

**Pemberian Ganti Rugi kepada Konsumen Akibat Tindakan Anti  
Persaingan di Indonesia: Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan  
Usaha Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel*  
*Surcharge***

**Ghifari Mardhi Muhammad<sup>1</sup>, Ditha Wiradiputra<sup>2</sup>**

<sup>12</sup>Program Studi Hukum, Universitas Indonesia

ghifarimm@gmail.com<sup>1</sup>

**ABSTRACT**

*The determination of compensation due to anti-competitive actions should be given to consumers, because the Competition Law actually regulates the determination and payment of compensation to the injured party, namely the business actor or the injured community/consumers. However, in practice, the losses arising from the actions of business actors are only paid to the aggrieved business actors or the state treasury, where the state is not a direct aggrieved party, but consumers. Providing compensation to consumers due to anti-competitive actions is a relevant matter when applied with various mechanisms that can be taken by consumers.*

**Keywords:** *compensation, consumers, business competition*

**ABSTRAK**

Penetapan pemberian ganti rugi akibat tindakan anti persaingan seharusnya dapat diberikan kepada konsumen, karena dalam Undang-Undang Persaingan Usaha sebenarnya telah diatur mengenai penetapan dan pembayaran ganti rugi ditujukan kepada pihak yang dirugikan yaitu pelaku usaha atau masyarakat/konsumen yang dirugikan. Namun pada praktiknya, kerugian yang timbul atas perbuatan pelaku usaha tersebut hanya dibayarkan kepada pelaku usaha yang dirugikan atau kas negara yang dimana negara bukan merupakan pihak yang dirugikan secara langsung, melainkan konsumen. Pemberian ganti rugi kepada konsumen akibat tindakan anti persaingan merupakan suatu hal yang relevan apabila diterapkan dengan berbagai macam mekanisme yang dapat ditempuh konsumen.

**Kata kunci:** ganti rugi, konsumen, persaingan usaha

**PENDAHULUAN**

Perkembangan perekonomian di Indonesia harus diarahkan pada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, dalam Pasal 33 ayat (4) dinyatakan bahwa Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka disusunlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hukum persaingan usaha merupakan prasyarat ekonomi pasar bebas yang memberikan empat keuntungan dalam pembangunan ekonomi Indonesia, yaitu

terciptanya harga yang kompetitif, peningkatan kualitas hidup oleh karena inovasi yang terus menerus, mendorong dan meningkatkan mobilitas masyarakat serta adanya, dan efisiensi baik efisiensi produktif maupun alokatif, namun demikian, keuntungan-keuntungan tersebut dapat kita nikmati hanya jika terdapat faktor-faktor penentu yaitu stabilitas hukum, prediktabilitas hukum, keadilan, pendidikan, dan kemampuan aparat penegak hukum.

Kemudian dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang memiliki tugas utama melakukan penegakan hukum persaingan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam melaksanakan tugasnya, KPPU diberi wewenang untuk menyusun pedoman yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf f.

Substansi perkara dalam beberapa putusan KPPU memiliki 2 (dua) lingkup bidang hukum, yaitu bidang persaingan usaha dan perlindungan konsumen. Hukum persaingan usaha tentu harus sejalan atau mendukung hukum perlindungan konsumen. Efisiensi ekonomi meningkatkan kekayaan, termasuk kekayaan konsumen, konsumen dalam arti luas adalah masyarakat. Beberapa ahli berpendapat bahwa maksimalisasi kesejahteraan konsumen harus menjadi satu-satunya tujuan utama dari kebijakan persaingan.

Putusan KPPU yang ada selama ini masih menyimpan pertanyaan dari sisi perlindungan terhadap konsumen, dalam putusannya KPPU menyatakan bahwa berbagai praktik persaingan usaha tidak sehat tersebut menimbulkan kerugian bagi konsumen, sebagai contoh putusan KPPU dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik. Namun mekanisme hukum untuk memberikan ganti kerugian kepada konsumen atas praktik tindakan anti persaingan tersebut sampai saat ini masih belum jelas, karena dalam praktiknya ganti rugi yang dibebankan kepada pelaku usaha diberikan kepada pelaku usaha yang dirugikan bukan kepada konsumen yang dirugikan atas tindakan anti persaingan yang telah dilakukan.

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini disusun menggunakan penelitian yuridis normatif yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang mencakup tentang bagaimana sistematisa suatu hukum. Penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum. Selain itu dengan penelitian yuridis normatif penulis akan menganalisis konsep serta kekurangan yang terdapat dalam hukum persaingan usaha khususnya mengenai pemberian ganti rugi. Digunakannya penelitian ini karena sistem normatif bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata agar dapat menganalisis konsep serta kekuarangan dalam hukum persaingan usaha.

Adapun jenis dan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer diperoleh secara

langsung oleh peneliti dari sumber pertama yang dicari seperti undang-undang dan peraturan-peraturan turunannya, sedangkan bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum penunjang untuk melengkapi data yang digunakan dalam penulisan seperti jurnal ilmiah dan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan, kemudian bahan hukum tersier memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Pemberian Ganti Rugi kepada Konsumen Akibat Tindakan Anti Persaingan

Pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat mengakibatkan hilangnya kesejahteraan sebagian konsumen dan/atau pelaku ekonomi. KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha bertanggung jawab mengambil tindakan hukum untuk mencegah dan/atau memulihkan kesejahteraan yang hilang tersebut. Tindakan hukum tersebut didasari pada pelaporan pihak yang dirugikan akibat tindakan anti persaingan yang diatur dalam BAB VII tentang tata cara penanganan perkara yaitu pada Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dijelaskan bahwa Pihak yang dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang ini dapat melaporkan secara tertulis kepada Komisi dengan keterangan yang lengkap dan jelas tentang telah terjadinya pelanggaran serta kerugian yang ditimbulkan, dengan menyertakan identitas pelapor.

Salah satu tindakan yang dapat diterapkan oleh KPPU terhadap pelaku usaha yang melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah dengan mengenakan sanksi berupa tindakan administratif yang sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa "Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini, tindakan administratif sebagaimana dimaksud dapat berupa penetapan pembayaran ganti rugi." Adapun besar kecilnya ganti rugi tersebut ditetapkan oleh KPPU berdasarkan pada kerugian yang senyatanya dialami oleh penderita kerugian.

Pada Pasal 36 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dijelaskan bahwa dalam kewenangannya KPPU dapat menerima laporan dari masyarakat dan/atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. dan pada Pasal 36 huruf j dijelaskan bahwa KPPU berwenang untuk memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat.

Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa Komisi memiliki wewenang untuk menerima laporan, memutuskan, dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian masyarakat. Kemudian dalam penjelasan atas Pasal 47 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dijelaskan bahwa ganti rugi diberikan kepada pelaku usaha dan kepada pihak lain yang dirugikan.

## 2. Analisis Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge*

Dalam Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang penetapan harga *fuel surcharge*, KPPU memeriksa dugaan pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berkaitan dengan Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik yang dilakukan oleh PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Mandala Airlines, PT Riau Airlines, PT Travel Express Aviation Services, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, PT Kartika Airlines, PT Linus Airways, PT Trigana Air Service, dan PT Indonesia AirAsia.

Pelaksanaan *fuel surcharge* mulai diterapkan pada tanggal 10 Mei 2006 dengan besaran yang diberlakukan pada setiap penerbangan dikenakan rata-rata Rp20.000,- (duapuluh ribu rupiah) per penumpang. Besaran *fuel surcharge* tersebut dibuat dengan berpatokan pada harga avtur rata-rata yang naik ke posisi Rp 5.600/liter sejak 1 Mei 2006. Setelah INACA (Indonesia National Air Carriers Association) menetapkan *fuel surcharge* sebesar Rp20.000,- (dua puluh ribu rupiah), KPPU mengadakan pertemuan dengan INACA yang kemudian memberikan masukan kepada INACA yang intinya agar INACA mencabut penetapan mengenai *fuel surcharge* dan mengembalikan kewenangan penetapan *fuel surcharge* kepada masing-masing maskapai penerbangan. INACA menyerahkan kembali penerapan dan besaran *fuel surcharge* kepada masing-masing perusahaan penerbangan nasional Anggota INACA.

Sejak diberlakukan *fuel surcharge* penerbangan mengalami kenaikan yang signifikan, dan tetap diberlakukan meskipun harga minyak dunia/avtur mengalami penurunan yang signifikan. Seperti dalam fenomena kebanyakan komoditas/jasa di Indonesia, kenaikan yang signifikan ternyata tidak diikuti oleh penurunan yang signifikan ketika komponen pembentuknya ikut turun. Pada putusannya, Majelis Komisi memutuskan menghukum PT Garuda Indonesia (Persero) membayar denda sebesar Rp25.000.000.000,- (duapuluh lima milyar rupiah), PT Sriwijaya Air sebesar Rp9.000.000.000,- (sembilan milyar rupiah), PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) sebesar Rp. 8.000.000.000,- (delapan milyar rupiah), PT Mandala Airlines sebesar Rp5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), PT Travel Express Aviation Service sebesar Rp1.000.000.000,- (satu milyar rupiah), PT Lion Mentari Airlines sebesar Rp17.000.000.000,- (tujuhbelas milyar rupiah), PT Wings Abadi Airlines sebesar Rp5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), PT Metro Batavia sebesar Rp9.000.000.000,- (sembilan milyar rupiah), dan PT Kartika Airlines sebesar Rp1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Selain sanksi pembayaran denda administratif dari pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha KPPU juga memutuskan maskapai penerbangan harus membayar ganti rugi. PT Garuda Indonesia (Persero) membayar ganti rugi sebesar Rp162.000.000.000,- (seratus enam puluh dua milyar rupiah), PT Sriwijaya Air membayar ganti rugi sebesar Rp60.000.000.000,- (enam puluh milyar rupiah), PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) membayar ganti rugi

sebesar Rp53.000.000.000,- (lima puluh tiga milyar rupiah), PT Mandala Airlines membayar ganti rugi sebesar Rp31.000.000.000,- (tiga puluh satu milyar rupiah), PT Travel Express Aviation Service membayar ganti rugi sebesar Rp1.900.000.000,- (satu miliar sembilan ratus juta rupiah), PT Lion Mentari Airlines membayar ganti rugi sebesar Rp107.000.000.000,- (seratus tujuh milyar rupiah), PT Wings Abadi Airlines membayar ganti rugi sebesar Rp32.500.000.000,- (tiga puluh dua milyar lima ratus juta rupiah) PT Metro Batavia membayar ganti rugi sebesar Rp56.000.000.000,- (lima puluh enam milyar rupiah), dan PT Kartika Airlines membayar ganti rugi sebesar Rp1.600.000.000,- (satu miliar enam ratus juta rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan ganti rugi pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Dalam putusannya Majelis Komisi menyatakan bahwa PT Garuda Indonesia (Persero), PT Sriwijaya Air, PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT Mandala Airlines, PT Travel Express Aviation Service, PT Lion Mentari Airlines, PT Wings Abadi Airlines, PT Metro Batavia, PT Kartika Airlines terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan menetapkan adanya kerugian masyarakat setidaknya sebesar Rp5.081.739.669.158,- (lima triliun delapan puluh satu miliar tujuh ratus tiga puluh sembilan juta enam ratus enam puluh sembilan ribu seratus lima puluh delapan rupiah) sampai dengan Rp13.843.165.835.099,- (tiga belas triliun delapan ratus empat puluh tiga miliar seratus enam puluh lima juta delapan ratus tiga puluh lima ribu sembilan puluh sembilan rupiah) selama periode 2006 s/d 2009. Namun dalam putusannya Komisi menetapkan bahwa kerugian masyarakat tersebut dibayarkan kepada Negara bukan masyarakat.

Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H., M.H. sebagai salah satu Majelis Komisi Perkara Nomor 25/KPPU-I/2009 memiliki dissenting opinion atau perbedaan pendapat dengan Majelis Komisi dalam hal perintah pembayaran ganti rugi. Hal tersebut didasarkan pertimbangan-pertimbangan yang terdapat dalam beberapa aturan hukum, antara lain Pasal 36 huruf j Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan, bahwa wewenang Komisi meliputi “memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat”. Disamping itu, Pasal 47 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa “tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa penetapan pembayaran ganti rugi”. Meskipun Komisi memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak lain atau masyarakat, tetapi tidak dapat diartikan bahwa Komisi dapat membebaskan tindakan administratif berupa penetapan pembayaran ganti rugi terhadap Terlapor yang melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan mengakibatkan kerugian masyarakat, dengan cara menetapkan pembayaran ganti rugi tersebut kepada Negara.

Salah satu tujuan dari pembentukan undang-undang persaingan usaha yang dirumuskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional

sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di Negara maju, perlindungan konsumen merupakan isu yang cukup menonjol dalam hukum persaingan usaha dan mendapat perhatian khusus selama dua dekade terakhir ini. Penetapan ganti rugi berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang ditentukan dalam Pedoman Pasal 47 tentang Tindakan Administratif oleh KPPU adalah jenis ganti rugi aktual (*actual damages*) dengan menerapkan prinsip-prinsip penetapan ganti rugi sesuai konteks Hukum Perdata, dimana beban pembuktian berada pada pelaku usaha yang meminta ganti kerugian.

Selain itu, prosedur mengenai ganti rugi kepada pihak yang dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang diatur dalam Pasal 38 ayat (2) Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa "Pihak yang dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang ini dapat melaporkan secara tertulis kepada Komisi dengan keterangan yang lengkap dan jelas tentang telah terjadinya pelanggaran serta kerugian yang ditimbulkan, dengan menyertakan identitas Terlapor." Ketentuan ini menunjukkan bahwa penetapan ganti rugi yang diakui dalam Undang-Undang tersebut adalah ganti rugi terhadap pihak yang dirugikan sebagai akibat pelanggaran atas Nomor 5 Tahun 1999. Oleh karena itu, penetapan dan pembayaran ganti rugi adalah ditujukan kepada pihak yang dirugikan, bukan kepada Negara.

Dalam putusan di atas seharusnya kepentingan masyarakat sebagai konsumen juga menjadi pertimbangan Majelis Komisi dalam memberi putusan. Putusan tersebut melindungi konsumen dari perbuatan-perbuatan persaingan usaha yang tidak sehat, yaitu dengan mencari keuntungan yang berlebih dengan membebankan konsumen. Namun, dalam putusan di atas Komisi hanya melindungi konsumen dan tidak memberikan hak konsumen berupa kerugian yang telah diterima atas perbuatan pelaku usaha tersebut. Seharusnya apabila melihat Pasal 36 huruf a dan j, Pasal 38 ayat (2), dan Pedoman Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 konsumen dapat menerima haknya berupa ganti rugi apabila konsumen tersebut mendapat kerugian atas perbuatan pelaku usaha yang tidak sehat dengan berbagai mekanisme yang dapat dilakukan, seperti contoh dengan menjadikan konsumen sebagai pihak yang dapat melakukan pelaporan, konsumen dapat menggunakan lembaga-lembaga bantuan untuk menyelesaikan perkara, konsumen dapat melakukan gugatan *class action*, atau konsumen dapat menggunakan alternatif penyelesaian sengketa atas kerugian yang dideritanya. Mekanisme-mekanisme tersebut seharusnya dapat dilakukan karena mekanisme tersebut juga diterapkan di negara-negara lainnya selama kerugian tersebut dapat dihitung dan dibuktikan.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Bahwa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebenarnya telah mengatur mengenai pemberian ganti rugi akibat tindakan anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha, dalam undang-undang tersebut penetapan dan pembayaran ganti rugi ditujukan kepada pihak yang dirugikan yaitu pelaku usaha

atau masyarakat/konsumen yang dirugikan. Namun pada praktiknya, kerugian yang timbul atas perbuatan pelaku usaha tersebut hanya dibayarkan kepada pelaku usaha yang dirugikan atau kas negara yang dimana negara bukan merupakan pihak yang dirugikan secara langsung, melainkan konsumen.

Seperti contoh Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge*, dalam putusan tersebut Majelis Komisi menyatakan bahwa adanya kerugian masyarakat atas tindakan anti persaingan yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha, namun Komisi menetapkan bahwa kerugian masyarakat tersebut dibayarkan kepada Negara bukan masyarakat. Dalam putusan tersebut Ketua Majelis memiliki dissenting opinion yang memiliki pendapat bahwa penetapan dan pembayaran ganti rugi adalah ditujukan kepada pihak yang dirugikan, bukan kepada Negara. Seharusnya Konsumen dapat menerima ganti rugi atas perbuatan pelaku usaha yang tidak sehat dengan berbagai mekanisme yang dapat dilakukan selama kerugian tersebut dapat dihitung dan dibuktikan

## DAFTAR PUSTAKA

- Dr. Lubis Andi Fahmi, SE, ME., et al. (2017). Buku Teks Hukum Persaingan Usaha, ed. 2, Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
- Keputusan KPPU Nomor 252/KPPU/Kep/VII/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Bagian B Huruf f tentang Penetapan Ganti Rugi.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Position Paper KPPU Terhadap *Fuel Surcharge* Maskapai Penerbangan, diambil Desember 10 2025, [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning\\_Paper/positioning\\_paper\\_fuel\\_surcharge.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_fuel_surcharge.pdf).
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan tentang Pasar Bersangkutan.
- R, Salim Abdul. (2014). Hukum Bisnis Untuk Perusahaan Teori dan Contoh Kasus, Cet. 7. Kencana Prenada Media Group.
- Suharsil., dan Mohammad Taufik Makarao. (2010). Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia. Ghalia Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Perubahannya.
- Usman, Rachmadi. (2013). Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia. Sinar Grafika.