hukum Bisnis,* Vol. 19, Mei-Juni.

Data Elektronik

KPPU, "Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat" dalam https://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2012/03/Pedoman-Pasal-19.pdf (diakses tanggal 27 November 2020).