

**ANALISIS HUKUM *ESSENTIAL FACILITIES DOCTRINE* DALAM  
PELAYANAN KARGO DI BANDARA INDONESIA**

**TESIS**



**Oleh:**

**Nama Mahasiswa : Agun Pradika, S.H.**

**NIM : 23912002**

**BKU : Hukum Bisnis**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2026**

**ANALISIS HUKUM *ESSENTIAL FACILITIES DOCTRINE* DALAM  
PELAYANAN KARGO DI BANDARA INDONESIA**

**TESIS**

Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan guna Memperoleh Gelar Magister Hukum  
(Strata-2) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Oleh :

**AGUN PRADIKA, S.H.**

No. Mahasiswa: 23912002

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2026



## **Analisis Hukum Mengenai Penerapan Essential Facilities Doctrine (Efd) Terhadap Layanan Kargo Di Bandara Indonesia**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk  
diajukan ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendararan  
pada tanggal 03 Maret 2026



Yogyakarta, 03 Maret 2026

Dosen Pembimbing Tugas  
Akhir,

Siti Anisah, Dr., S.H., M.Hum.,



## Analisis Hukum Mengenai Penerapan Essential Facilities Doctrine (Efd) Terhadap Layanan Kargo Di Bandara Indonesia

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 03 Maret 2026

Tim Penguji

1. Ketua Siti Anisah, Dr., S.H., M.Hum.,
2. Anggota Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H.,  
M.Hum.,
3. Anggota Dr. Inda Rahadiyan, S.H., M.H.,

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,



**Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H., M.Hum.**

NIK. 014100109

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA**  
**PROGRAM MAGISTER STUDI MAGISTER HUKUM FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

*Bismillahirrohmanirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Agun Pradika

NIM : 23912002

Adalah benar-benar Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**ANALISIS HUKUM *ESSENTIAL FACILITIES DOCTRINE* DALAM PELAYANAN KARGO DI BANDARA INDONESIA**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat)

3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan perkembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikianlah surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta

Pada tanggal 26 Januari 2026

Yang memuat pernyataan



**Agun Pradika, S.H.**

## HALAMAN MOTO

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*"Tidak ada pencapaian yang diperoleh melalui kemudahan semata, melainkan melalui kesabaran, konsistensi, serta keberanian untuk tetap melangkah dan bertanggung jawab atas setiap proses, meskipun dihadapan pada berbagai keterbatasan."*

*"Ilmu pengetahuan bukan sekadar untuk dipahami, melainkan untuk dipertanggungjawabkan secara moral dan intelektual serta diabdikan demi terwujudnya keadilan dan kemaslahatan."*

## HALAMAN PERSEMBAHAN



Tesis ini penulis persembahkan kepada:

*Bapak S. Gunawan yang senantiasa memberikan kasih sayang, dukungan dan motivasi kepada penulis selama ini.*

*Ibu Kantun Suprihatin yang senantiasa memberikan kasih sayang dan doa terbaik kepada penulis selama ini.*

*Adik tercinta, adinda Guntur Rafli Ananta yang senantiasa mendukung setiap langkah penulis dan siap meneruskan jejak langkah penulis.*

*Pacar Penulis, Indri Faadhilah, yang senantiasa menunjukkan perhatian melalui kebiasaan menanyakan perkembangan penyusunan tesis, sebagai bentuk dukungan moral kepada Penulis.*

*Dosen pembimbing, Dosen penguji dan seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum UII yang telah memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan yang sangat berharga bagi penulis.*

*Rekan-Rekan Firmly Law Firm yang telah memberikan dukungan penuh kepada penulis selama ini.*

*Serta seluruh kawan-kawan penulis yang menjadi bagian dari sejarah yang tak terpisahkan dalam jejak langkah ini.*

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat, karunia, dan bimbingan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik. Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum, dengan judul **“ANALISIS HUKUM *ESSENTIAL FACILITIES DOCTRINE* DALAM PELAYANAN KARGO DI BANDARA INDONESIA.”** Penulis menyadari sepenuhnya bahwa proses penyusunan tesis ini tidak terlepas dari berbagai keterbatasan, baik dari segi pengetahuan maupun pengalaman akademik. Namun demikian, berkat pertolongan Tuhan Yang Maha Esa serta dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak, tesis ini akhirnya dapat diselesaikan. Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi pemikiran bagi pengembangan kajian hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam pengelolaan fasilitas kebandarudaraan yang bersifat strategis.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan demi penyempurnaan di masa yang akan datang. Dalam proses penyusunan tesis ini, penulis tidak dapat melepaskan diri dari bantuan, dukungan, dan arahan berbagai pihak. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini penulis dengan penuh rasa hormat dan kerendahan hati menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* yang telah memberikan penulis kemudahan dalam mengerjakan tesis ini, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan baik dan tepat waktunya.
2. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, atas kepemimpinan dan kebijakan yang telah mendukung terselenggaranya pendidikan tinggi di Universitas Islam Indonesia;
3. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, atas dukungan dan fasilitas yang diberikan selama penulis menempuh pendidikan pada Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
4. Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, atas perhatian, arahan, serta dukungan akademik selama penulis mengikuti proses pendidikan;
5. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Tesis, yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberikan bimbingan, arahan, serta masukan yang sangat berharga sejak tahap perencanaan hingga selesainya penulisan tesis ini;
6. Bang Wahyu Priyanka Nata Permana, S.H., M.H. sebagai inspirator yang selama ini senantiasa memberikan *insight*, dorongan dan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan penelitian tesis ini;

7. Seluruh Dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan ilmu pengetahuan, wawasan, dan pengalaman akademik kepada penulis selama masa studi;
8. Kedua orang tua tercinta, Bapak S. Gunawan dan Ibu Kantun Suprihatin yang senantiasa memberikan kasih sayang dan dukungan penuh kepada penulis selama ini sekaligus sebagai pihak yang paling berjasa dalam hidup penulis;
9. Adik satu-satunya penulis, adinda Guntur Rafli Ananta yang menjadi salah satu sumber semangat penulis selama ini;
10. Pacar penulis, Indri Faadhilah, yang selama ini menjadi salah satu sumber motivasi dan semangat, senantiasa memberikan dukungan moral dengan secara konsisten menanyakan perkembangan tesis dan selalu memberikan perhatian serta dukungan agar penulis tetap fokus, disiplin dan berkomitmen dalam menyelesaikan penulisan tesis hingga tuntas;
11. Rekan-rekan Firmly Law Firm, terkhusus Kang Hanif, Mas Doni, Mas Dodit, Mas Vito, Mas Ferdi, Mas Alvin, Mas Anang yang selama ini senantiasa mendampingi dan memberikan dukungan kepada penulis;
12. Serta seluruh kawan-kawan penulis yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, yang selama ini selalu memberikan dukungan moral dan doa kepada penulis. Dukungan tersebut menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam perjalanan dan jejak langkah penulis selama proses penyusunan karya ilmiah ini.

Akhir kata, penulis berharap tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum serta menjadi referensi bagi pihak-pihak yang membutuhkan. Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan rahmat dan ridho-Nya kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini.

**Yogyakarta, 2 Maret 2026**

**Agun Pradika, S.H.**

## ABSTRAK

Penguasaan fasilitas terminal kargo bandar udara oleh PT Angkasa Pura Indonesia sebagai badan usaha milik negara menimbulkan persoalan yuridis dalam perspektif hukum persaingan usaha, khususnya terkait potensi pembatasan akses dan praktik monopoli. Terminal kargo memiliki karakter sebagai fasilitas strategis yang tidak mudah direplikasi dan menjadi prasyarat bagi pelaku usaha jasa kargo udara untuk beroperasi. Kondisi tersebut menuntut adanya pengujian hukum terhadap penguasaan fasilitas berdasarkan *essential facilities doctrine* dengan ketentuan pengecualian monopoli dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan PT Angkasa Pura Indonesia dalam pengelolaan terminal kargo bandar udara serta menilai secara yuridis apakah penguasaan tersebut dapat dibenarkan berdasarkan *essential facilities doctrine* dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan kasus, khususnya melalui analisis terhadap putusan-putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha terkait pengelolaan fasilitas kebandarudaraan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penguasaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia tidak serta-merta merupakan praktik monopoli yang dilarang, namun dapat dibenarkan sebagai *monopoly by law* sepanjang memenuhi unsur Pasal 51 secara kumulatif dan dikelola secara adil, transparan, serta non-diskriminatif. Meskipun demikian, pengecualian tersebut tidak bersifat absolut dan tetap membuka ruang pengujian berdasarkan hukum persaingan usaha apabila penguasaan fasilitas digunakan untuk menghambat persaingan dan merugikan kepentingan umum.

**Kata Kunci:** Hukum Persaingan Usaha, Terminal Kargo, *Essential facilities Doctrine*.

## DAFTAR ISI

<b>ANALISIS HUKUM <i>ESSENTIAL FACILITIES DOCTRINE</i> DALAM PELAYANAN KARGO DI BANDARA INDONESIA .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN MOTO .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I.....</b>	<b>1</b>
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah .....</b>	<b>15</b>
<b>C. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>15</b>
<b>D. Manfaat Penelitian.....</b>	<b>15</b>
<b>E. Orisinalitas Penelitian .....</b>	<b>16</b>
<b>F. Kerangka Berpikir.....</b>	<b>18</b>
<b>1. Efisiensi Ekonomi dan Relevansinya dengan <i>Essential facilities Doctrine</i> .....</b>	<b>21</b>
<b>2. Kesejahteraan Konsumen dan Dampak Penguasaan Fasilitas Esensial.....</b>	<b>25</b>
<b>G. Metode Penelitian.....</b>	<b>27</b>
<b>H. Sistematika Penulisan.....</b>	<b>34</b>
<b>BAB II .....</b>	<b>36</b>
<b>HUKUM PERSAINGAN USAHA DAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) .....</b>	<b>36</b>
<b>A. Pengertian Hukum Persaingan Usaha .....</b>	<b>36</b>

B.	Asas Hukum Persaingan Usaha.....	40
C.	Tujuan Hukum Persaingan Usaha .....	44
D.	Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.....	49
E.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) .....	53
<b>BAB III</b> .....		<b>60</b>
<b>ANALISIS HUKUM <i>ESSENTIAL FACILITIES DOCTRINE</i> DALAM</b>		
<b>PELAYANAN KARGO DI BANDARA INDONESIA .....</b>		<b>60</b>
A.	Kedudukan PT Angkasa Pura Indonesia dalam Pengelolaan Terminal Kargo Bandar Udara .....	60
B.	Karakteristik Terminal Kargo Bandar Udara dalam Perspektif <i>Essential facilities Doctrine</i> .....	64
1.	Konsep dan Unsur <i>Essential facilities Doctrine</i> .....	64
2.	Formulasi Indikator <i>Essential facilities doctrine</i> sebagai Alat Uji Yuridis.....	68
3.	Karakteristik Fasilitas yang Dapat Dikualifikasikan sebagai <i>Essential Facility</i> .....	72
4.	Struktur Pasar Persaingan Sempurna dan Terminal Kargo Bandar Udara sebagai <i>Essential Facility</i> .....	76
C.	Analisis Putusan KPPU terkait Penguasaan Fasilitas Kargo Bandar Udara.....	83
1.	Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Pengelolaan Terminal Kargo Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar .....	83
2.	Putusan KPPU Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang Dugaan Pelanggaran oleh PT Angkasa Pura Logistik .....	87
3.	Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2014 terkait Pelayanan Ground Handling di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai .....	91
D.	Relevansi Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terhadap Penguasaan Terminal Kargo .....	95

<b>E.    Penilaian Yuridis Akhir atas Penguasaan Terminal Kargo oleh PT     Angkasa Pura Indonesia berdasarkan <i>Essential facilities Doctrine</i> .....</b>	<b>101</b>
<b>BAB IV .....</b>	<b>107</b>
<b>PENUTUP .....</b>	<b>107</b>
<b>A.    Kesimpulan .....</b>	<b>107</b>
<b>B.    Saran .....</b>	<b>109</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>111</b>
<b>CURRICULUM VITAE .....</b>	<b>116</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Perekonomian Indonesia dibangun atas sistem yang menempatkan mekanisme pasar dan peran negara secara seimbang. Negara tidak sepenuhnya menyerahkan aktivitas ekonomi kepada pasar bebas, melainkan turut menguasai cabang-cabang produksi yang strategis untuk menjamin pemerataan dan keadilan sosial.<sup>1</sup> Prinsip tersebut ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945, bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, dan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>2</sup>

Kewenangan negara untuk menguasai sektor strategis diwujudkan melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025, yang menegaskan bahwa BUMN bertujuan menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa bermutu tinggi bagi pemenuhan hajat hidup

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Perekonomian Nasional*, (Jakarta: Konpress, 2009), hlm. 33–34.

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33.

orang banyak.<sup>3</sup> Dalam konteks pengelolaan bandar udara, kewenangan tersebut dijalankan oleh PT Angkasa Pura Indonesia, yang merupakan hasil penggabungan PT Angkasa Pura I (Persero) dan PT Angkasa Pura II (Persero), yang saat ini mengelola 35 (tiga puluh lima) bandar udara berdasarkan penetapan dan pertanggungjawaban kepada Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 227 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (selanjutnya disebut dengan UU Penerbangan).<sup>4</sup> Dengan dasar tersebut, PT. Angkasa Pura Indonesia memperoleh kewenangan menyelenggarakan pengelolaan bandar udara sesuai amanat undang-undang, namun pelaksanaannya tetap berada dalam koridor prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.<sup>5</sup>

Penggabungan tersebut dilakukan melalui mekanisme penggabungan perseroan berdasarkan ketentuan hukum perseroan terbatas dan telah memperoleh persetujuan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU-0056672.AH.01.02.TAHUN 2024 tentang Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar PT Angkasa Pura Indonesia<sup>6</sup> serta Surat Menteri

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 2.

<sup>4</sup> Muhammad Rijal & Irmulansati Tomohardjo, “Dinamika Komunikasi Antar Budaya Dalam Restrukturisasi PT Angkasa Pura II Setelah Pembentukan Perusahaan Induk”, *Jurnal Reputasi*, 20(2), 2024, hlm. 57.

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

<sup>6</sup> Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor AHU-0056672.AH.01.02 TAHUN 2024 tentang Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar PT Angkasa Pura Indonesia, 6 September 2024.

Hukum dan HAM Nomor AHU-AH.01.09-0249603 tanggal 9 September 2024 tentang Penerimaan Pemberitahuan Penggabungan Perseroan PT Angkasa Pura Indonesia.<sup>7</sup> Selanjutnya, melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 137 Tahun 2024 tentang PT Angkasa Pura Indonesia sebagai Badan Usaha Bandar Udara, status PT Angkasa Pura Indonesia sebagai Badan Usaha Bandar Udara ditetapkan kembali menggantikan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 76 Tahun 2023 dan KM 77 Tahun 2023.<sup>8</sup> Penggabungan ini merupakan bagian dari kebijakan restrukturisasi BUMN sektor kebandarudaraan dalam rangka integrasi pengelolaan bandar udara secara nasional serta penguatan tata kelola dan efisiensi operasional.

Kewenangan untuk menguasai pengelolaan bandar udara tidak bersifat menyeluruh terhadap semua jenis jasa, melainkan dibatasi oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan yang membedakan secara tegas antara jasa kebandarudaraan dan jasa bandar udara. Pasal 232 ayat (2) mengatur bahwa jasa kebandarudaraan hanya dapat diselenggarakan oleh badan usaha bandar udara setelah memperoleh izin dari Menteri. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada PT Angkasa Pura Indonesia untuk menyediakan dan mengembangkan fasilitas kebandarudaraan yang meliputi fasilitas pendaratan, lepas landas, manuver, parkir, dan penyimpanan pesawat

---

<sup>7</sup> Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor KM 137 Tahun 2024 tentang PT Angkasa Pura Indonesia sebagai Badan Usaha Bandar Udara, 18 Oktober 2024.

<sup>8</sup> Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor KM 137 Tahun 2024 tentang PT Angkasa Pura Indonesia sebagai Badan Usaha Bandar Udara, 18 Oktober 2024.

udara; fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan penumpang, kargo, dan pos; fasilitas elektronika, listrik, air, dan instalasi limbah; serta lahan untuk bangunan atau fasilitas lain yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan angkutan udara.

Berdasarkan ketentuan tersebut, kewenangan PT Angkasa Pura Indonesia dalam mengelola bandar udara dibatasi hanya pada penyelenggaraan jasa kebandarudaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 232 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Ketentuan ini tidak serta-merta memberikan hak bagi PT Angkasa Pura Indonesia untuk menguasai jasa bandar udara, yaitu jasa yang memberikan nilai tambah secara ekonomis sebagaimana diatur dalam Pasal 232 ayat (3).<sup>9</sup> Jasa bandar udara tersebut meliputi kegiatan seperti penyediaan hangar, perbengkelan pesawat udara, pergudangan, katering pesawat udara, pelayanan teknis penanganan pesawat udara di darat (*ground handling*), pelayanan penumpang dan bagasi, serta penanganan kargo dan pos, yang menurut Pasal 233 ayat (4) wajib diselenggarakan dengan memberikan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha lain.<sup>10</sup>

Selain fasilitas terminal kargo sebagai bagian dari jasa kebandarudaraan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 juga menegaskan bahwa berbagai kegiatan seperti pergudangan, *ground handling*, *regulated*

---

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Pasal 232 ayat (2) dan ayat (3).

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Pasal 233 ayat (4).

agent, dan pelayanan kargo termasuk dalam kategori jasa terkait bandar udara yang berdasarkan Pasal 233 ayat (4) wajib diselenggarakan dengan memberikan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha lain.<sup>11</sup> Ketentuan ini menegaskan bahwa penyelenggaraan jasa terkait bandar udara tidak dapat diberikan secara eksklusif kepada satu pelaku usaha, karena layanan tersebut bersifat kompetitif dan harus dibuka melalui mekanisme kemitraan serta akses terbuka. Dengan demikian, *sharing facilities* atau *operating sharing* tidak hanya relevan untuk fasilitas terminal kargo sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, tetapi juga perlu diterapkan pada jasa terkait bandar udara guna memastikan tidak terjadinya penguasaan secara berlebihan oleh satu entitas dan menjaga agar ruang persaingan usaha tetap sehat.<sup>12</sup>

Kegiatan jasa kebandarudaraan terhadap terminal kargo merupakan bagian dari fasilitas pokok pelayanan kargo di bandar udara yang berfungsi untuk memproses pengiriman dan penerimaan muatan udara, baik domestik maupun internasional dengan tujuan menjamin kelancaran proses kargo serta memenuhi persyaratan keamanan dan keselamatan penerbangan.<sup>13</sup> Terminal kargo pada prinsipnya termasuk dalam kategori jasa kebandarudaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 232 ayat (2) huruf b Undang-Undang

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Andi Fahmi Lubis, et al., *Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks*, (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 2017), hlm. 215.

<sup>13</sup> Badan Standardisasi Nasional, *Terminal Kargo Bandara Udara*, (SNI 03-7047-2004), hlm. 5.

Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, sehingga kewenangan penyelenggaraannya berada pada PT Angkasa Pura Indonesia sebagai badan usaha bandar udara.<sup>14</sup> Meskipun demikian, dalam pelaksanaan pelayanan kargo, PT. Angkasa Pura Indonesia diperkenankan menjalin kerjasama dengan pihak lain sepanjang pihak tersebut memiliki kemampuan dan kompetensi dalam penyelenggaraan jasa kebandarudaraan, sesuai ketentuan Pasal 30 dan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan. Namun demikian, otoritas dan tanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan kargo tetap berada sepenuhnya pada PT Angkasa Pura Indonesia sebagai badan usaha bandar udara.<sup>15</sup>

Peraturan mengenai kewenangan badan usaha bandar udara dalam menyelenggarakan jasa kebandarudaraan tidak sepenuhnya sejalan dengan praktik yang dilakukan oleh PT Angkasa Pura Indonesia melalui pola kerja sama pengelolaan terminal kargo dengan anak perusahaannya, yakni PT. Angkasa Pura Logistik. Dalam praktiknya, PT Angkasa Pura Logistik tidak hanya berperan sebagai Perusahaan Ekspedisi Muatan Pesawat Udara (EMPU) dan *regulated agent*, tetapi juga sebagai operator terminal kargo (*warehousing*) di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar. Kombinasi peran tersebut menempatkan PT Angkasa Pura Logistik sebagai satu-satunya penyedia layanan yang menangani proses pergudangan dan penanganan kargo,

---

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Pasal 232 ayat (2) huruf b.

<sup>15</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, Pasal 30 dan 31.

sehingga akses bagi pelaku usaha lain menjadi tidak tersedia secara efektif.<sup>16</sup> Temuan ini tercermin dalam Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016, di mana Majelis Komisi menyatakan bahwa PT Angkasa Pura Logistik telah melanggar Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 karena melakukan penguasaan pasar yang mengakibatkan hambatan masuk bagi pesaing potensial dalam layanan terminal kargo di bandar udara tersebut.<sup>17</sup>

Kondisi tersebut menunjukkan perlunya mempertimbangkan penggunaan mekanisme *sharing facilities* atau *operating sharing* dalam pengelolaan terminal kargo sebagai salah satu upaya untuk membuka ruang kompetisi yang sehat antar pelaku usaha. Dalam literatur hukum persaingan usaha Indonesia, *Essential facilities doctrine* (EFD) dipahami sebagai kerangka analitis untuk menilai apakah suatu fasilitas yang bersifat strategis, tidak dapat diduplikasi secara ekonomis, dan memiliki posisi yang menentukan bagi pelaku usaha lain, sehingga penutupan akses terhadap fasilitas tersebut dapat menciptakan hambatan masuk dan mengakibatkan terjadinya penguasaan pasar oleh pelaku usaha tertentu.<sup>18</sup> Dalam konteks terminal kargo, PT. Angkasa Pura Indonesia tetap memegang kewenangan dan tanggung jawab penuh atas pengelolaan fasilitas tersebut. Melalui mekanisme *sharing facilities*, pelaku

---

<sup>16</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 08/KPPU L 2016 tentang *Dugaan Pelanggaran yang dilakukan PT. Angkasa Pura Logistik*, hlm. 509-511.

<sup>17</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>18</sup> Siti Anisah, "Essential Facilities Doctrines pada Penguasaan Pasar oleh BUMN," *Refleksi Hukum*, 7(1), 2022, hlm. 41.

usaha lain diberikan hak akses terbatas untuk memanfaatkan terminal kargo, sehingga fasilitas tetap berfungsi secara optimal, persaingan usaha tetap terjaga, dan hak pengelolaan PT. Angkasa Pura Indonesia tidak berkurang. Dengan demikian, analisis melalui prinsip EFD menunjukkan pentingnya akses yang setara bagi seluruh pelaku usaha, tanpa diskriminasi, sekaligus mempertahankan tanggung jawab pengelolaan sepenuhnya di bawah PT. Angkasa Pura Indonesia.

Kesetaraan akses melalui mekanisme *sharing facilities* atau *operating sharing* menjadi penting mengingat pengelolaan terminal kargo secara tertutup berpotensi menghalangi partisipasi pelaku usaha lain dalam layanan pergudangan di bandar udara.<sup>19</sup> Putusan Nomor 22/KPPU L 2007 menegaskan bahwa pengelolaan terminal kargo pada dasarnya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga yang memiliki kompetensi. Dalam praktiknya, PT. Angkasa Pura Indonesia membentuk *Strategic Business Unit* (SBU) yang bernama *Speed & Secure Warehousing* (SSC Warehousing) untuk mengelola terminal kargo di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, tanpa membuka akses bagi pelaku usaha lain. Kondisi ini menciptakan penguasaan layanan pergudangan oleh satu pelaku usaha dan menimbulkan hambatan masuk bagi pesaing potensial. Majelis Komisi juga menemukan bahwa pelayanan yang diberikan SSC Warehousing tidak memenuhi standar dan

---

<sup>19</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran yang dilakukan PT. API*, hlm. 9.

menimbulkan kerugian bagi pengguna jasa, baik dari sisi biaya maupun kualitas.<sup>20</sup> Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Komisi menyatakan secara sah dan meyakinkan telah terjadi pelanggaran terhadap Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Bentuk penguasaan atas terminal kargo sebagaimana dipertimbangkan dalam Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 menunjukkan bagaimana pengelolaan fasilitas yang tidak terbuka bagi pelaku usaha lain dapat menciptakan hambatan masuk dalam pasar jasa kebandarudaraan.<sup>21</sup> Meskipun putusan tersebut tidak menggunakan *Essential facilities doctrine* (EFD), pola penguasaan fasilitas secara tertutup tersebut relevan untuk dibandingkan dengan analisis Majelis Komisi dalam Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014.<sup>22</sup> Dalam putusan tersebut, Majelis Komisi menggunakan doktrin EFD sebagai dasar penilaian bahwa penguasaan pelayanan *ground handling* pada General Aviation Terminal Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai terjadi karena layanan tersebut hanya diberikan melalui PT ExecuJet Indonesia berdasarkan perjanjian kerja sama dengan PT Angkasa Pura I (Persero), sehingga menutup kesempatan bagi pelaku usaha lain untuk memasuki pasar layanan tersebut. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Komisi menyatakan telah terjadi pelanggaran Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan memerintahkan

---

<sup>20</sup> Ibid, hlm. 27-28.

<sup>21</sup> Ibid, hlm. 40-41.

<sup>22</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17 UU 5/1999 oleh PT ExecuJet Indonesia*, hlm. 74-76

PT Angkasa Pura I (Persero) untuk membuka akses bagi pelaku usaha lain yang telah memperoleh izin jasa terkait bandar udara dari Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.<sup>23</sup>

Berbagai putusan di atas menunjukkan bahwa penguasaan tertutup atas terminal kargo dapat menimbulkan hambatan masuk bagi pelaku usaha lain dalam layanan kebandarudaraan. Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 memperlihatkan bahwa akses yang tidak terbuka pada fasilitas pergudangan menyebabkan penguasaan pasar oleh satu pelaku usaha.<sup>24</sup> Pola ini memiliki kemiripan dengan analisis Majelis Komisi dalam Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014, ketika doktrin *Essential facilities* digunakan untuk menilai pembatasan akses terhadap layanan *ground handling* di Bandara I Gusti Ngurah Rai.<sup>25</sup> Dalam konteks tersebut, terminal kargo dapat dipandang memiliki karakter esensial karena pelayanan kargo tidak dapat berlangsung tanpa pemanfaatan fasilitas tersebut, sehingga pembatasan akses berpotensi mengurangi ruang kompetisi.<sup>26</sup>

Sehubungan dengan karakter terminal kargo yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan layanan kargo dan potensi penguasaan berlebih

---

<sup>23</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 17 ayat (1).

<sup>24</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran yang dilakukan PT. AP I*, hlm. 7.

<sup>25</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17 UU 5/1999 oleh PT ExecuJet Indonesia*, hlm. 79.

<sup>26</sup> Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp, *Antitrust Law: An Analysis of Antitrust Principles and Their Application (5<sup>th</sup> ed)*, (USA: Aspen Publishers, 2022), hlm. 231–234.

apabila aksesnya bersifat tertutup, PT Angkasa Pura Indonesia melaksanakan ketentuan Pasal 30 dan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan melalui mekanisme *sharing facilities* atau *operating sharing*. Hal ini tercermin dalam kerja sama antara PT Angkasa Pura Indonesia dan PT Jasa Angkasa Semesta (JAS) dalam pengelolaan terminal kargo di dua bandar udara utama di Indonesia, yaitu terminal kargo Bandar Udara Juanda Surabaya dengan luas sekitar 3.249,91 meter persegi serta terminal kargo Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai Bali dengan luas sekitar 3.000 meter persegi, dimana operasional terminal dijalankan oleh PT. JAS berdasarkan proses seleksi operasional yang ditetapkan oleh PT. Angkasa Pura Indonesia.<sup>27</sup>

Melalui mekanisme ini, pengelolaan terminal kargo tetap berada di bawah kendali PT. Angkasa Pura Indonesia, sementara operasional dijalankan oleh PT. JAS, sehingga fasilitas dapat berfungsi secara optimal, persaingan usaha tetap terjaga, dan prinsip EFD terpenuhi secara adil, wajar, dan tidak diskriminatif, sekaligus mempertahankan tanggung jawab pengelolaan sepenuhnya di bawah PT. Angkasa Pura Indonesia.<sup>28</sup>

Penerapan *sharing facilities* atau *operating sharing* pada terminal kargo di dua bandar udara oleh PT Angkasa Pura Indonesia telah menghilangkan

---

<sup>27</sup> Ageng Wibowo, "PT Angkasa Pura I (Persero) & PT Jasa Angkasa Semesta Tbk, *Press Release: AP I Teken Perjanjian Kerja Sama Pengelolaan Kargo dan Pos di 2 Bandara dengan JAS*", Diakses melalui <https://www.ptjas.co.id/news/angkasa-pura-i-teken-perjanjian-kerja-sama-pengelolaan-kargo-dan-pos-di-2-bandara-dengan-jas/> diakses 18 November 2025.

<sup>28</sup> Muhammad Heriyanto, "Angkasa Pura I jalin kerja sama dengan PT JAS untuk optimalkan kargo bandara," *ANTARA News*, 22 Maret 2023, <https://www.antaranews.com/berita/3217909/angkasa-pura-i-jalin-kerja-sama-dengan-pt-jas-untuk-optimalkan-kargo-bandara> , diakses 20 November 2025

praktik penguasaan tunggal pada kedua terminal tersebut. Namun pada terminal kargo lainnya, mekanisme serupa belum diterapkan sehingga penguasaan tunggal oleh PT Angkasa Pura Indonesia sebagai operator terminal kargo masih berlangsung. Kondisi ini dapat menciptakan ketidakseimbangan *bargaining position* antara operator bandar udara dan pelaku usaha lain yang membutuhkan akses terhadap terminal kargo. Selain itu, PT Angkasa Pura Indonesia memiliki anak perusahaan yang menjalankan kegiatan jasa terkait kargo, yakni PT Angkasa Pura Kargo sebagai *regulated agent* dan penyedia layanan *ground handling*, serta PT Angkasa Pura Logistik sebagai Perusahaan Ekspedisi Muatan Pesawat Udara (EMPU)<sup>29</sup>, yang kegiatannya secara langsung berkaitan dengan operasional terminal kargo. Struktur usaha ini menimbulkan potensi pemusatan kegiatan ekonomi, karena satu kelompok usaha mengendalikan baik fasilitas terminal maupun beberapa aliran jasa terkait bandar udara.

Pemusatan kegiatan dalam konteks pengelolaan terminal kargo dapat dilihat dari kemampuan suatu pelaku usaha untuk memengaruhi atau menentukan harga jasa terminal kargo sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.<sup>30</sup> Pemberian kewenangan oleh negara kepada badan usaha bandar udara untuk mengelola fasilitas yang

---

<sup>29</sup> Akun Resmi PT Angkasa Pura Logistik (@ap\_logistics), “Profil layanan EMPU (Perusahaan Ekspedisi Muatan Pesawat Udara),” Instagram, melalui <https://www.instagram.com/p/CuB8WABLcgW/?igsh=c2N1dHhuM3M4aHU2>, diakses 23 November 2025.

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 1 angka 3.

berkaitan dengan hajat hidup orang banyak dapat menimbulkan pemusatan kegiatan secara vertikal maupun horizontal, terutama ketika pengelola terminal juga memiliki anak perusahaan yang bergerak pada jasa terkait bandar udara. Dalam situasi demikian, analisis melalui *Essential facilities doctrine* (EFD) menunjukkan pentingnya mekanisme *sharing facilities* atau *operating sharing* untuk membuka akses yang wajar, adil, dan nondiskriminatif bagi pelaku usaha lain sehingga ruang persaingan usaha tetap terjaga.<sup>31</sup>

Dalam praktiknya, analisis prinsip EFD menegaskan bahwa meskipun anak perusahaan PT. Angkasa Pura Indonesia dapat bersaing dengan pelaku usaha lain di bidang jasa terkait bandar udara, akses terhadap terminal kargo tetap perlu dibuka melalui mekanisme *sharing facilities* atau *operating sharing* agar tidak menimbulkan hambatan masuk bagi pelaku usaha lain. Tanpa mekanisme tersebut, pengelolaan terhadap terminal kargo tetap berada dibawah penguasaan tunggal, sehingga menciptakan ketidakseimbangan posisi tawar dalam penyelenggaraan jasa kargo udara. Dalam berbagai yurisdiksi, doktrin EFD digunakan untuk menjelaskan pentingnya keterbukaan akses terhadap fasilitas yang memiliki peran strategis, sehingga persaingan usaha dapat berlangsung secara wajar dan tidak diskriminatif.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Sally Van Siclen, "The Essential Facilities Concept," OECD Competition Policy Roundtable, DAF/CLP(96)23, 1996, hlm. 8-12.

<sup>32</sup> Debra J. Pearlstein et al., *Antitrust Law Developments (5th ed.)*, American Bar Association, 2002, hlm. 280-283

Penggunaan konsep EFD dalam konteks hukum persaingan usaha di Indonesia masih bersifat konseptual dan belum memiliki kedudukan normatif yang eksplisit. KPPU menerapkannya secara argumentatif dalam pertimbangan putusan tertentu, tanpa adanya pengaturan khusus yang menetapkan kriteria fasilitas esensial maupun batasan kewajiban aksesnya. Dalam situasi ketika suatu fasilitas memiliki peranan penting dalam mendukung kelancaran layanan kargo dan aktivitas perdagangan, analisis melalui EFD dapat membantu menjelaskan pentingnya keterbukaan akses yang wajar, adil, dan nondiskriminatif bagi pelaku usaha agar persaingan tetap berjalan secara sehat.<sup>33</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menganalisis secara yuridis relevansi dan penggunaan konsep EFD dalam penyelenggaraan terminal kargo di bandar udara yang dikelola oleh PT Angkasa Pura Indonesia. Analisis ini diarahkan untuk menjawab dua persoalan utama, yaitu apakah pelayanan kargo di bandar udara dikualifikasikan sebagai *essential facilities* dalam perspektif hukum persaingan usaha serta apakah PT Angkasa Pura Indonesia terhadap terminal kargo mencerminkan penguasaan atas fasilitas yang memiliki karakter esensial. Penilaian ini diperlukan untuk menentukan sejauh mana penguasaan oleh BUMN tersebut masih dapat dibenarkan sebagai pelaksanaan fungsi negara sesuai Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 51 Undang-

---

<sup>33</sup> Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp, op.cit, hlm. 230.

Undang Nomor 5 Tahun 1999, atau apakah penguasaan tersebut berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat beberapa permasalahan pokok yang perlu diteliti lebih lanjut agar penelitian ini terarah dan fokus. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah PT Angkasa Pura Indonesia dalam pengelolaan kargo di bandara udara dapat dikualifikasikan menguasai *essential facilities doctrine*?
2. Apakah pelayanan kargo di bandar udara termasuk sebagai *essential facilities* dalam perspektif hukum persaingan usaha?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis PT Angkasa Pura dalam pengelolaan kargo di bandara udara apakah dapat dikualifikasikan menguasai *essential facilities doctrine*.
2. Menganalisis pelayanan kargo di bandar udara termasuk sebagai *essential facilities* dalam perspektif hukum persaingan usaha.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam kajian hukum persaingan usaha, dengan memperkaya pemahaman mengenai relevansi *Essential facilities doctrine* (EFD) dalam konteks pengelolaan terminal kargo di bandar udara. Hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan teoretis dalam memperjelas kriteria fasilitas esensial serta batasan penguasaan oleh pelaku usaha, terutama Badan Usaha Milik Negara yang menjalankan fungsi pelayanan publik sekaligus kegiatan komersial.

## **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pembuat kebijakan, regulator sektor penerbangan, serta Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam merumuskan kebijakan yang menjamin keterbukaan akses, mencegah penguasaan berlebih, dan menjaga ruang kompetisi yang sehat dalam penyelenggaraan layanan kargo di bandar udara. Penelitian ini juga dapat memberikan perspektif bagi pelaku usaha yang bergerak di bidang jasa terkait bandar udara mengenai pentingnya mekanisme *operating sharing* sebagai instrumen untuk memastikan pelayanan yang efisien dan non-diskriminatif.

## **E. Orisinalitas Penelitian**

Berikut orisinalitas penelitian yang dikaji melalui penelitian terdahulu yang relevan seputar *Essential facilities doctrine* (EFD), antara lain:

**Tabel 1.**

**Daftar Karya Ilmiah Sebelumnya**

No	Nama	Judul	Perbandingan Pokok Pembahasan	Hasil Penelitian
1	Gessica Freshana Marsauli	Tinjauan Yuridis <i>Essential facilities doctrine</i> Dalam Hukum Persaingan Usaha (Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019)	Mengkaji penerapan EFD di AS, Uni Eropa, dan Indonesia dengan fokus pada kriteria fasilitas esensial dan relevansinya terhadap sektor transportasi & distribusi barang.	Menunjukkan Indonesia belum mengatur EFD secara eksplisit dalam UU No. 5/1999; pentingnya pengawasan fasilitas esensial, termasuk sektor kargo, untuk mencegah monopoli.
2	Nandi Wardhana	Legal Analysis of The Doctrine of <i>Essential facilities Duties</i> in The Indonesia Competition Law (Diponegoro Law Review, Vol. 3, No. 2, 2018)	Menganalisis doktrin EFD Duties dalam hukum persaingan Indonesia serta membandingkan penerapannya dengan yurisdiksi AS dan Eropa.	Perlu pengaturan EFD yang lebih jelas untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan penguasaan pasar oleh pelaku usaha.
3	Siti Rizkia Amelia	<i>Essential facilities doctrine</i> dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh BUMN (Tesis, FH UII, 2015)	Membahas EFD dalam konteks pelayanan publik oleh BUMN serta potensi hambatan masuk akibat penguasaan fasilitas esensial oleh satu entitas.	Fasilitas esensial yang dikuasai BUMN dapat menimbulkan hambatan masuk jika akses tidak dibuka; perlu penerapan EFD untuk mencegah penyalahgunaan.
4	Fidyani Leirta Pramoeديyanto	<i>Essential facilities doctrine</i> untuk Membatasi Hak Eksklusif Paten (Jurnal Ilmiah PPKn, Vol. 5 No. 2, 2020)	Menguraikan hubungan antara hak eksklusif paten dan doktrin EFD dalam membatasi monopoli berbasis	EFD dapat digunakan untuk mengatasi penyalahgunaan hak eksklusif paten dengan mewajibkan akses terhadap fasilitas penting bagi pesaing.

			kekayaan intelektual.	
5	Siti Anisah	<i>Essential facilities</i> Doctrines pada Penguasaan Pasar oleh Badan Usaha Milik Negara (Refleksi Hukum, Vol. 7 No. 1, 2022)	Menganalisis penerapan EFD dalam kasus-kasus penguasaan pasar oleh BUMN, termasuk perbandingan dua putusan berbeda KPPU terkait objek yang sama.	Ditemukan inkonsistensi KPPU dalam menerapkan EFD; EFD seharusnya dijadikan standar evaluasi setiap perkara penguasaan pasar oleh BUMN pemilik fasilitas esensial.
6	Tessana Pridia Paramitha	<i>Essential facilities doctrine</i> dalam Membatasi Penguasaan Pasar (Analisis Putusan 02/KPPU-I/2013) (Jurnal Kultura, Vol. 2 No. 4, 2024)	Menganalisis konsep EFD dan penerapannya pada kasus Pelindo II serta karakteristik fasilitas esensial yang tidak dapat diduplikasi.	EFD memuat kewajiban akses wajar; Pelindo II terbukti menyalahgunakan <i>essential facilities</i> melalui kebijakan eksklusivitas bongkar muat yang menghalangi pesaing.
7	Mita Rahmawitri, Sylvana Murni Deborah Hutabarat	Praktek Monopoli Pos dan Kargo yang Dikelola oleh Pengelola PT Angkasa Pura II (Persero) (Jurnal Krtha Bhayangkara, Vol. 14 No. 2, 2020)	Mengkaji dugaan praktik monopoli oleh PT Angkasa Pura II terkait penetapan tarif, DKT, pergudangan Lini 2, dan perubahan sistem pemeriksaan kargo/pos di Bandara Kualanamu.	PT AP II terbukti melakukan praktik monopoli melanggar Pasal 17 UU 5/1999; KPPU menjatuhkan sanksi administratif dan memerintahkan perbaikan tata kelola tarif.

## F. Kerangka Berpikir

Kebijakan persaingan (*competition policy*) merupakan konsep dasar yang memayungi seluruh pengaturan mengenai mekanisme pasar, perilaku

pelaku usaha, serta intervensi negara dalam perekonomian. Menurut Andi Fahmi et al, *competition policy* memiliki dua instrumen utama yaitu hukum persaingan usaha (*competition law*) dan advokasi persaingan (*competition advocacy*) yang bekerja secara simultan untuk memastikan struktur pasar tetap efisien, terbuka, dan tidak diskriminatif.<sup>34</sup> Dengan demikian, *competition policy* merupakan dasar filosofis, sedangkan hukum persaingan usaha adalah instrumen yuridis operasional yang mengatur perjanjian, kegiatan, dan penyalahgunaan posisi dominan oleh pelaku usaha. Adapun advokasi persaingan menjadi instrumen preventif yang memastikan kebijakan pemerintah, khususnya di sektor-sektor strategis, tidak menciptakan hambatan masuk maupun distorsi pasar.

Hal tersebut sejalan dengan uraian Johnny Ibrahim, yang menjelaskan bahwa persaingan usaha merupakan *condition sine qua non* bagi sistem ekonomi pasar. Ia menekankan bahwa tanpa persaingan, mekanisme pasar kehilangan daya dorong untuk mencapai efisiensi dan keadilan. Oleh karena itu, setiap kebijakan negara, termasuk kebijakan perusahaan bandar udara, tidak dapat dilepaskan dari prinsip persaingan sehat. Dengan demikian, hubungan antara *competition policy*, *competition law*, dan *competition advocacy* penting untuk dijadikan fondasi kerangka berpikir penelitian ini,

---

<sup>34</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: ROV Creative Media, 2009), hlm. 40.

terutama karena isu utama tesis berkaitan erat dengan potensi penyalahgunaan penguasaan fasilitas kargo oleh badan usaha yang ditunjuk negara.<sup>35</sup>

Dalam konteks inilah *Essential facilities doctrine* (EFD) ditempatkan sebagai alat analitis yang relevan untuk menilai apakah suatu fasilitas tertentu dalam hal ini terminal kargo merupakan fasilitas strategis yang tidak dapat diduplikasi, sehingga penutupan akses terhadap fasilitas tersebut oleh operator bandara dapat mengakibatkan hambatan masuk (*entry barriers*) dan distorsi pasar yang berlawanan dengan prinsip persaingan. Doktrin ini telah digunakan dalam sebagian putusan KPPU, misalnya pada perkara *ground handling* di Bandara I Gusti Ngurah Rai, sebagai dasar untuk menentukan kewajiban akses yang wajar dan tidak diskriminatif.<sup>36</sup>

Selanjutnya, kerangka pemikiran ini juga harus memperhitungkan posisi negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 dan batasan monopoli yang diberikan melalui Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999. Bandar udara sebagai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak berada di bawah mandat negara. Namun, seperti dijelaskan Johnny Ibrahim, “hak menguasai negara” tidak identik dengan monopoli absolut, melainkan harus dipahami dalam konteks efisiensi dan kesejahteraan publik.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2009), hlm. 40.

<sup>36</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17 UU 5/1999 oleh PT ExecuJet Indonesia*, hlm. 75.

<sup>37</sup> Johnny Ibrahim, op.cit, hlm. 32 dan 38.

Terminal kargo sebagai bagian dari fasilitas kebandarudaraan memiliki posisi strategis dalam sistem logistik nasional, sehingga setiap bentuk penguasaan tunggal terhadap fasilitas tersebut harus diuji melalui prinsip persaingan usaha, termasuk melalui EFD. Adapun penjelasan lebih lanjut diuraikan sebagai berikut:

### **1. Efisiensi Ekonomi dan Relevansinya dengan *Essential facilities Doctrine***

Efisiensi ekonomi merupakan salah satu tujuan utama hukum persaingan usaha sebagaimana secara eksplisit dirumuskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya dalam rangka menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional.<sup>38</sup> Efisiensi dipahami sebagai kondisi ideal di mana sumber daya ekonomi dialokasikan dan digunakan secara optimal untuk menghasilkan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat. Dalam konteks hukum persaingan usaha, efisiensi menjadi parameter penting untuk menilai apakah suatu struktur pasar atau perilaku pelaku usaha mendukung atau justru menghambat terciptanya persaingan yang sehat.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3.

<sup>39</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 36-37.

Dalam kaitannya dengan fasilitas yang bersifat strategis, *Essential facilities doctrine* (EFD) digunakan sebagai alat analitis untuk menilai apakah penguasaan eksklusif terhadap suatu fasilitas yang tidak dapat direplikasi secara ekonomis berpotensi menghambat tercapainya efisiensi ekonomi. Apabila akses terhadap fasilitas tersebut ditutup atau dibatasi secara tidak wajar, maka struktur pasar menjadi tidak kompetitif dan tujuan efisiensi sebagaimana diamanatkan hukum persaingan usaha tidak dapat tercapai. Untuk menilai lebih lanjut dampak penguasaan fasilitas esensial tersebut terhadap mekanisme pasar, analisis efisiensi ekonomi perlu diuraikan melalui dua dimensi utama, yaitu:

1) Efisiensi Alokatif

Efisiensi alokatif tercapai apabila harga barang atau jasa yang ditawarkan di pasar mencerminkan biaya dan nilai yang wajar dalam kondisi persaingan yang efektif. Dalam teori ekonomi persaingan, efisiensi alokatif ditandai oleh kondisi di mana harga sama dengan biaya marjinal, sehingga sumber daya dialokasikan sesuai dengan kebutuhan dan preferensi pasar.<sup>40</sup> Namun, ketika terminal kargo dikuasai secara eksklusif oleh operator bandar udara atau anak

---

<sup>40</sup> Ibid.

perusahaannya, potensi penetapan harga secara sepihak menjadi semakin besar.<sup>41</sup>

Kondisi tersebut tercermin dalam Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007, di mana PT Angkasa Pura I melalui SBU SSC *Warehousing* terbukti mengenakan tarif layanan kargo di atas tingkat yang wajar, sehingga menimbulkan kerugian bagi pelaku usaha pengguna jasa.<sup>42</sup> Kasus ini menunjukkan bahwa ketika akses terhadap fasilitas kargo sebagai fasilitas yang bersifat esensial ditutup bagi pelaku usaha lain, efisiensi alokatif terganggu karena harga tidak lagi mencerminkan struktur biaya kompetitif.

Dalam kerangka *Essential facilities Doctrine*, penutupan akses terhadap fasilitas yang tidak dapat diduplikasi seperti terminal kargo yang secara fisik dan ekonomis hanya tersedia satu di setiap bandar udara menghilangkan mekanisme disiplin pasar oleh konsumen dan pelaku usaha lain. Akibatnya, biaya logistik menjadi lebih tinggi dibandingkan kondisi yang seharusnya tercapai dalam pasar yang kompetitif.<sup>43</sup>

## 2) Efisiensi Produktif

---

<sup>41</sup> M. Husni Thamrin, *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia*, (Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung–Indonesia, 2006), hlm. 26.

<sup>42</sup> Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Pengelolaan Terminal Kargo Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar.

<sup>43</sup> Mita Rahmawitri & Sylvana Murni Deborah Hutabarat, “Praktek Monopoli Pos dan Kargo yang Dikelola oleh PT Angkasa Pura II (Persero)”, *Krtha Bhayangkara*, 14(2), 2020, hlm. 211.

Efisiensi produktif berkaitan dengan kemampuan pelaku usaha untuk memproduksi barang dan jasa dengan biaya terendah melalui inovasi, peningkatan kualitas layanan, serta optimalisasi penggunaan teknologi. Dalam perspektif kebijakan persaingan, persaingan usaha mendorong pelaku usaha untuk terus meningkatkan efisiensi proses produksi dan kualitas output agar tetap kompetitif.<sup>44</sup>

Sebagaimana dijelaskan dalam literatur persaingan usaha, lingkungan pasar yang kompetitif memaksa pelaku usaha untuk berinovasi, meningkatkan mutu pelayanan, dan menurunkan biaya produksi. Tanpa adanya tekanan persaingan, pelaku usaha yang menguasai pasar cenderung kehilangan insentif untuk melakukan perbaikan tersebut.<sup>45</sup> Dalam konteks pengelolaan terminal kargo, apabila fasilitas tersebut dikelola secara tertutup oleh operator bandar udara yang sekaligus memiliki anak perusahaan di sektor jasa kargo, maka dorongan untuk meningkatkan efisiensi produktif menjadi rendah. Ketiadaan pesaing yang dapat mengakses dan memanfaatkan fasilitas yang sama berpotensi menimbulkan stagnasi teknologi dan kualitas pelayanan, sehingga tujuan efisiensi sebagaimana dikehendaki hukum persaingan usaha tidak tercapai.

---

<sup>44</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 36-37.

<sup>45</sup> M. Husni Thamrin, *op.cit*, hlm. 22-23.

## 2. Kesejahteraan Konsumen dan Dampak Penguasaan Fasilitas Esensial

Kesejahteraan konsumen merupakan salah satu tujuan fundamental hukum persaingan usaha sebagaimana tercermin dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang menempatkan kepentingan umum dan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai orientasi utama pengaturan persaingan.<sup>46</sup> Dalam perspektif kebijakan persaingan, kesejahteraan konsumen dipahami tidak hanya sebagai perlindungan terhadap harga yang wajar, tetapi juga mencakup kualitas layanan, keberagaman pilihan, serta akses yang adil terhadap barang dan jasa.

Dalam sektor kargo udara, konsumen tidak hanya terbatas pada pengirim barang secara langsung, melainkan mencakup pelaku UMKM, perusahaan *e-commerce*, industri manufaktur, serta masyarakat luas sebagai penerima akhir barang. Oleh karena itu, keterbukaan akses terhadap terminal kargo memiliki dampak langsung terhadap efisiensi distribusi dan kesejahteraan konsumen secara luas. Apabila akses terhadap terminal kargo tidak terbuka dan dikuasai secara eksklusif oleh satu pelaku usaha, maka dampak negatifnya akan dirasakan oleh seluruh rantai pasok.<sup>47</sup>

Praktik penguasaan eksklusif terhadap fasilitas kargo berpotensi menimbulkan berbagai konsekuensi yang merugikan konsumen, antara lain

---

<sup>46</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3.

<sup>47</sup> Mita Rahmawitri dan Sylvana Murni Deborah Hutabarat, *op.cit*, hlm. 112.

meningkatnya biaya layanan kargo, berkurangnya pilihan penyedia jasa, menurunnya kualitas pelayanan akibat tidak adanya tekanan kompetitif, serta meningkatnya biaya logistik nasional secara keseluruhan. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip dasar persaingan usaha yang menghendaki pasar bekerja secara kompetitif untuk memberikan manfaat optimal bagi konsumen.<sup>48</sup>

Sebagaimana tercermin dalam sejumlah putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, penguasaan tunggal atas layanan kargo dan fasilitas pendukungnya terbukti menyebabkan tingginya tarif layanan dan membebani pelaku usaha kecil serta pengguna jasa logistik yang bergantung pada angkutan udara.<sup>49</sup> Dampak tersebut secara langsung mengurangi kesejahteraan konsumen, baik melalui kenaikan harga maupun penurunan kualitas layanan, sehingga bertentangan dengan tujuan kebijakan persaingan untuk melindungi kepentingan umum.

Dalam kerangka *Essential facilities doctrine* (EFD), kesejahteraan konsumen menjadi parameter penting untuk menilai apakah penolakan atau pembatasan akses terhadap fasilitas esensial berdampak negatif terhadap posisi tawar konsumen dan pelaku usaha pengguna jasa. Apabila pembatasan akses mengakibatkan konsumen harus membayar harga yang

---

<sup>48</sup> Andi Fahmi Lubis et al., op.cit, hlm. 18-19.

<sup>49</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran yang dilakukan PT Angkasa Pura I (Persero) dalam Pengelolaan Terminal Kargo Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar*, 2007, hlm. 9.

lebih tinggi atau menerima layanan dengan kualitas yang lebih rendah, maka pemberian akses yang wajar, adil, dan tidak diskriminatif terhadap fasilitas esensial tersebut menjadi keharusan dalam rangka menjaga persaingan usaha yang sehat dan melindungi kesejahteraan konsumen.<sup>50</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, karena fokus utamanya adalah mengkaji dan menganalisis norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan dan hukum persaingan usaha, serta putusan-putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang berkaitan dengan pengelolaan dan pelayanan terminal kargo di bandar udara.<sup>51</sup> Penelitian hukum normatif menitikberatkan pada studi terhadap kaidah hukum sebagai *normative system*, sehingga relevan digunakan untuk menelaah apakah pengaturan dan praktik pengelolaan terminal kargo telah sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha yang berlaku.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Pelayanan Ground Handling di General Aviation Terminal Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai*, 2014, hlm. 64–66.

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 13–14.

<sup>52</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 35–36.

Analisis dalam penelitian ini secara khusus diarahkan untuk menilai kedudukan pelayanan kargo di bandar udara sebagai fasilitas yang bersifat esensial dalam perspektif hukum persaingan usaha, serta menelaah posisi PT Angkasa Pura Indonesia dalam pengelolaan terminal kargo yang berpotensi menimbulkan penguasaan atas fasilitas esensial (*essential facilities*). Dengan demikian, jenis penelitian ini telah selaras dengan latar belakang masalah dan rumusan masalah penelitian, yang berfokus pada penilaian normatif terhadap penguasaan fasilitas strategis oleh BUMN dan implikasinya terhadap persaingan usaha yang sehat.

## **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian ini adalah norma hukum dan putusan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan dan pengelolaan pelayanan kargo di bandar udara dalam perspektif hukum persaingan usaha, yang meliputi peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan dan persaingan usaha.

Secara khusus, objek penelitian juga mencakup Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 22/KPPU-L/2007, Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016, dan Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014, yang dijadikan dasar analisis untuk menilai penguasaan fasilitas kebandarudaraan dalam perspektif *Essential facilities Doctrine*.

Secara khusus, objek kajian penelitian difokuskan pada kedudukan terminal kargo bandar udara sebagai fasilitas yang bersifat

esensial (*essential facilities*) serta penguasaan pengelolaannya oleh PT Angkasa Pura Indonesia sebagai badan usaha milik negara.

### **3. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan jasa kebandarudaraan dan hukum persaingan usaha, khususnya yang mengatur pelayanan kargo di bandar udara, kewenangan badan usaha bandar udara, serta pengecualian monopoli oleh negara. Pendekatan ini digunakan untuk menilai kesesuaian pengaturan normatif pengelolaan terminal kargo dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dan konsep *essential facilities*.

Selanjutnya, pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan mengkaji putusan-putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang relevan dengan penguasaan dan pengelolaan terminal kargo dan fasilitas kebandarudaraan, khususnya putusan yang berkaitan dengan dugaan praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan oleh badan usaha bandar udara. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis penerapan norma hukum persaingan usaha dalam praktik serta menilai bagaimana

konsep *essential facilities* diterapkan oleh KPPU dalam menyelesaikan perkara terkait pelayanan kargo di bandar udara.<sup>53</sup>

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengkaji dan merumuskan doktrin *Essential facilities doctrine* (EFD), konsep posisi dominan, serta konsep *monopoly by law* dalam hukum persaingan usaha. Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya berfokus pada norma tertulis dan putusan, tetapi juga membangun kerangka konseptual yang digunakan sebagai dasar analisis yuridis terhadap penguasaan terminal kargo bandar udara.

#### **4. Sumber Penelitian**

Sumber penelitian dalam penelitian hukum normatif ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Pengelompokan sumber penelitian tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa analisis hukum dilakukan secara sistematis dan komprehensif dengan bertumpu pada bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, bahan hukum yang bersifat penjelas dan analitis, serta bahan hukum penunjang yang relevan dengan permasalahan hukum yang diteliti.<sup>54</sup>

##### **a. Bahan Hukum Primer**

---

<sup>53</sup> Ibid, hlm. 94.

<sup>54</sup> Ibid, hlm. 182.

Bahan hukum primer mencakup seluruh aturan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan
- 4) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- 5) Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar.
- 6) Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13/KPPU-I/2014 tentang Pelayanan Jasa *Ground Handling* di General Aviation Terminal Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai.
- 7) Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang Dugaan Praktek Monopoli dalam Pengelolaan Terminal Kargo oleh PT Angkasa Pura Logistik.

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan analisis terhadap bahan

hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Buku teks dan literatur ilmiah di bidang hukum persaingan usaha dan hukum kebandarudaraan.
- 2) Buku metodologi penelitian hukum dan penelitian hukum normatif.
- 3) Artikel ilmiah dan jurnal hukum terakreditasi yang membahas konsep *Essential facilities Doctrine*, monopoli oleh badan usaha milik negara, serta persaingan usaha di sektor transportasi dan infrastruktur strategis.
- 4) Hasil penelitian terdahulu, tesis, dan disertasi yang relevan dengan isu penguasaan fasilitas strategis dan penerapan hukum persaingan usaha di Indonesia.
- 5) Doktrin dan pendapat para ahli hukum persaingan usaha yang digunakan untuk memperkuat argumentasi teoretis dan analisis hukum dalam penelitian ini.

**c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang berfungsi sebagai penunjang untuk membantu memahami istilah, konsep, dan pengertian tertentu yang digunakan dalam penelitian. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Kamus hukum dan kamus istilah hukum.

- 2) Ensiklopedia hukum dan sumber referensi umum lainnya.
- 3) Sumber penunjang lain yang relevan untuk memperjelas konsep teknis dan terminologi dalam hukum persaingan usaha dan kebandarudaraan.

## **5. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menggunakan bahan hukum yang memuat teori-teori hukum, doktrin, serta peraturan perundang-undangan yang relevan di bidang penerbangan dan hukum persaingan usaha untuk mengkaji penguasaan dan pengelolaan terminal kargo di bandar udara. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan, khususnya terkait kedudukan pelayanan kargo sebagai fasilitas yang bersifat esensial serta penerapan hukum persaingan usaha dalam putusan-putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, kemudian diklasifikasikan menurut jenis, sumber, dan hierarkinya untuk dianalisis secara menyeluruh.

## **6. Pengolahan Data**

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dalam penelitian ini diolah dan dianalisis secara deduktif, yaitu dengan menarik kesimpulan hukum dari norma umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum persaingan usaha ke dalam konteks konkret

pengelolaan terminal kargo bandar udara sebagaimana tercermin dalam putusan-putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan memberikan uraian dan penafsiran terhadap ketentuan hukum, teori, serta putusan yang relevan agar diperoleh pemahaman yang sistematis dan bermakna.<sup>55</sup> Selanjutnya, penelitian ini menggunakan metode analisis interpretatif untuk menafsirkan ketentuan hukum yang mengatur persaingan usaha dan kewenangan badan usaha bandar udara, serta metode argumentatif untuk membandingkan doktrin hukum persaingan usaha, khususnya *Essential facilities Doctrine*, dengan penerapannya dalam kasus penguasaan terminal kargo oleh badan usaha milik negara, sehingga dapat ditarik kesimpulan yuridis mengenai kedudukan terminal kargo sebagai fasilitas esensial dan kesesuaian mekanisme akses yang diterapkan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.<sup>56</sup>

## **H. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun secara sistematis dalam empat bab, dengan rincian sebagai berikut.

Bab I Pendahuluan, berisi uraian mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian,

---

<sup>55</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit*, hlm. 134.

<sup>56</sup> Sunggono, B., *Metode Penelitian Hukum*, (Semarang: PT. Ghalia Indonesia, 1997), hlm. 53.

kerangka berpikir, serta metode penelitian yang meliputi jenis penelitian, objek penelitian, pendekatan penelitian, sumber penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik pengolahan serta analisis bahan hukum.

Bab II Landasan Teori dan Kerangka Konseptual, membahas teori dan konsep yang digunakan sebagai dasar analisis dalam penelitian ini. Pada bab ini diuraikan konsep hukum persaingan usaha, kebijakan persaingan, pengecualian monopoli oleh negara, serta teori *Essential facilities doctrine* (EFD) sebagai pisau analisis utama dalam menilai penguasaan fasilitas strategis.

Bab III Analisis dan Pembahasan, berisi analisis yuridis yang secara langsung ditujukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Bab ini membahas apakah terminal kargo bandar udara dapat dikualifikasikan sebagai fasilitas yang bersifat esensial berdasarkan *Essential facilities Doctrine*, serta menganalisis secara normatif apakah penguasaan dan mekanisme akses terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia telah sesuai dengan prinsip hukum persaingan usaha yang sehat.

Bab IV Penutup, memuat kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian serta saran atau rekomendasi normatif yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum persaingan usaha, khususnya dalam penegakan hukum dan pengaturan pengelolaan fasilitas kargo di bandar udara di Indonesia.

**BAB II**  
**HUKUM PERSAINGAN USAHA DAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN**  
**USAHA (KPPU)**

**A. Pengertian Hukum Persaingan Usaha**

Prinsip perlindungan persaingan usaha dalam hukum Indonesia berakar pada gagasan demokrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945.<sup>57</sup> Penjelasan pasal tersebut menegaskan bahwa kegiatan ekonomi harus dijalankan atas dasar kerja sama untuk kepentingan masyarakat luas, sehingga struktur ekonomi tidak boleh dikuasai oleh pihak tertentu melalui praktik monopoli atau konsentrasi kekuatan pasar. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, penilaian mengenai apakah suatu barang atau jasa termasuk kategori yang menguasai hajat hidup orang banyak bersifat dinamis dan harus dilakukan secara objektif, tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan ideologis, melainkan juga mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi pengelolaannya dalam praktik.<sup>58</sup> Dengan demikian, penguasaan negara atas cabang produksi yang penting tidak dapat dimaknai sebagai legitimasi penguasaan absolut yang menutup mekanisme persaingan.

Dalam kerangka prinsip hukum persaingan usaha tersebut, penerapan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tidak bersifat absolut.

---

<sup>57</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33

<sup>58</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 169–171.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengenal adanya pengecualian terbatas terhadap penerapan hukum persaingan usaha, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51. Namun demikian, pengecualian tersebut tidak dapat diterapkan secara otomatis, melainkan harus diuji secara normatif dan kontekstual agar tetap sejalan dengan tujuan demokrasi ekonomi.<sup>59</sup>

Sebagaimana yang dirumuskan oleh Andi Fahmi Lubis et.al. bahwa pengecualian terhadap penerapan hukum persaingan usaha harus diverifikasi berdasarkan sejumlah parameter, yaitu:

1. Apakah kegiatan usaha tersebut benar-benar berkaitan dengan hajat hidup orang banyak.
2. Apakah kegiatan usaha tersebut bersifat strategis, antara lain ditinjau dari skala volume kegiatan, besaran investasi, perhitungan *sunk cost*, dan tingkat efisiensi yang dihasilkan.
3. Apakah kegiatan usaha tersebut termasuk cabang produksi yang secara normatif dikuasai oleh negara.
4. Bagaimana mekanisme penetapan penyelenggaraannya, apakah diselenggarakan oleh badan usaha milik negara atau oleh badan lain yang ditunjuk oleh pemerintah.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Temmy Wijaya, “Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, *Keadaban: Jurnal Sosial & Humaniora*, 2(1), 2020, hlm. 23.

<sup>60</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 399.

Dengan demikian, pengecualian dalam hukum persaingan usaha harus dipahami sebagai mekanisme hukum yang bersifat selektif dan terbatas, sehingga tidak dapat digunakan untuk membenarkan setiap bentuk penguasaan pasar atau fasilitas strategis yang berpotensi menutup persaingan.

Prinsip pengecualian dalam hukum persaingan usaha menjadi relevan untuk dianalisis dalam sektor kebandarudaraan, mengingat kegiatan kebandarudaraan memiliki karakter sebagai sektor strategis yang mengandung dimensi pelayanan publik sekaligus kegiatan usaha. Dalam kerangka Tatanan Kebandarudaraan Nasional, penyelenggaraan jasa kebandarudaraan meliputi berbagai jenis kegiatan, antara lain:

1. penyediaan dan pengelolaan fasilitas untuk mendukung kegiatan pendaratan, lepas landas, parkir, dan penyimpanan pesawat udara;
2. penyediaan dan pengelolaan fasilitas terminal untuk pelayanan angkutan penumpang, kargo, dan pos;
3. penyediaan fasilitas penunjang teknis, termasuk sistem navigasi, kelistrikan, air, serta pengelolaan limbah;
4. penyelenggaraan jasa pelayanan penerbangan dan kegiatan penunjang bandar udara lainnya; dan
5. penyediaan fasilitas serta usaha lain yang mendukung kelancaran perusahaan jasa kebandarudaraan.

Kegiatan-kegiatan tersebut berada dalam lingkup pengaturan negara sebagai bagian dari sistem kebandarudaraan nasional, namun pelaksanaannya

dilakukan melalui mekanisme perusahaan oleh badan usaha bandar udara. Kondisi ini menunjukkan adanya keterkaitan langsung antara pengelolaan fasilitas kebandarudaraan dengan penerapan prinsip-prinsip hukum persaingan usaha.<sup>61</sup>

Dalam kaitannya dengan pihak yang bertanggung jawab atas perusahaan fasilitas kebandarudaraan tersebut, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan memberikan pembedaan yang jelas antara penyelenggara bandar udara dan badan usaha bandar udara. Badan usaha bandar udara merupakan badan hukum yang kegiatan utamanya mengoperasikan bandar udara untuk pelayanan umum secara komersial, sedangkan unit penyelenggara bandar udara adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan kebandarudaraan pada bandar udara yang belum diusahakan secara komersial.<sup>62</sup> Perbedaan ini menunjukkan bahwa dalam konteks bandar udara yang diusahakan secara komersial, pengelolaan fasilitas kebandarudaraan dilakukan oleh badan usaha dalam hubungan hukum dengan pengguna jasa, sehingga tidak terlepas dari penerapan prinsip-prinsip hukum persaingan usaha.

Dalam praktiknya, penguasaan fasilitas kebandarudaraan oleh badan usaha bandar udara, khususnya fasilitas terminal kargo, berpotensi menimbulkan persoalan hukum persaingan usaha apabila kewenangan

---

<sup>61</sup> Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1996 tentang Kebandarudaraan, Pasal 22.

<sup>62</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Pasal 1 angka 43 dan angka 44.

pengelolaan tersebut digunakan untuk menutup akses pelaku usaha lain atau menciptakan hambatan masuk. Terminal kargo memiliki karakter strategis dalam rantai logistik udara dan tidak mudah direplikasi secara ekonomis, sehingga penguasaannya oleh satu pelaku usaha dapat berdampak langsung terhadap struktur pasar jasa kargo udara.<sup>63</sup>

Dengan demikian, prinsip hukum persaingan usaha dalam penelitian ini diposisikan sebagai kerangka normatif untuk menilai batas-batas penguasaan fasilitas kebandarudaraan yang dibenarkan oleh hukum. Prinsip ini digunakan untuk menguji apakah pelayanan kargo bandar udara dapat dikualifikasikan sebagai fasilitas yang bersifat esensial serta apakah penguasaannya oleh PT Angkasa Pura Indonesia telah memenuhi parameter pengecualian hukum persaingan usaha sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.<sup>64</sup>

## **B. Asas Hukum Persaingan Usaha**

Asas dalam hukum persaingan usaha berfungsi sebagai fondasi normatif yang memberikan arah bagaimana norma hukum di dalam undang-undang dipahami dan diterapkan. Asas tidak hanya berperan sebagai nilai dasar yang bersifat deklaratif, tetapi juga sebagai pedoman interpretatif dalam menilai perilaku pelaku usaha, kebijakan negara, serta pengelolaan fasilitas strategis

---

<sup>63</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 36-37.

<sup>64</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 50 dan Pasal 51.

yang berpotensi memengaruhi struktur pasar. Oleh karena itu, pembahasan mengenai asas-asas hukum persaingan usaha menjadi penting sebelum memasuki analisis norma dan doktrin yang lebih teknis, khususnya dalam penelitian yang menelaah penguasaan fasilitas kebandarudaraan sebagai fasilitas yang bersifat esensial.<sup>65</sup>

Dalam konteks penelitian ini, asas-asas hukum persaingan usaha memiliki relevansi langsung dengan penelitian mengenai pengelolaan terminal kargo bandar udara. Pengujian terhadap penerapan *Essential facilities doctrine* tidak dapat dilepaskan dari asas-asas tersebut, karena asas menjadi tolok ukur normatif untuk menilai apakah penguasaan suatu fasilitas masih berada dalam batas yang dibenarkan oleh hukum persaingan usaha atau justru berpotensi menutup akses dan merusak persaingan. Dengan demikian, asas-asas hukum persaingan usaha berfungsi sebagai kerangka nilai yang membimbing analisis terhadap penguasaan fasilitas strategis dalam sektor kebandarudaraan.<sup>66</sup>

Asas dalam suatu undang-undang merupakan fondasi yang memberikan arah bagaimana norma hukum di dalamnya dipahami dan diterapkan. Dalam UU No. 5 Tahun 1999, asas yang menjadi dasar pengaturan persaingan usaha termuat dalam Pasal 2, yaitu asas demokrasi ekonomi. Asas ini memuat prinsip

---

<sup>65</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 2.

<sup>66</sup> Andre Fahreza, *Tinjauan Yuridis Penerapan Essential Facilities Doctrine dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2017, hlm. 133–135

bahwa kegiatan usaha harus dijalankan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Dengan demikian, pengaturan persaingan usaha tidak semata mengatur perilaku ekonomi, tetapi mencerminkan tujuan negara untuk menjaga harmoni antara kegiatan bisnis dan kesejahteraan masyarakat luas. Asas ini sekaligus menjadi landasan interpretatif untuk memahami keseluruhan substansi undang-undang.<sup>67</sup>

Demokrasi ekonomi yang menjadi dasar Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan penjabaran langsung dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemaknaan demokrasi ekonomi tidak hanya merujuk pada efisiensi pasar, tetapi juga mencakup cita-cita sosial dalam sistem ekonomi nasional yang menempatkan kepentingan umum sebagai orientasi utama kegiatan ekonomi.<sup>68</sup> Berdasarkan asas demokrasi ekonomi dan tujuan hukum persaingan usaha tersebut, dalam praktik penegakan hukum persaingan dikenal sejumlah prinsip normatif yang digunakan untuk menilai penguasaan fasilitas strategis, antara lain:

1. Prinsip kesetaraan kesempatan berusaha, yang menuntut agar setiap pelaku usaha memiliki kesempatan yang sama hgybnuntuk mengakses pasar dan sarana produksi.

---

<sup>67</sup> Andi Fahmi Lubis, et al, op.cit, hlm. 15.

<sup>68</sup> Reskah Hartati, "Efektivitas Penegakan Hukum Persaingan Usaha Terhadap Praktik Monopoli di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Kesejahteraan Universitas Al Azhar Indonesia*, 9(2), 2024, hlm. 6-7.

2. Prinsip non-diskriminasi, yang menghendaki agar penguasaan suatu fasilitas tidak digunakan untuk memberikan perlakuan istimewa atau menutup akses pelaku usaha lain tanpa dasar hukum yang sah.
3. Prinsip keterbukaan akses, yang menekankan bahwa pengelolaan fasilitas strategis harus dilakukan secara wajar dan proporsional dan tidak menimbulkan hambatan masuk yang tidak perlu.

Prinsip-prinsip normatif tersebut memiliki keterkaitan langsung dengan penerapan *Essential facilities Doctrine*, khususnya dalam menilai kewajiban pemberian akses terhadap fasilitas yang tidak mudah direplikasi secara ekonomis, seperti terminal kargo bandar udara.<sup>69</sup>

Dengan latar filosofis tersebut, asas demokrasi ekonomi memberikan kerangka konseptual bagi pembentukan norma-norma pengaturan persaingan. Asas ini menegaskan bahwa upaya negara mencegah konsentrasi kekuatan ekonomi tidak dimaksudkan untuk menghambat dunia usaha, melainkan memastikan kesempatan berusaha tetap terbuka bagi semua lapisan. Dalam konteks ini, asas demokrasi ekonomi berfungsi sebagai instrumen normatif yang menjaga agar struktur pasar tidak dikuasai oleh pelaku usaha tertentu melalui praktik yang merusak persaingan, sekaligus menempatkan hukum persaingan dalam koridor nilai kebersamaan dan keadilan sosial.<sup>70</sup> Dalam konteks penguasaan terminal kargo bandar udara, asas-asas ini menjadi dasar

---

<sup>69</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2012), 123–125.

<sup>70</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 15.

untuk menilai apakah pengelolaan fasilitas strategis tersebut berpotensi menciptakan hambatan masuk dan mengganggu struktur pasar jasa kargo udara.

Asas dalam Pasal 2 berfungsi sebagai pedoman interpretatif bagi penegakan hukum. Meskipun asas ini tidak menetapkan kewajiban konkret bagi pelaku usaha, ia menjadi dasar untuk menilai apakah suatu tindakan, kebijakan, atau praktik berada dalam koridor persaingan yang sehat. Asas demokrasi ekonomi mengharuskan otoritas persaingan dan pengambil kebijakan untuk selalu mempertimbangkan hubungan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum dalam menafsirkan setiap norma. Oleh karena itu, asas ini menjadi kompas yang membimbing seluruh penerapan UU No. 5 Tahun 1999, termasuk dalam menentukan sifat anti-kompetitif suatu perilaku dan dalam merumuskan kebijakan persaingan nasional. Dalam penelitian ini, asas-asas hukum persaingan usaha tersebut diposisikan sebagai dasar normatif untuk menguji apakah pelayanan kargo bandar udara dapat dikualifikasikan sebagai fasilitas esensial serta apakah penguasaannya oleh PT Angkasa Pura Indonesia masih berada dalam batas pengecualian yang dibenarkan oleh Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

### **C. Tujuan Hukum Persaingan Usaha**

Tujuan hukum persaingan usaha merupakan orientasi normatif yang menjadi dasar bagi perumusan kebijakan dan penegakan hukum persaingan. Berbeda dengan asas yang berfungsi sebagai nilai dasar, tujuan hukum

persaingan usaha menunjukkan arah konkret yang hendak dicapai oleh pengaturan persaingan dalam praktik.<sup>71</sup> Dalam konteks penelitian ini, tujuan hukum persaingan usaha menjadi penting karena penerapan *Essential facilities doctrine* pada dasarnya merupakan instrumen untuk menilai apakah penguasaan suatu fasilitas strategis masih sejalan dengan tujuan yang dirumuskan oleh undang-undang. Oleh karena itu, pembahasan mengenai tujuan hukum persaingan usaha diperlukan untuk menilai pengelolaan terminal kargo bandar udara dalam perspektif kepentingan umum dan persaingan usaha yang sehat.<sup>72</sup>

Tujuan pengaturan persaingan usaha dalam UU No. 5 Tahun 1999 secara tegas tercantum dalam Pasal 3, yang memberikan arah kebijakan persaingan di Indonesia. Salah satu tujuan utama adalah menjaga kepentingan umum sekaligus meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai bagian dari upaya mencapai kesejahteraan rakyat.<sup>73</sup> Hal ini menunjukkan bahwa hukum persaingan tidak berdiri terpisah dari agenda pembangunan ekonomi nasional, melainkan merupakan instrumen yang mendukung tercapainya pemanfaatan sumber daya secara optimal. Dengan demikian, tujuan Pasal 3 menegaskan bahwa persaingan usaha dipandang strategis untuk mewujudkan kondisi

---

<sup>71</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3.

<sup>72</sup> Gessica Freshana Marsauli, *Tinjauan Yuridis Penerapan Essential Facilities Doctrine dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019, hlm. 24–28.

<sup>73</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3 huruf a.

ekonomi yang berkeadilan dan produktif. Formulasi ini memberikan orientasi makro bagi penerapan hukum persaingan.<sup>74</sup>

Tujuan berikutnya adalah menciptakan iklim usaha yang kondusif melalui persaingan yang setara bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil. Rumusan ini mempertegas bahwa persaingan sehat harus membuka peluang yang sama tanpa memandang skala usaha.<sup>75</sup> Dengan adanya tujuan ini, undang-undang memberikan sinyal bahwa dominasi pelaku usaha besar tidak boleh menghambat pertumbuhan usaha kecil yang memiliki peran signifikan dalam perekonomian rakyat. Pengaturan ini juga mencerminkan cita-cita pemerataan kesempatan berusaha sebagai salah satu elemen penting demokrasi ekonomi. Dengan demikian, sistem persaingan diharapkan dapat berjalan secara inklusif dan tidak diskriminatif.

Dalam kerangka tujuan tersebut, penciptaan persaingan yang sehat juga mengandung makna kesetaraan perlakuan antar pelaku usaha sebagai tujuan konkret hukum persaingan usaha. Kesetaraan ini tidak dimaknai sebagai perlakuan yang sama secara mutlak, melainkan sebagai jaminan bahwa perbedaan perlakuan harus memiliki dasar hukum dan rasionalitas yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>76</sup> Dalam sektor kebandarudaraan, tujuan kesetaraan

---

<sup>74</sup> Tarmizi, "Analisis Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019", *Jurnal Real Riset*, 4(1), 2022, hlm. 15.

<sup>75</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3 huruf b.

<sup>76</sup> *Ibid.*

pelaku usaha menjadi relevan karena penguasaan fasilitas terminal kargo oleh satu badan usaha berpotensi menciptakan keunggulan struktural yang menyulitkan pelaku usaha lain untuk bersaing. Oleh karena itu, tujuan kesetaraan pelaku usaha berfungsi sebagai tolok ukur normatif untuk menilai apakah pengelolaan fasilitas kargo masih sejalan dengan tujuan hukum persaingan usaha.<sup>77</sup>

Selain itu, Pasal 3 juga menetapkan tujuan untuk mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha. Praktik tersebut dianggap berpotensi merusak dinamika pasar dan menghambat akses pelaku usaha lain.<sup>78</sup> Dengan tujuan ini, undang-undang memberikan dasar normatif bagi negara untuk menindak perilaku yang memanfaatkan kekuatan pasar secara berlebihan. Pencegahan monopoli tidak hanya dimaksudkan untuk melindungi struktur pasar, tetapi juga untuk memastikan bahwa konsumen tetap memperoleh manfaat berupa harga yang wajar, kualitas produk yang baik, dan ragam pilihan. Tujuan ini menjadi pilar utama dalam rezim hukum persaingan Indonesia.<sup>79</sup>

Efektivitas dan efisiensi kegiatan usaha merupakan tujuan lain yang ditekankan Pasal 3. Efisiensi tidak hanya dipahami sebagai pengurangan biaya, tetapi juga mencakup peningkatan produktivitas, inovasi, dan penggunaan

---

<sup>77</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 16-17.

<sup>78</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3 huruf c.

<sup>79</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 34.

sumber daya secara optimal. Dengan menetapkan tujuan ini, undang-undang menegaskan bahwa persaingan sehat merupakan mekanisme penting untuk memacu daya saing nasional. Pelaku usaha didorong untuk memperbaiki proses bisnis, meningkatkan kualitas layanan, dan mengembangkan produk yang lebih kompetitif.<sup>80</sup> Dalam konteks pengelolaan terminal kargo bandar udara, tujuan efisiensi ini berkaitan erat dengan kelancaran distribusi barang, biaya logistik, dan daya saing ekonomi nasional, sehingga penguasaan fasilitas esensial tanpa mekanisme akses yang wajar berpotensi menghambat tercapainya efisiensi struktural yang dikehendaki hukum persaingan usaha.<sup>81</sup>

Tujuan-tujuan dalam Pasal 3 juga mencerminkan standar kebijakan yang dianggap ideal dalam regulasi persaingan di berbagai negara, yaitu perlindungan kepentingan umum dan peningkatan efisiensi ekonomi. Kedua unsur ini menjadi pedoman penting dalam merumuskan kebijakan maupun strategi penegakan hukum. Walaupun Pasal 3 tidak mengandung kewajiban langsung bagi pelaku usaha, ketentuan ini menjadi rujukan utama ketika menafsirkan batas-batas tindakan yang diperbolehkan dalam pasar. Oleh karena itu, seluruh penerapan UU No. 5 Tahun 1999 harus selalu merujuk pada apakah upaya hukum yang dilakukan mampu mencapai tujuan yang dirumuskan dalam pasal tersebut. Dalam penelitian ini, tujuan-tujuan hukum persaingan usaha

---

<sup>80</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3 huruf a dan d.

<sup>81</sup> Johnny Ibrahim, op.cit, hlm. 41.

tersebut diposisikan sebagai alat uji normatif dalam penerapan *Essential facilities doctrine* untuk menjawab rumusan masalah mengenai kedudukan terminal kargo bandar udara sebagai fasilitas esensial serta kesesuaian penguasaannya oleh PT Angkasa Pura Indonesia dengan tujuan hukum persaingan usaha yang sehat.<sup>82</sup>

#### **D. Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999**

Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menetapkan bahwa negara dapat memberikan hak monopoli atau pemusatan kegiatan tertentu kepada badan usaha milik negara atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah. Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi praktik monopoly by law yang dibolehkan oleh undang-undang, selama praktik tersebut ditujukan untuk kepentingan publik atau pengelolaan sektor strategis yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Pedoman KPPU menjelaskan bahwa pemberian hak eksklusif ini tidak menghilangkan prinsip pengawasan persaingan usaha; pelaku usaha yang menerima mandat tetap berada dalam koridor pembatasan perilaku yang ditetapkan regulator agar kekuasaan monopoli tidak disalahgunakan.<sup>83</sup> Dengan demikian, Pasal 51 berfungsi sebagai batas khusus yang memisahkan monopoli legal oleh negara dari monopoli terlarang. Dalam

---

<sup>82</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3.

<sup>83</sup> Ibid, Pasal 51.

konteks hukum persaingan usaha, Pasal 51 harus dipahami sebagai pengecualian yang bersifat terbatas dan fungsional, bukan sebagai kekebalan absolut terhadap penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Pedoman pelaksanaan Pasal 51 menegaskan bahwa pengecualian hanya berlaku apabila kewenangan monopoli diberikan secara eksplisit di dalam undang-undang atau peraturan setingkat undang-undang.<sup>84</sup> Kriteria ini menjadi penting untuk mencegah perluasan interpretasi oleh BUMN yang dapat mengklaim hak eksklusif tanpa landasan normatif yang jelas. Dalam konteks ini, BUMN yang berfungsi ganda sebagai operator dan regulator harus berhati-hati, karena kewenangan mereka hanya dikecualikan sejauh diatur secara eksplisit sebagai mandat negara.<sup>85</sup> Dengan demikian, Pasal 51 menempatkan batasan agar pengecualian tidak menjadi sarana memperluas kekuasaan ekonomi secara tidak proporsional. Pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mensyaratkan bahwa monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut harus berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga kepentingan umum menjadi parameter utama dalam penerapannya.

Selain berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, Pasal 51 mensyaratkan bahwa monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut harus

---

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> KPPU, *Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*, Jakarta: KPPU, 2010, hlm. 3.

menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.<sup>86</sup> Makna “penting bagi negara” tidak hanya diukur dari nilai ekonominya, tetapi juga dari fungsi strategisnya dalam mendukung kepentingan nasional. Dalam konteks kebandarudaraan, bandar udara sering diposisikan sebagai infrastruktur strategis negara. Namun demikian, apakah seluruh kegiatan di dalam bandar udara termasuk pelayanan terminal kargo secara otomatis dapat dikualifikasikan sebagai cabang produksi yang penting bagi negara tetap memerlukan pengujian normatif berdasarkan tujuan Pasal 51.<sup>87</sup>

Pasal 51 secara tegas membatasi pengecualian monopoli hanya pada kegiatan yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini berfungsi sebagai jaminan kepastian hukum sekaligus mencegah perluasan pengecualian melalui kebijakan administratif, perjanjian, atau praktik pengusahaan semata. Oleh karena itu, klaim hak eksklusif oleh BUMN harus memiliki dasar normatif yang jelas dan eksplisit dalam peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang. Unsur ini menjadi krusial dalam menilai apakah penguasaan pelayanan terminal kargo bandar udara memiliki dasar hukum yang memadai atau justru melampaui ruang lingkup pengecualian Pasal 51.<sup>88</sup>

Meskipun memberikan pengecualian, Pasal 51 tidak menghapus pengawasan terhadap potensi perilaku anti-kompetitif. KPPU menilai apakah

---

<sup>86</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 51.

<sup>87</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 169–172.

<sup>88</sup> *Ibid*, hlm. 125-128.

pelaku usaha yang memperoleh hak eksklusif tersebut tetap beroperasi sesuai dengan prinsip kepentingan umum dan efisiensi sebagaimana termuat dalam Pasal 3.<sup>89</sup> Apabila pelaku usaha memanfaatkan kedudukan monopolisnya untuk menetapkan harga yang tidak wajar, membatasi akses pasar, atau melakukan diskriminasi, maka tindakan tersebut dapat menimbulkan pergeseran dari monopoly by law yang dibenarkan menjadi monopoli terlarang yang harus dikoreksi.<sup>90</sup> Hal ini menunjukkan bahwa pengecualian Pasal 51 bersifat fungsional, bukan kekebalan absolut terhadap penegakan hukum persaingan. Dalam hal BUMN sebagai pelaksana mandat negara, kewenangan monopoli harus dijalankan secara proporsional dan tidak menyimpang dari tujuan yang ditetapkan undang-undang.

Sejumlah putusan KPPU menunjukkan bahwa pelaku usaha yang menerima mandat monopoli tetap dapat dinyatakan melampaui ruang lingkup pengecualian apabila tindakannya tidak sejalan dengan tujuan Pasal 51. Dalam beberapa kasus kebandarudaraan, KPPU menilai bahwa meskipun BUMN diberikan hak eksklusif oleh negara, tindakan yang menghambat akses pelaku usaha lain tetap dapat dinilai sebagai pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 apabila tidak sesuai dengan batas pengecualian.<sup>91</sup> Pertimbangan utama KPPU adalah

---

<sup>89</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3.

<sup>90</sup> Tarmizi, *op.cit*, hlm. 16-17.

<sup>91</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran yang dilakukan PT. AP I*, 2007, hlm. 9.

dampak perilaku tersebut terhadap kepentingan umum dan struktur pasar, bukan sekadar status monopoli yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, Pasal 51 diposisikan sebagai alat uji normatif untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini, yaitu apakah penguasaan pelayanan terminal kargo bandar udara oleh PT Angkasa Pura Indonesia masih berada dalam koridor pengecualian yang dibenarkan undang-undang atau justru melampaui batas tersebut.<sup>92</sup>

#### **E. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk berdasarkan amanat Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebagai lembaga independen yang bertugas mengawasi pelaksanaan ketentuan persaingan usaha di Indonesia. Independensi KPPU dimaksudkan agar lembaga ini dapat menjalankan fungsi pengawasan secara objektif, tanpa intervensi eksekutif maupun pelaku usaha, sehingga keputusan yang diambil benar-benar mencerminkan prinsip persaingan sehat.<sup>93</sup> Dalam kerangka itu, KPPU memiliki posisi yang unik karena mengemban peran sebagai quasi-judicial body, yakni lembaga administratif yang diberi kewenangan untuk menerima laporan, melakukan penyelidikan, memeriksa pelaku usaha, dan menjatuhkan putusan

---

<sup>92</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 818–819.

<sup>93</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 30.

serta sanksi administratif.<sup>94</sup> Dengan karakter tersebut, KPPU menjadi pilar utama dalam penegakan hukum persaingan sekaligus penyeimbang kekuatan pasar. Dalam perkembangannya, KPPU tidak hanya berperan sebagai pelaksana norma tertulis, tetapi juga sebagai lembaga yang mengembangkan pendekatan dan penafsiran hukum persaingan usaha untuk menjawab persoalan struktural yang tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang.

Kewenangan KPPU diatur dalam Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999, yang mencakup, antara lain, melakukan penilaian terhadap perjanjian atau kegiatan usaha, memanggil pelaku usaha serta saksi untuk dimintai keterangan, meminta data dan dokumen, melakukan pemeriksaan lapangan, serta menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang terbukti melanggar ketentuan undang-undang.<sup>95</sup> Dalam menjalankan kewenangannya, KPPU tidak hanya fokus pada perilaku pelaku usaha, tetapi juga menilai dampak suatu tindakan terhadap struktur pasar dan kepentingan umum. Hal ini menguatkan fungsi KPPU sebagai otoritas yang tidak hanya bersifat represif, melainkan juga preventif melalui analisis pasar dan pemberian pertimbangan kebijakan persaingan. Dalam perkembangannya, KPPU tidak hanya berperan sebagai pelaksana norma tertulis, tetapi juga sebagai lembaga yang mengembangkan pendekatan dan penafsiran hukum

---

<sup>94</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit.*, 2009, hlm. 311-312.

<sup>95</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 36.

persaingan usaha untuk menjawab persoalan struktural yang tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang.<sup>96</sup>

Seiring dengan perkembangan penegakan hukum persaingan usaha, KPPU juga mengembangkan pendekatan pencegahan melalui kebijakan kepatuhan persaingan usaha. Pendekatan ini diwujudkan melalui Program Kepatuhan Persaingan Usaha yang mendorong pelaku usaha untuk memahami dan menerapkan prinsip-prinsip persaingan sehat sejak tahap perencanaan kegiatan usaha. Melalui mekanisme tersebut, penegakan hukum persaingan tidak semata berfungsi sebagai sarana penindakan setelah terjadinya pelanggaran, tetapi juga sebagai instrumen edukatif yang bertujuan mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebelum menimbulkan dampak yang merugikan struktur pasar dan kepentingan umum.<sup>97</sup>

Dalam menjalankan fungsi penegakan hukum, KPPU mengadopsi mekanisme pemeriksaan dua tahap sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi KPPU, yaitu pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan lanjutan. Pemeriksaan pendahuluan bertujuan menentukan ada atau tidaknya dugaan pelanggaran berdasarkan laporan masyarakat, laporan pelaku usaha, atau inisiatif KPPU sendiri. Apabila ditemukan bukti awal yang cukup, proses dilanjutkan ke

---

<sup>96</sup> Zuhro Puspitasari, “Rekonsepsi Pengecualian Monopoli yang Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia”, *Jurnal Panorama Hukum*, 2(2), 2017, hlm. 235-236.

<sup>97</sup> Novalia Pertiwi dan Annisa Azzahrah Burhan, “Efektivitas Penerapan Program Kepatuhan Persaingan Usaha dalam Pencegahan Persaingan Usaha Tidak Sehat,” *Jurnal Studia Legalia*, 4(1), 2023, hlm. 72–73

pemeriksaan lanjutan dengan agenda pembuktian yang lebih rinci. Dalam tahap ini, KPPU memeriksa alat bukti, mendengar keterangan ahli, dan melakukan analisis ekonomi serta hukum untuk memastikan apakah perilaku pelaku usaha mengandung unsur anti-persaingan.<sup>98</sup> Proses ini menunjukkan bahwa KPPU menjalankan tugas adjudikatif yang kompleks dengan standar pembuktian yang ketat. Melalui mekanisme ini, KPPU tidak semata-mata menilai pelanggaran berdasarkan bentuk perilaku (conduct), tetapi juga mempertimbangkan struktur pasar dan penguasaan fasilitas strategis sebagai faktor penentu terjadinya pembatasan persaingan.<sup>99</sup>

Salah satu terobosan hukum penting yang dikembangkan oleh KPPU dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha adalah penerapan *Essential facilities doctrine* (EFD). Doktrin ini digunakan oleh KPPU untuk menilai penguasaan fasilitas atau infrastruktur yang bersifat strategis dan tidak mudah direplikasi secara ekonomis oleh pelaku usaha lain. Meskipun *Essential facilities doctrine* tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU menerapkannya sebagai instrumen analitis untuk mencegah penutupan akses pasar dan menjaga struktur persaingan tetap terbuka. Penerapan EFD menunjukkan bahwa KPPU tidak hanya berperan sebagai penegak norma tertulis, tetapi juga sebagai lembaga yang secara aktif

---

<sup>98</sup> Peraturan Komisi KPPU Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>99</sup> Zuhro Puspitasari, *op.cit*, hlm. 238.

mengembangkan pendekatan hukum guna mengisi kekosongan pengaturan dalam undang-undang.<sup>100</sup>

Penerapan *Essential facilities doctrine* oleh KPPU memiliki relevansi yang kuat dalam sektor kebandarudaraan, khususnya terkait pengelolaan fasilitas terminal kargo bandar udara. Fasilitas kargo memiliki karakter sebagai sarana strategis yang menjadi pintu masuk utama bagi pelaku usaha jasa logistik dan distribusi barang.<sup>101</sup> Dalam konteks badan usaha milik negara seperti PT Angkasa Pura Indonesia, EFD digunakan oleh KPPU untuk menguji batas kewenangan penguasaan fasilitas tersebut, meskipun BUMN memperoleh mandat negara dalam pengelolaan bandar udara. Dengan demikian, EFD berfungsi sebagai instrumen korektif untuk memastikan bahwa penguasaan fasilitas oleh BUMN tidak berkembang menjadi praktik pembatasan persaingan yang merugikan kepentingan umum.<sup>102</sup>

Meskipun demikian, efektivitas pelaksanaan fungsi penegakan dan advokasi persaingan usaha oleh KPPU tidak terlepas dari kekuatan kelembagaan yang dimilikinya. Dalam perkembangan hukum persaingan usaha di Indonesia, terdapat pandangan yang menilai bahwa kewenangan KPPU masih perlu diperkuat agar mampu merespons kompleksitas praktik persaingan

---

<sup>100</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Bab II dan Bab III.

<sup>101</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Bab II.

<sup>102</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran yang dilakukan PT. AP I*, 2007, hlm. 2.

usaha modern, terutama pada sektor-sektor strategis yang melibatkan badan usaha besar dan penguasaan infrastruktur penting. Pandangan ini menempatkan KPPU sebagai institusi yang tidak hanya berperan dalam penegakan hukum administratif, tetapi juga sebagai aktor kunci dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha, kepentingan publik, dan arah kebijakan ekonomi nasional.<sup>103</sup>

Dalam praktiknya, KPPU tidak hanya menegakkan hukum, tetapi juga melakukan advokasi persaingan usaha melalui pemberian saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam penyusunan kebijakan ekonomi.<sup>104</sup> Fungsi advokasi ini penting untuk mencegah kebijakan pemerintah menciptakan hambatan masuk atau keunggulan tidak wajar bagi pelaku usaha tertentu. Dengan demikian, KPPU berperan menjaga agar regulasi dan kebijakan nasional tidak bertentangan dengan prinsip persaingan sehat. Peran ganda sebagai penegak hukum dan penasihat kebijakan memperlihatkan bahwa KPPU merupakan lembaga kunci dalam mewujudkan pasar yang efisien, terbuka, dan berpihak pada kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1999.<sup>105</sup> Dalam konteks penelitian ini, *Essential facilities doctrine* yang diterapkan oleh KPPU dipahami sebagai

---

<sup>103</sup> Muh. Syah Quddus dan Atqo Darmawan Aji, “Urgensi Penguatan Kewenangan KPPU untuk Menegakkan Hukum pada Tindak Pidana Persaingan Usaha Tidak Sehat,” *Sapientia et Virtus*, 10(1), 2025, 512–514.

<sup>104</sup> KPPU, *Pedoman Program Kepatuhan Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Jakarta: KPPU, 2016), 5.

<sup>105</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 3.

kerangka normatif untuk menilai penguasaan fasilitas terminal kargo bandar udara dalam perspektif hukum persaingan usaha.

**BAB III**

**ANALISIS HUKUM *ESSENTIAL FACILITIES DOCTRINE* DALAM  
PELAYANAN KARGO DI BANDARA INDONESIA**

**A. Kedudukan PT Angkasa Pura Indonesia dalam Pengelolaan Terminal  
Kargo Bandar Udara**

Bandar udara merupakan infrastruktur strategis yang memiliki fungsi vital dalam sistem transportasi udara nasional serta distribusi barang dan jasa. Dalam perspektif hukum udara, bandar udara tidak hanya dipahami sebagai sarana teknis penerbangan, tetapi juga sebagai simpul kegiatan ekonomi yang berkaitan langsung dengan kepentingan umum. Oleh karena itu, keberadaan dan pengelolaan bandar udara berada dalam lingkup penguasaan negara, mengingat perannya yang menentukan keselamatan penerbangan, keteraturan lalu lintas udara, serta kelancaran mobilitas orang dan barang.<sup>106</sup>

Penguasaan negara atas bandar udara diwujudkan melalui kewenangan pengaturan, pengendalian, dan pengawasan oleh pemerintah. Kewenangan tersebut bertujuan untuk menjamin penyelenggaraan penerbangan yang aman, tertib, dan efisien serta memastikan bahwa penyediaan jasa kebandarudaraan berjalan sesuai dengan kepentingan publik. Dalam kerangka hukum nasional, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan memberikan dasar

---

<sup>106</sup> Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, Buku I: Hukum Udara, (Bandung: Alumni, 2014), hlm. 186–188.

hukum bagi negara untuk melimpahkan pengelolaan bandar udara kepada Badan Usaha Bandar Udara yang memperoleh izin dari pemerintah, termasuk dalam pengelolaan fasilitas penunjang kegiatan penerbangan.<sup>107</sup>

Selain pelayanan penumpang, penyelenggaraan jasa kebandarudaraan juga mencakup pelayanan jasa barang dan pos yang dilaksanakan melalui penyediaan fasilitas terminal kargo. Terminal kargo berfungsi sebagai sarana utama dalam kegiatan pengangkutan, penyimpanan, dan distribusi barang melalui moda transportasi udara. Tanpa keberadaan terminal kargo, kegiatan jasa kargo udara tidak dapat berjalan secara efektif dan aman, sehingga keberadaan fasilitas ini menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem kebandarudaraan secara keseluruhan.<sup>108</sup>

Terminal kargo bandar udara memiliki karakteristik khusus karena berkaitan langsung dengan sistem keamanan dan keselamatan penerbangan. Selain itu, pembangunan dan pengoperasian terminal kargo memerlukan investasi besar serta perizinan ketat dari negara, sehingga fasilitas ini tidak mudah diduplikasi oleh pelaku usaha lain di luar pengelola bandar udara. Kondisi tersebut menyebabkan terminal kargo secara faktual hanya dapat disediakan oleh pengelola bandar udara yang telah memperoleh kewenangan dari negara dan berada di bawah pengawasan pemerintah.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Pasal 232 dan Pasal 233.

<sup>108</sup> K. Martono dan Amad Sudiro, *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 36–37.

<sup>109</sup> Saefullah Wiradipradja, *op.cit*, hlm. 190.

Dalam praktik penyelenggaraan jasa kebandarudaraan di Indonesia, pengelolaan terminal kargo pada bandar udara yang diusahakan secara komersial berada di bawah kewenangan PT Angkasa Pura Indonesia sebagai Badan Usaha Milik Negara. Pemberian kewenangan tersebut merupakan bentuk pelimpahan tugas negara kepada BUMN untuk mengelola fasilitas bandar udara beserta fasilitas penunjangnya.<sup>110</sup> Dengan demikian, PT Angkasa Pura Indonesia tidak hanya bertindak sebagai entitas bisnis, tetapi juga sebagai perpanjangan tangan negara dalam penyediaan layanan kebandarudaraan yang menyangkut kepentingan umum.

Kedudukan PT Angkasa Pura Indonesia sebagai pengelola terminal kargo menempatkan perseroan tersebut pada posisi yang dominan dalam struktur pasar jasa kebandarudaraan, khususnya pada sektor kargo udara. Setiap pelaku usaha jasa kargo yang beroperasi di bandar udara pada prinsipnya wajib menggunakan fasilitas terminal kargo yang dikelola oleh PT Angkasa Pura Indonesia. Kondisi ini menciptakan ketergantungan struktural karena tidak tersedia fasilitas substitusi yang dapat digunakan secara mandiri oleh pelaku usaha lain di luar penguasaan pengelola bandar udara.<sup>111</sup>

Meskipun penguasaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia bersumber dari peraturan perundang-undangan, kedudukan tersebut tidak serta merta menempatkan perseroan di luar rezim hukum persaingan usaha. Negara

---

<sup>110</sup> Mita Rahmawitri & Sylvana Murni Deborah Hutabarat, *op.cit*, hlm. 207.

<sup>111</sup> Johnny Ibrahim, *op.cit*, hlm. 40.

memang dapat memberikan hak monopoli atas cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, namun pelaksanaannya harus ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan tidak disertai penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan hambatan persaingan. Oleh karena itu, penguasaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia tetap membuka ruang untuk dinilai secara yuridis dalam perspektif hukum persaingan usaha.<sup>112</sup>

Dalam praktik, pengelolaan jasa pos dan kargo oleh PT Angkasa Pura juga menunjukkan potensi permasalahan persaingan usaha, khususnya ketika penguasaan fasilitas terminal kargo berdampak pada tingginya biaya layanan dan terbatasnya akses bagi pengguna jasa. Penelitian menunjukkan bahwa penguasaan terminal kargo oleh pengelola bandar udara dapat menimbulkan praktik monopoli apabila tidak diimbangi dengan pengelolaan yang transparan, efisien, dan non-diskriminatif.<sup>113</sup> Oleh karena itu, kedudukan PT Angkasa Pura Indonesia dalam pengelolaan terminal kargo perlu dianalisis secara yuridis untuk menilai apakah penguasaan tersebut masih berada dalam koridor kewenangan yang sah atau telah berpotensi menimbulkan pelanggaran hukum persaingan usaha.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 51.

<sup>113</sup> Mita Rahmawitri & Sylvana Murni Deborah Hutabarat, *op.cit*, hlm. 209.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 210-211.

Berdasarkan uraian tersebut, pengelolaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia berada pada persimpangan antara kewenangan negara yang sah dan potensi penguasaan pasar. Posisi ini menjadi landasan awal untuk mengkaji karakteristik terminal kargo sebagai fasilitas yang bersifat esensial serta relevansi penerapan doktrin *essential facilities* dalam penguasaan terminal kargo bandar udara oleh PT Angkasa Pura Indonesia.

## **B. Karakteristik Terminal Kargo Bandar Udara dalam Perspektif *Essential facilities Doctrine***

### **1. Konsep dan Unsur *Essential facilities Doctrine***

Dalam hukum persaingan usaha, struktur pasar tidak selalu memungkinkan terjadinya persaingan yang efektif antar pelaku usaha. Pada kondisi tertentu, suatu pelaku usaha dapat menguasai pangsa pasar yang signifikan sehingga memiliki kemampuan untuk bertindak secara independen tanpa mempertimbangkan reaksi pesaingnya.<sup>115</sup> Penguasaan pasar tersebut sering kali berkaitan dengan penguasaan sarana atau faktor produksi tertentu yang bersifat strategis dan tidak dimiliki oleh pelaku usaha lain. Dalam keadaan demikian, pelaku usaha yang menguasai sarana

---

<sup>115</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 166.

strategis tersebut memiliki *market power* yang dapat menciptakan hambatan masuk pasar (*barrier to entry*) bagi pesaing potensial.<sup>116</sup>

Dalam konteks tersebut, berkembang *Essential facilities doctrine* sebagai doktrin dalam hukum persaingan usaha yang berfungsi membatasi dampak penguasaan fasilitas strategis terhadap persaingan. Doktrin ini berangkat dari pemahaman bahwa terdapat fasilitas-fasilitas tertentu yang bersifat esensial bagi keberlangsungan persaingan, sehingga pelaku usaha lain tidak dapat bersaing secara efektif tanpa akses terhadap fasilitas tersebut. Oleh karena itu, *Essential facilities doctrine* tidak mempersoalkan penguasaan fasilitas semata, melainkan mempersoalkan penggunaan penguasaan tersebut yang berpotensi menutup akses dan menghambat persaingan usaha yang sehat.<sup>117</sup>

*Essential facilities doctrine* memiliki keterkaitan erat dengan konsep posisi dominan dalam hukum persaingan usaha. Posisi dominan dipahami sebagai suatu keadaan, bukan perbuatan yang dengan sendirinya dilarang. Pelaku usaha yang berada pada posisi dominan baru dapat dinilai melanggar hukum persaingan usaha apabila memanfaatkan posisi tersebut untuk melakukan tindakan yang bersifat eksklusif, diskriminatif, atau

---

<sup>116</sup> Thomas F. Cotter, *Antitrust Law and Economics: The Essential Facilities Doctrine*, (USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, hlm. 159.

<sup>117</sup> Tessana Pridia Paramitha, "Essential Facilities Doctrine Dalam Membatasi Penguasaan Pasar (Analisis Putusan Nomor 02/KPPU-I/2013)," *Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, dan Humaniora*, 2(4), 2024, hlm. 204-205.

menyingkirkan pesaing dari pasar. Dengan demikian, *Essential facilities doctrine* berfungsi sebagai alat uji yuridis untuk menilai apakah penguasaan fasilitas oleh pelaku usaha dominan telah disertai dengan penyalahgunaan posisi dominan.<sup>118</sup>

Salah satu unsur utama dalam *Essential facilities doctrine* adalah adanya penguasaan fasilitas oleh satu pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha. Penguasaan ini bersifat menentukan karena pelaku usaha penguasa fasilitas memiliki kendali atas akses, penggunaan, serta persyaratan pemanfaatan fasilitas tersebut.<sup>119</sup> Dalam praktik persaingan usaha, penguasaan fasilitas oleh satu pelaku usaha sering kali berimplikasi pada ketergantungan pelaku usaha lain yang membutuhkan fasilitas tersebut untuk menjalankan kegiatan usahanya. Namun demikian, penguasaan fasilitas tersebut tidak serta-merta dilarang sepanjang tidak digunakan untuk membatasi atau menghalangi persaingan.<sup>120</sup>

Unsur berikutnya adalah karakteristik fasilitas yang tidak dapat diduplikasi secara wajar oleh pelaku usaha lain. Ketidakmampuan untuk menduplikasi fasilitas dapat disebabkan oleh kebutuhan investasi yang sangat besar, keterbatasan teknis, hambatan regulasi, maupun faktor

---

<sup>118</sup> Nandi Wardhana, "Legal Analysis of the Doctrine of Essential Facilities Duties in the Indonesia Competition Law," *Diponegoro Law Review*, 3(2), 2018, hlm. 257-258.

<sup>119</sup> Tessana Pridia Paramitha, *op.cit*, hlm. 207.

<sup>120</sup> Andi Fahmi Lubis, Anna Maria Tri Anggraini, dan Kurnia Toha, *et al.*, *op.cit*, hlm. 236-239.

geografis tertentu.<sup>121</sup> Dalam kondisi demikian, fasilitas yang dikuasai oleh satu pelaku usaha menjadi sangat menentukan bagi keberlangsungan persaingan, karena pelaku usaha lain tidak memiliki alternatif yang sebanding untuk memasuki atau bertahan di pasar bersangkutan. Unsur ini menjadi dasar penting dalam menentukan apakah suatu fasilitas dapat dikualifikasikan sebagai *essential facility*.<sup>122</sup>

Selain penguasaan dan ketidakmampuan duplikasi, unsur penting lainnya adalah kebutuhan akses terhadap fasilitas tersebut bagi pelaku usaha lain. Akses terhadap *essential facility* bersifat vital karena tanpa akses tersebut pelaku usaha lain tidak dapat bersaing secara efektif di pasar. Oleh sebab itu, *Essential facilities doctrine* menekankan adanya kewajiban bagi penguasa fasilitas untuk membuka akses dengan persyaratan yang wajar dan tidak diskriminatif. Penolakan atau pembatasan akses yang tidak beralasan dapat menghilangkan kesempatan bersaing dan mengganggu mekanisme pasar.<sup>123</sup>

*Essential facilities doctrine* juga mencakup bentuk pembatasan akses secara tidak langsung, seperti penetapan tarif yang berlebihan, persyaratan administratif yang memberatkan, atau perlakuan yang berbeda antara pengguna fasilitas.<sup>124</sup> Praktik-praktik tersebut secara substansial

---

<sup>121</sup> Tessana Pridia Paramitha, op.cit, hlm. 206.

<sup>122</sup> Andi Fahmi Lubis, Anna Maria Tri Anggraini, dan Kurnia Toha, et al., op.cit, hlm. 274-276.

<sup>123</sup> Nandi Wardhana, op.cit, hlm. 258-259.

<sup>124</sup> Tessana Pridia Paramitha, op.cit, hlm. 208-209.

dapat menghasilkan dampak yang sama dengan penolakan akses secara langsung, yakni tertutupnya pasar bagi pelaku usaha lain dan meningkatnya biaya bagi konsumen. Oleh karena itu, doktrin ini digunakan sebagai alat analisis untuk menilai kewajaran penguasaan fasilitas dalam perspektif hukum persaingan usaha.<sup>125</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa *Essential facilities doctrine* merupakan instrumen penting dalam hukum persaingan usaha yang berfungsi menguji penguasaan fasilitas strategis oleh pelaku usaha dominan. Doktrin ini tidak bertujuan menghapus penguasaan pasar, melainkan memastikan agar penguasaan tersebut tidak disalahgunakan untuk menutup akses, menciptakan ketergantungan yang merugikan, atau menghambat persaingan usaha yang sehat. Pemahaman terhadap konsep dan unsur *Essential facilities doctrine* ini menjadi landasan untuk menganalisis karakteristik fasilitas tertentu sebagai *essential facility* pada subbab berikutnya.

## **2. Formulasi Indikator *Essential facilities doctrine* sebagai Alat Uji Yuridis**

*Essential facilities doctrine* (EFD) dalam hukum persaingan usaha tidak dirumuskan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun

---

<sup>125</sup> Andi Fahmi Lubis, Anna Maria Tri Anggraini, dan Kurnia Toha, et al., op.cit, hlm. 277.

1999, melainkan berkembang sebagai doktrin yang dibentuk melalui praktik peradilan dan kajian akademik di berbagai yurisdiksi.<sup>126</sup> Oleh karena itu, penerapan EFD dalam penelitian ini memerlukan perumusan indikator yang bersifat operasional agar dapat digunakan secara sistematis sebagai alat uji yuridis terhadap putusan-putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang menjadi objek penelitian.

Dalam literatur hukum persaingan usaha, Phillip E. Areeda dan Herbert Hovenkamp menekankan bahwa kewajiban akses terhadap suatu fasilitas hanya relevan apabila fasilitas tersebut berada dalam penguasaan pelaku usaha dominan dan tidak dapat digantikan atau direplikasi secara wajar oleh pesaing.<sup>127</sup> Thomas F. Cotter juga menegaskan bahwa elemen utama EFD terletak pada ketidakmampuan pesaing untuk menduplikasi fasilitas secara ekonomis serta adanya kebutuhan akses yang bersifat vital untuk dapat bersaing di pasar bersangkutan.<sup>128</sup> Sementara itu, OECD dalam *Competition Policy Roundtable* mengenai *The Essential facilities Concept* menyoroti pentingnya menilai dampak pembatasan akses terhadap struktur pasar dan tingkat persaingan secara keseluruhan.<sup>129</sup>

Berdasarkan sintesis dari berbagai pendapat tersebut, serta dengan memperhatikan praktik pertimbangan hukum KPPU dalam beberapa

---

<sup>126</sup> Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp, op.cit, hlm. 128.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Thomas F. Cotter, op.cit, hlm. 233.

<sup>129</sup> Sally Van Siclen, op.cit, hlm. 10.

perkara kebandarudaraan, penelitian ini merumuskan indikator *Essential facilities doctrine* sebagai berikut:

a. Penguasaan Fasilitas oleh Satu Pelaku Usaha

Indikator pertama adalah adanya penguasaan atau kendali atas suatu fasilitas oleh satu pelaku usaha atau badan usaha tertentu. Penguasaan tersebut mencakup kewenangan menentukan akses, syarat penggunaan, serta kebijakan operasional atas fasilitas dimaksud. Dalam konteks hukum persaingan usaha, penguasaan fasilitas menjadi relevan apabila dikaitkan dengan posisi dominan yang memungkinkan pelaku usaha bertindak secara independen tanpa mempertimbangkan reaksi pesaing.<sup>130</sup>

b. Tidak Tersedianya Substitusi yang Layak dan Seimbang

Indikator kedua adalah tidak adanya fasilitas substitusi yang layak dan seimbang bagi pelaku usaha lain. Fasilitas dikatakan esensial apabila pelaku usaha lain tidak memiliki alternatif rasional untuk menjalankan kegiatan usahanya tanpa mengakses fasilitas tersebut.<sup>131</sup> Ketiadaan substitusi menempatkan fasilitas tersebut sebagai bottleneck facility yang menentukan keberlangsungan persaingan di pasar terkait.

c. Ketidakmampuan Duplikasi Secara Wajar

---

<sup>130</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Pasal 25.

<sup>131</sup> Thomas F. Cotter, op.cit., hlm. 235.

Indikator ketiga adalah ketidakmampuan pelaku usaha lain untuk menduplikasi fasilitas secara wajar, baik karena hambatan investasi, hambatan teknis, maupun hambatan regulasi.<sup>132</sup> Dalam kondisi tertentu, fasilitas yang bersifat natural monopoly secara ekonomis memang lebih efisien dikelola oleh satu entitas, namun keadaan tersebut tetap memerlukan pengawasan agar tidak berkembang menjadi hambatan struktural bagi persaingan.

d. Pembatasan atau Penolakan Akses yang Berdampak pada Persaingan

Indikator keempat adalah adanya penolakan atau pembatasan akses terhadap fasilitas, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berdampak pada terhambatnya persaingan usaha. Pembatasan tersebut dapat berbentuk penolakan eksplisit, diskriminasi, penetapan tarif yang eksekutif, maupun persyaratan administratif yang tidak proporsional.<sup>133</sup> Fokus utama analisis bukan semata pada keberadaan penguasaan fasilitas, melainkan pada dampaknya terhadap struktur pasar dan kesempatan bersaing pelaku usaha lain.

Keempat indikator tersebut digunakan secara kumulatif sebagai alat uji yuridis dalam penelitian ini untuk menilai apakah terminal kargo bandar udara dapat dikualifikasikan sebagai essential facility, serta untuk menguji

---

<sup>132</sup> Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp, *op.cit.*, hlm. 191.

<sup>133</sup> Sally Van Siclen, *op.cit.*, hlm. 10.

konsistensi pertimbangan hukum dalam Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007, Nomor 08/KPPU-L/2016, dan Nomor 13/KPPU-I/2014. Dengan demikian, analisis terhadap putusan-putusan tersebut tidak lagi bersifat deskriptif, melainkan dilakukan secara sistematis berdasarkan indikator yang telah dirumuskan.

### **3. Karakteristik Fasilitas yang Dapat Dikualifikasikan sebagai *Essential Facility***

Dalam hukum persaingan usaha, tidak setiap fasilitas atau sarana produksi dapat dikualifikasikan sebagai *essential facility*. Suatu fasilitas baru dapat disebut esensial apabila keberadaannya menentukan kemampuan pelaku usaha lain untuk masuk dan bersaing di pasar bersangkutan.<sup>134</sup> Penentuan suatu fasilitas sebagai *essential facility* harus dilakukan secara hati-hati dengan memperhatikan struktur pasar, posisi pelaku usaha yang menguasai fasilitas tersebut, serta dampaknya terhadap persaingan usaha. Pendekatan ini penting agar konsep *essential facility* tidak diterapkan secara berlebihan dan tetap sejalan dengan prinsip bahwa penguasaan pasar pada dasarnya tidak dilarang sepanjang tidak menimbulkan persaingan usaha tidak sehat.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Rachmadi Usman, op.cit, hlm. 171.

<sup>135</sup> Susanti Adi Nugroho, op.cit, hlm. 142-144.

Salah satu karakteristik utama dari *essential facility* adalah tidak adanya fasilitas substitusi yang layak dan sebanding. Fasilitas esensial merupakan fasilitas yang tidak dapat digantikan oleh fasilitas lain secara efektif, sehingga pelaku usaha lain tidak memiliki alternatif rasional untuk menjalankan kegiatan usahanya selain dengan mengakses fasilitas tersebut. Ketiadaan substitusi ini menciptakan ketergantungan yang tinggi dan menempatkan penguasa fasilitas pada posisi yang menentukan dalam pasar bersangkutan. Dalam doktrin *essential facilities*, karakteristik ini menjadi dasar awal untuk menilai apakah suatu fasilitas memiliki peran strategis dalam struktur persaingan.<sup>136</sup>

Karakteristik berikutnya adalah ketidakmampuan pelaku usaha lain untuk menduplikasi fasilitas tersebut secara wajar. Ketidakmampuan ini dapat disebabkan oleh kebutuhan investasi yang sangat besar, keterbatasan teknis, hambatan regulasi, atau faktor geografis tertentu. Dalam perspektif hukum persaingan usaha, kondisi ini sering kali berkaitan dengan *natural monopoly*, di mana secara ekonomi dan teknis lebih efisien apabila fasilitas tersebut hanya disediakan oleh satu pelaku usaha. Oleh karena itu, ketidakmampuan duplikasi menjadi indikator penting dalam menentukan apakah suatu fasilitas dapat dikualifikasikan sebagai *essential facility*.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Sally Van Siclen, *op.cit*, hlm. 7-9.

<sup>137</sup> Rachmadi Usman, *op.cit*, hlm. 172.

Selain tidak dapat diduplikasi, *essential facility* umumnya berada dalam penguasaan satu pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha yang memiliki kendali atas akses dan pemanfaatannya. Penguasaan ini dapat bersifat eksklusif atau dominan sehingga pelaku usaha penguasa fasilitas memiliki kemampuan untuk menentukan syarat dan mekanisme penggunaan fasilitas tersebut.<sup>138</sup> Meskipun demikian, penguasaan fasilitas oleh satu pelaku usaha tidak serta-merta dianggap sebagai pelanggaran hukum persaingan usaha. Penguasaan tersebut baru menjadi relevan secara yuridis apabila disertai dengan perilaku yang menghambat, membatasi, atau menyingkirkan pelaku usaha lain dari pasar.<sup>139</sup>

Karakteristik lain yang tidak kalah penting adalah adanya kebutuhan akses terhadap fasilitas tersebut bagi pelaku usaha lain. Akses terhadap *essential facility* bersifat vital karena tanpa akses tersebut pelaku usaha lain tidak dapat bersaing secara efektif di pasar bersangkutan. Doktrin *essential facilities* menekankan adanya kewajiban bagi penguasa fasilitas untuk membuka akses dengan persyaratan yang wajar dan tidak diskriminatif. Pembatasan akses yang tidak beralasan berpotensi menghilangkan kesempatan bersaing dan mengganggu mekanisme pasar yang sehat.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 165.

<sup>139</sup> Susanti Adi Nugroho, *op.cit*, hlm. 145.

<sup>140</sup> Nandi Wardhana, *op.cit*, hlm. 257.

Dalam praktiknya, pembatasan akses terhadap *essential facility* tidak selalu dilakukan secara langsung melalui penolakan eksplisit. Pembatasan juga dapat dilakukan secara tidak langsung, misalnya melalui penetapan tarif yang berlebihan, persyaratan administratif yang memberatkan, atau perlakuan diskriminatif terhadap pengguna fasilitas tertentu. Bentuk-bentuk pembatasan tersebut secara substantif dapat menghasilkan dampak yang sama dengan penolakan akses langsung, yaitu tertutupnya pasar bagi pelaku usaha lain dan menurunnya tingkat persaingan usaha.<sup>141</sup> Analisis terhadap *essential facility* harus memperhatikan tidak hanya bentuk penolakan akses, tetapi juga implikasi nyata dari kebijakan penguasa fasilitas.

Karakteristik *essential facility* juga harus dilihat dari dampaknya terhadap persaingan usaha dan kepentingan umum. Penguasaan fasilitas esensial yang disertai pembatasan akses berpotensi menurunkan tingkat persaingan, meningkatkan biaya bagi pelaku usaha lain, serta pada akhirnya merugikan konsumen melalui harga yang lebih tinggi, kualitas layanan yang menurun, atau terbatasnya pilihan. Dalam konteks ini, fasilitas esensial tidak hanya dipandang sebagai aset ekonomi, tetapi juga

---

<sup>141</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 19 huruf a, c, dan d jo. Pasal 25 ayat (1).

sebagai sarana yang berkaitan dengan kepentingan publik yang lebih luas.<sup>142</sup>

Berdasarkan karakteristik tersebut, dapat ditegaskan bahwa *essential facility* merupakan fasilitas strategis yang penguasaannya memiliki implikasi langsung terhadap struktur dan dinamika persaingan usaha. Karakteristik-karakteristik ini selanjutnya berfungsi sebagai alat uji yuridis untuk menilai apakah suatu fasilitas tertentu dapat dikualifikasikan sebagai *essential facility*. Pemahaman atas karakteristik ini menjadi landasan penting untuk menganalisis apakah terminal kargo bandar udara memenuhi kriteria sebagai *essential facility*.

#### **4. Struktur Pasar Persaingan Sempurna dan Terminal Kargo Bandar Udara sebagai *Essential Facility***

Terminal kargo bandar udara merupakan bagian integral dari sistem kebandarudaraan yang berfungsi sebagai sarana utama dalam kegiatan pengangkutan, penyimpanan, dan distribusi barang melalui moda transportasi udara. Keberadaan terminal kargo tidak dapat dipisahkan dari operasional bandar udara karena seluruh kegiatan jasa kargo udara harus melalui fasilitas tersebut untuk menjamin aspek keselamatan, keamanan, dan keteraturan penerbangan. Maka dari itu, terminal kargo memiliki peran

---

<sup>142</sup> Jimly Asshiddiqie, op.cit, hlm. 98–100.

strategis dalam mendukung kelancaran arus barang serta aktivitas ekonomi yang bergantung pada transportasi udara.<sup>143</sup>

Dalam perspektif *essential facilities doctrine*, terminal kargo bandar udara memiliki karakteristik sebagai fasilitas yang tidak memiliki substitusi yang layak. Pelaku usaha jasa kargo udara tidak memiliki alternatif fasilitas di luar kawasan bandar udara untuk melakukan kegiatan bongkar muat dan penanganan kargo udara.<sup>144</sup> Ketergantungan ini menjadikan terminal kargo sebagai *bottleneck facility* yang harus diakses oleh seluruh pelaku usaha agar dapat bersaing secara efektif di pasar jasa kargo udara. Dengan demikian, ketiadaan substitusi menempatkan terminal kargo pada posisi yang memenuhi salah satu unsur utama *essential facility*.<sup>145</sup>

Selain tidak memiliki substitusi, terminal kargo bandar udara juga tidak dapat diduplikasi secara wajar oleh pelaku usaha lain. Pembangunan terminal kargo memerlukan investasi yang sangat besar, pemenuhan standar keselamatan dan keamanan penerbangan, serta perizinan ketat dari negara. Hambatan teknis dan regulatif tersebut menyebabkan terminal kargo secara faktual hanya dapat disediakan oleh pengelola bandar udara. Kondisi ini sejalan dengan konsep *natural monopoly*, di mana secara

---

<sup>143</sup> Saefullah Wiradipradja, op.cit, hlm. 186.

<sup>144</sup> Tessana Pridia Paramitha, op.cit, hlm. 204.

<sup>145</sup> Andi Fahmi Lubis et al., op.cit, hlm. 40.

ekonomi dan teknis lebih efisien apabila fasilitas tersebut dikelola secara terpusat.

Terminal kargo bandar udara pada umumnya berada dalam penguasaan pengelola bandar udara sebagai badan usaha yang diberi kewenangan untuk mengelola fasilitas kebandarudaraan. Penguasaan ini mencakup pengendalian akses, pengaturan operasional, serta penetapan persyaratan penggunaan fasilitas terminal kargo. Meskipun penguasaan fasilitas oleh satu pelaku usaha tidak otomatis dilarang dalam hukum persaingan usaha, penguasaan tersebut menjadi relevan secara yuridis apabila digunakan untuk membatasi atau menghambat pelaku usaha lain dalam melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan.<sup>146</sup>

Dalam konteks kebutuhan akses, terminal kargo bandar udara merupakan fasilitas yang wajib diakses oleh seluruh pelaku usaha jasa kargo udara. Tanpa akses terhadap terminal kargo, pelaku usaha tidak dapat menjalankan kegiatan pengiriman dan penerimaan barang melalui angkutan udara. Maka, akses terhadap terminal kargo bersifat esensial dan menjadi prasyarat utama bagi keberlangsungan persaingan di pasar jasa kargo udara. Prinsip *essential facilities doctrine* menuntut agar penguasaan fasilitas tersebut tidak digunakan untuk menutup akses secara tidak wajar atau diskriminatif.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Saefullah Wiradipradja, op.cit, hlm. 190.

<sup>147</sup> Tessana Pridia Paramitha, op.cit, hlm. 205.

Pembatasan akses terhadap terminal kargo tidak selalu dilakukan secara eksplisit melalui penolakan langsung. Pembatasan juga dapat dilakukan secara implisit, misalnya melalui penetapan tarif yang tinggi, persyaratan administratif yang memberatkan, atau perlakuan yang berbeda antar pelaku usaha. Bentuk-bentuk pembatasan tersebut secara substansial dapat mengakibatkan tertutupnya pasar bagi pelaku usaha tertentu dan menurunnya tingkat persaingan usaha.<sup>148</sup> Dalam perspektif hukum persaingan usaha Indonesia, perilaku demikian berpotensi melanggar ketentuan mengenai penguasaan pasar dan penyalahgunaan posisi dominan.

Dampak penguasaan terminal kargo sebagai *essential facility* tidak hanya dirasakan oleh pelaku usaha jasa kargo udara, tetapi juga berimplikasi pada kepentingan umum. Pembatasan akses dan meningkatnya biaya layanan dapat berujung pada kenaikan harga jasa kargo, berkurangnya pilihan bagi pengguna jasa, serta menurunnya efisiensi distribusi barang. Oleh karena itu, penguasaan terminal kargo perlu dinilai tidak hanya dari sudut pandang hubungan antar pelaku usaha, tetapi juga dari dampaknya terhadap struktur pasar dan kesejahteraan masyarakat secara luas.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 19 huruf a, c, dan d jo. Pasal 25 ayat (1).

<sup>149</sup> Zuhro Puspitasari, op.cit, hlm. 228.

Dalam kerangka teori struktur pasar, model persaingan sempurna mensyaratkan adanya banyak pelaku usaha, kebebasan masuk dan keluar pasar, serta tidak adanya pelaku usaha yang menguasai sumber daya strategis secara tidak proporsional oleh pelaku usaha. Meskipun struktur pasar persaingan sempurna jarang sepenuhnya terwujud dalam praktik, konsep tersebut tetap digunakan sebagai parameter analitis untuk menilai tingkat konsentrasi pasar. Dalam konteks pengelolaan terminal kargo bandar udara, kondisi persaingan sempurna sulit tercapai karena fasilitas terminal kargo secara fisik dan ekonomis tidak dapat direplikasi.

Apabila terminal kargo tersebut dikuasai oleh satu operator bandar udara yang sekaligus memiliki anak perusahaan penyedia jasa kargo, maka struktur pasar berpotensi bergeser dari pasar yang kompetitif menuju monopoli terintegrasi secara vertikal. Struktur seperti ini cenderung menimbulkan inefisiensi apabila tidak disertai dengan mekanisme pengawasan dan pengaturan yang memadai.<sup>150</sup> Dalam kerangka *Essential facilities doctrine* (EFD), terminal kargo dapat dikualifikasikan sebagai *bottleneck facility*, yaitu fasilitas strategis yang menjadi satu-satunya pintu masuk bagi pelaku usaha untuk dapat beroperasi di pasar layanan kargo udara. Apabila akses terhadap fasilitas tersebut ditutup atau dibatasi secara tidak wajar, maka pelaku usaha lain

---

<sup>150</sup> Andi Fahmi Lubis et al., op.cit, hlm. 31-33.

tidak memiliki alternatif untuk masuk ke pasar, sehingga persaingan usaha tidak mungkin terjadi.<sup>151</sup> Oleh karena itu, struktur pasar yang sehat hanya dapat diwujudkan apabila operator bandar udara menerapkan prinsip akses terbuka yang wajar dan non-diskriminatif terhadap fasilitas terminal kargo, sehingga tidak terjadi penguasaan pasar yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.<sup>152</sup>

Kualifikasi terminal kargo sebagai *bottleneck facility* menunjukkan bahwa persoalan persaingan di sektor kebandarudaraan tidak semata-mata berkaitan dengan perilaku pelaku usaha, tetapi juga berkaitan erat dengan kebijakan dan tata kelola pengelolaan fasilitas strategis oleh negara melalui badan usaha yang ditunjuk.<sup>153</sup> Dalam kondisi tersebut, penerapan prinsip akses terbuka yang wajar dan non-diskriminatif tidak dapat sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar, melainkan memerlukan peran aktif negara untuk memastikan bahwa penguasaan fasilitas esensial tidak berkembang menjadi hambatan struktural bagi persaingan usaha.

Dalam kerangka normatif hukum persaingan usaha, hasil analisis terhadap penguasaan fasilitas yang bersifat esensial membawa implikasi pada pentingnya peran advokasi persaingan sebagai konsekuensi dari pengujian hukum yang dilakukan. Dalam konteks tersebut, advokasi

---

<sup>151</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 48.

<sup>152</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin Makassar, 2007, hlm. 3.

<sup>153</sup> Andi Fahmi Lubis et al., *op.cit*, hlm. 40.

persaingan menjadi instrumen penting dalam kebijakan persaingan usaha untuk menjembatani kepentingan pengelolaan fasilitas publik dengan kebutuhan menjaga struktur pasar yang kompetitif. Andi Fahmi menegaskan bahwa advokasi persaingan bertujuan memastikan agar kebijakan pemerintah dan kebijakan sektoral tidak bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.<sup>154</sup>

Pada sektor kebandarudaraan yang sarat dengan mandat negara dan penguasaan fasilitas strategis, advokasi persaingan diposisikan sebagai mekanisme normatif untuk mencegah penguasaan fasilitas esensial secara eksklusif tanpa mekanisme akses terbuka yang wajar, serta mendorong penerapan prinsip *open access* yang non-diskriminatif terhadap terminal kargo. Selain itu, advokasi persaingan juga berperan memastikan bahwa model bisnis pengelolaan bandara tetap mendukung terciptanya efisiensi alokatif dan efisiensi produktif, sehingga penguasaan fasilitas oleh operator bandar udara dan anak perusahaannya tidak berkembang menjadi bentuk penguasaan yang bertentangan dengan prinsip hukum persaingan usaha. Melalui fungsi tersebut, Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam kapasitasnya sebagai lembaga penegak hukum persaingan dapat memberikan rekomendasi kebijakan kepada regulator sektor penerbangan dan pengelola bandar udara agar tata kelola terminal kargo diselenggarakan

---

<sup>154</sup> Ibid.

secara transparan, terbuka, dan sejalan dengan tujuan hukum persaingan usaha.<sup>155</sup>

Dengan terpenuhinya seluruh unsur *essential facilities doctrine* pada terminal kargo bandar udara, maka pelayanan kargo udara yang diselenggarakan melalui fasilitas tersebut tidak dapat dipisahkan dari karakter esensial terminal kargo itu sendiri. Pelayanan kargo hanya dapat dijalankan apabila pelaku usaha memperoleh akses terhadap terminal kargo sebagai fasilitas pokok kebandarudaraan, sehingga pembatasan akses terhadap terminal kargo secara langsung berdampak pada tertutupnya pasar pelayanan kargo udara. Dalam perspektif hukum persaingan usaha, pelayanan kargo bandar udara dengan demikian dapat dikualifikasikan sebagai kegiatan usaha yang bergantung pada *essential facility*.

### **C. Analisis Putusan KPPU terkait Penguasaan Fasilitas Kargo Bandar Udara**

#### **1. Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Pengelolaan Terminal Kargo Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar**

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 22/KPPU-L/2007 merupakan perkara yang berkaitan dengan dugaan praktik monopoli dan pembatasan persaingan usaha dalam pengelolaan terminal kargo di Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar. Perkara ini

---

<sup>155</sup> M. Husni Thamrin, op.cit, hlm. 46.

melibatkan PT Angkasa Pura I (Persero) sebagai pengelola bandar udara yang diduga melakukan penguasaan atas pelayanan terminal kargo sehingga berdampak pada terbatasnya akses bagi pelaku usaha jasa kargo lainnya.

Berdasarkan uraian Duduk Perkara, KPPU mengungkapkan bahwa pengelolaan terminal kargo di Bandar Udara Sultan Hasanuddin sepenuhnya berada di bawah kendali PT Angkasa Pura I (Persero). Seluruh kegiatan pelayanan kargo udara diwajibkan melalui fasilitas terminal kargo yang dikelola oleh pengelola bandar udara, sehingga pelaku usaha jasa kargo tidak memiliki alternatif fasilitas lain di luar kawasan bandar udara. Kondisi tersebut menimbulkan ketergantungan struktural bagi pelaku usaha jasa kargo terhadap pengelola terminal kargo sebagai satu-satunya sarana untuk menjalankan kegiatan usahanya.<sup>156</sup>

Dalam pemeriksaan lebih lanjut, KPPU juga menemukan bahwa penguasaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura I (Persero) disertai dengan penetapan tarif jasa pelayanan kargo yang dianggap memberatkan pengguna jasa. Fakta ini memperkuat dugaan bahwa penguasaan fasilitas terminal kargo tidak hanya bersifat administratif, tetapi berimplikasi langsung terhadap struktur persaingan di pasar jasa kargo udara.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Pengelolaan Terminal Kargo Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar*, hlm. 3-5.

<sup>157</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Pengelolaan Terminal Kargo Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar*, hlm. 6-9.

KPPU menetapkan pasar bersangkutan sebagai pelayanan jasa kargo udara yang menggunakan fasilitas terminal kargo di wilayah Bandar Udara Sultan Hasanuddin Makassar. Penetapan ini penting karena karakter bandar udara yang bersifat tertutup menyebabkan tidak adanya fasilitas substitusi di luar kawasan bandar udara.

Dalam kerangka *Essential facilities Doctrine*, penguasaan fasilitas strategis oleh pelaku usaha dominan perlu diuji secara sistematis untuk menilai dampaknya terhadap struktur persaingan usaha. Oleh karena itu, analisis terhadap Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator EFD sebagai berikut:

a. Penguasaan fasilitas oleh satu pelaku usaha

Terminal kargo sepenuhnya berada dalam kendali PT Angkasa Pura I (Persero) sebagai pengelola bandar udara. Pelaku usaha jasa kargo tidak memiliki akses terhadap fasilitas alternatif. Dengan demikian, indikator pertama terpenuhi karena terdapat penguasaan fasilitas strategis oleh satu pelaku usaha yang memiliki kendali atas akses dan penggunaan terminal kargo.

b. Tidak tersedianya substitusi yang layak

Penetapan pasar bersangkutan menunjukkan bahwa terminal kargo merupakan satu-satunya fasilitas yang dapat digunakan untuk pelayanan kargo udara pada wilayah tersebut. Indikator kedua

terpenuhi karena tidak terdapat fasilitas substitusi yang layak dan sebanding bagi pelaku usaha lain.

c. Ketidakmampuan duplikasi secara wajar

Terminal kargo sebagai bagian dari fasilitas kebandarudaraan tidak dapat diduplikasi secara wajar oleh pelaku usaha lain karena keterbatasan regulatif, kebutuhan investasi besar, serta kewenangan pengelolaan yang berada pada badan usaha bandar udara. Dengan demikian, indikator ketiga terpenuhi karena fasilitas tersebut secara teknis dan regulatif tidak dapat direplikasi oleh pelaku usaha lain.

d. Pembatasan atau penolakan akses yang berdampak pada persaingan

Penetapan tarif yang memberatkan serta tidak adanya mekanisme akses terbuka menunjukkan adanya pembatasan akses yang berdampak pada terbatasnya kesempatan bersaing pelaku usaha lain. Indikator keempat terpenuhi karena penguasaan fasilitas tersebut disertai dampak nyata terhadap struktur persaingan di pasar jasa kargo udara.

Berdasarkan pengujian terhadap keempat indikator tersebut, Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 menunjukkan bahwa terminal kargo Bandar Udara Sultan Hasanuddin memenuhi karakteristik sebagai essential facility dan penguasaan fasilitas tersebut menimbulkan pembatasan persaingan usaha. Meskipun KPPU tidak secara eksplisit menyebutkan

*Essential facilities* Doctrine, pola pertimbangan hukumnya mencerminkan penerapan prinsip-prinsip EFD secara substantif.

## **2. Putusan KPPU Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang Dugaan Pelanggaran oleh PT Angkasa Pura Logistik**

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 08/KPPU-L/2016 berkaitan dengan dugaan praktik monopoli dalam pengelolaan jasa kargo udara dan jasa *regulated agent* oleh PT Angkasa Pura Logistik sebagai anak perusahaan PT Angkasa Pura I (Persero). Perkara ini muncul dari keberatan para pengguna jasa atas penetapan dan pemungutan tarif jasa kargo serta pengelolaan fungsi *regulated agent* yang dinilai menutup ruang persaingan bagi pelaku usaha lain. Dugaan pelanggaran dalam perkara ini dikaitkan dengan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>158</sup>

Berdasarkan uraian duduk perkara, PT Angkasa Pura Logistik menjalankan kegiatan usaha yang berkaitan langsung dengan pengelolaan jasa kargo dan pelaksanaan fungsi *regulated agent* di lingkungan bandar udara. Dalam praktiknya, kegiatan tersebut menempatkan PT Angkasa Pura Logistik pada posisi strategis karena berkaitan dengan aspek

---

<sup>158</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang Dugaan Pelanggaran oleh PT Angkasa Pura Logistik*, hlm. 1-7.

keamanan dan keselamatan penerbangan, sehingga pelaku usaha lain tidak dapat menjalankan fungsi serupa tanpa keterlibatan atau persetujuan pengelola bandar udara. Kondisi ini menimbulkan isu mengenai terbatasnya pilihan dan akses bagi pelaku usaha lain di pasar terkait.<sup>159</sup>

Dalam proses pemeriksaan, KPPU menetapkan pasar bersangkutan dengan membedakan pasar produk dan pasar geografis. Pasar produk ditentukan sebagai jasa kargo udara dan jasa *regulated agent*, sedangkan pasar geografis dibatasi pada wilayah bandar udara tempat jasa tersebut diselenggarakan.<sup>160</sup>

Dalam bagian pertimbangan hukum, KPPU menilai apakah penguasaan oleh PT Angkasa Pura Logistik memenuhi unsur Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Majelis Komisi juga mempertimbangkan dalil pengecualian Pasal 50 huruf a yang diajukan oleh Terlapor, dan menegaskan bahwa pengecualian tidak dapat diterapkan secara otomatis apabila kegiatan tersebut berimplikasi pada tertutupnya pasar.

Berdasarkan keseluruhan pertimbangan tersebut, KPPU dalam Amar Putusan menyimpulkan bahwa PT Angkasa Pura Logistik tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 Undang-

---

<sup>159</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang Dugaan Pelanggaran oleh PT Angkasa Pura Logistik*, hlm. 136-142.

<sup>160</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang Dugaan Pelanggaran oleh PT Angkasa Pura Logistik*, hlm. 184-187.

Undang Nomor 5 Tahun 1999. Majelis Komisi menilai bahwa kegiatan Terlapor masih berada dalam koridor pelaksanaan kewenangan yang berkaitan dengan keamanan dan keselamatan penerbangan, sehingga dapat dikecualikan dari penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Putusan ini memperlihatkan pendekatan KPPU yang menyeimbangkan antara perlindungan persaingan usaha dan kepentingan publik di sektor penerbangan.<sup>161</sup>

Dalam perspektif *Essential facilities Doctrine*, penguasaan fasilitas strategis oleh pelaku usaha dalam sektor kebandarudaraan tidak hanya dinilai dari aspek kewenangan formalnya, tetapi juga dari dampaknya terhadap struktur persaingan usaha. Oleh karena itu, meskipun Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016 berakhir dengan kesimpulan tidak terbuktinya pelanggaran, analisis terhadap perkara ini tetap perlu dilakukan berdasarkan indikator *Essential facilities doctrine* guna menilai apakah unsur-unsur fasilitas esensial terpenuhi secara kumulatif dan apakah pembatasan akses menimbulkan dampak antipersaingan yang signifikan. Berdasarkan kerangka tersebut, pengujian terhadap Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016 dilakukan sebagai berikut:

- a. Penguasaan fasilitas oleh satu pelaku usaha

---

<sup>161</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang Dugaan Pelanggaran oleh PT Angkasa Pura Logistik*, hlm. 511-513.

PT Angkasa Pura Logistik memang menjalankan fungsi strategis dalam pengelolaan jasa kargo dan regulated agent. Namun, penguasaan tersebut terkait erat dengan fungsi keselamatan dan keamanan penerbangan yang diatur dalam regulasi sektoral. Indikator pertama secara faktual terpenuhi karena terdapat penguasaan atas fasilitas strategis dalam lingkungan bandar udara.

b. Tidak tersedianya substitusi yang layak

Karakter bandar udara yang bersifat tertutup menyebabkan pelaku usaha lain tidak dapat menjalankan fungsi regulated agent di luar kawasan bandar udara. Dengan demikian, secara struktural indikator kedua dapat dianggap terpenuhi.

c. Ketidakmampuan duplikasi secara wajar

Fungsi regulated agent dan pengelolaan jasa kargo dalam lingkungan bandar udara tidak dapat diduplikasi secara bebas oleh pelaku usaha lain karena memerlukan persetujuan dan pengawasan otoritas penerbangan. Indikator ketiga secara teknis dan regulatif terpenuhi.

d. Pembatasan atau penolakan akses yang berdampak pada persaingan

Berbeda dengan Putusan 22/KPPU-L/2007, dalam perkara ini KPPU menilai bahwa penguasaan tersebut tidak disertai dengan pembatasan akses yang bertujuan menyingkirkan pesaing secara tidak wajar, melainkan berkaitan dengan kepentingan keselamatan

penerbangan. Dengan demikian, indikator keempat tidak terbukti terpenuhi secara kumulatif karena tidak ditemukan dampak antipersaingan yang signifikan.

Berdasarkan pengujian terhadap indikator-indikator tersebut, Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016 menunjukkan bahwa meskipun terdapat penguasaan fasilitas strategis, tidak seluruh unsur *Essential facilities doctrine* terpenuhi secara kumulatif. Pendekatan KPPU dalam perkara ini lebih menekankan pertimbangan sektoral dan aspek keselamatan penerbangan, sehingga kewajiban membuka akses tidak diterapkan secara absolut. Hal ini memperlihatkan bahwa penerapan EFD oleh KPPU bersifat kontekstual dan mempertimbangkan tujuan regulasi di sektor kebandarudaraan.

### **3. Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2014 terkait Pelayanan Ground Handling di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai**

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13/KPPU-I/2014 berkaitan dengan dugaan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penyelenggaraan pelayanan *ground handling* pada penerbangan komersial tidak berjadwal di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai, Bali. Perkara ini berangkat dari dugaan bahwa pengelolaan dan pengendalian pelayanan *ground handling* dilakukan secara terpusat oleh

pengelola bandar udara sehingga berpotensi membatasi kesempatan pelaku usaha lain untuk bersaing di pasar jasa kebandarudaraan.<sup>162</sup>

Berdasarkan uraian duduk perkara, KPPU menjelaskan bahwa perkara ini bermula dari proses penelitian dan penyelidikan yang dilakukan oleh Sekretariat Komisi atas dugaan pelanggaran dalam penyediaan jasa *ground handling* di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai. Dalam proses tersebut, KPPU mengidentifikasi para pihak yang terlibat, termasuk pengelola bandar udara dan pelaku usaha jasa kebandarudaraan, serta menggambarkan struktur pengelolaan pelayanan *ground handling* yang berlaku di bandar udara tersebut.<sup>163</sup>

Dalam pemeriksaan lebih lanjut, KPPU menemukan fakta bahwa pelayanan *ground handling* di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai diselenggarakan dalam struktur penguasaan yang terpusat pada pengelola bandar udara. Penguasaan ini mencakup pengaturan operasional, penunjukan pelaku usaha yang dapat memberikan layanan, serta pengendalian akses terhadap fasilitas bandar udara yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan *ground handling*. Kondisi tersebut menimbulkan

---

<sup>162</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 tentang Pelayanan Ground Handling di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai*, hlm. 2-3.

<sup>163</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 tentang Pelayanan Ground Handling di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai*, hlm. 4-6.

ketergantungan pelaku usaha lain terhadap kebijakan pengelola bandar udara.<sup>164</sup>

KPPU menetapkan pasar bersangkutan sebagai jasa pelayanan ground handling bagi penerbangan komersial tidak berjadwal di wilayah Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai. Penetapan ini didasarkan pada karakter jasa ground handling yang hanya dapat dilakukan di dalam kawasan bandar udara dan tidak memiliki substitusi di luar kawasan tersebut.

Dalam pertimbangan hukum, Majelis Komisi menilai bahwa meskipun terdapat penguasaan fasilitas oleh pengelola bandar udara, tidak seluruh unsur persaingan usaha tidak sehat dapat dibuktikan secara kumulatif. Pengelolaan fasilitas tersebut dinilai merupakan bagian dari kewenangan pengelola bandar udara yang dilindungi oleh peraturan perundang-undangan di bidang penerbangan, sepanjang tidak digunakan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain secara tidak wajar. Dalam perspektif *Essential facilities Doctrine*, pengujian terhadap Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 dilakukan berdasarkan indikator sebagai berikut:

a. Penguasaan fasilitas oleh satu pelaku usaha

Fasilitas bandar udara yang digunakan dalam pelayanan ground handling berada dalam kendali pengelola bandar udara, termasuk pengaturan akses dan operasionalnya. Indikator pertama

---

<sup>164</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 tentang Pelayanan Ground Handling di Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai*, hlm. 17-21.

secara struktural terpenuhi karena terdapat penguasaan atas fasilitas strategis oleh satu entitas pengelola.

b. Tidak tersedianya substitusi yang layak

Jasa *ground handling* hanya dapat dilakukan di dalam kawasan bandar udara dan tidak memiliki substitusi di luar kawasan tersebut. Indikator kedua terpenuhi karena tidak terdapat alternatif fasilitas yang memungkinkan pelaku usaha menjalankan kegiatan serupa di luar kontrol pengelola bandar udara.

c. Ketidakmampuan duplikasi secara wajar

Fasilitas dan sistem operasional *ground handling* tidak dapat diduplikasi secara bebas oleh pelaku usaha lain karena terkait dengan kewenangan pengelolaan bandar udara serta standar keselamatan penerbangan. Indikator ketiga secara teknis dan regulatif terpenuhi.

d. Pembatasan atau penolakan akses yang berdampak pada persaingan

Berbeda dengan Putusan 22/KPPU-L/2007, dalam perkara ini Majelis Komisi tidak menemukan adanya pembatasan akses yang secara nyata dan signifikan menutup pasar atau menyingkirkan pesaing secara tidak wajar. Penguasaan fasilitas dinilai masih berada dalam kerangka kewenangan yang sah dan tidak terbukti menimbulkan dampak antipersaingan yang signifikan. Dengan demikian, indikator keempat tidak terpenuhi secara kumulatif karena

tidak terbukti adanya perilaku antipersaingan yang menimbulkan kerugian terhadap struktur pasar.

Berdasarkan pengujian terhadap indikator-indikator tersebut, Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014 menunjukkan bahwa meskipun secara struktural terdapat penguasaan fasilitas strategis yang memiliki karakteristik sebagai essential facility, tidak seluruh unsur *Essential facilities doctrine* terpenuhi secara kumulatif. Pendekatan KPPU dalam perkara ini mencerminkan kehati-hatian dalam menyeimbangkan perlindungan persaingan usaha dengan kepentingan keselamatan dan tata kelola sektor penerbangan. Putusan ini sekaligus menunjukkan bahwa penerapan EFD oleh KPPU tidak bersifat otomatis, melainkan sangat dipengaruhi oleh konteks sektoral dan tujuan pengaturan yang melatarbelakanginya.

#### **D. Relevansi Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terhadap Penguasaan Terminal Kargo**

Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan ketentuan yang menempatkan pengecualian tertentu dalam sistem hukum persaingan usaha Indonesia. Melalui ketentuan ini, penguasaan atau monopoli atas cabang produksi tertentu dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditetapkan secara limitatif oleh undang-undang. Dalam konteks tersebut, Pasal 51 tidak dimaksudkan sebagai legitimasi umum bagi setiap bentuk penguasaan

pasar, melainkan sebagai norma pengecualian yang penerapannya harus ditafsirkan secara restriktif dan cermat agar tetap sejalan dengan tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 untuk mewujudkan persaingan usaha yang sehat.<sup>165</sup>

Secara normatif, dimasukkannya Pasal 51 ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mencerminkan adanya kebutuhan untuk menyeimbangkan kepentingan persaingan usaha dengan kepentingan publik yang lebih luas. Negara dalam kondisi tertentu dipandang perlu menguasai atau menunjuk pihak tertentu untuk mengelola cabang produksi strategis demi menjamin keberlangsungan pelayanan publik dan stabilitas ekonomi. Namun demikian, pengecualian tersebut bukanlah bentuk kekebalan hukum, melainkan kompromi kebijakan yang tetap berada dalam kerangka pengawasan hukum persaingan usaha.<sup>166</sup>

Dalam doktrin hukum persaingan usaha, penguasaan yang dibenarkan berdasarkan Pasal 51 sering disebut sebagai *monopoly by law*. Konsep ini merujuk pada monopoli yang lahir bukan karena mekanisme pasar, melainkan karena perintah atau penunjukan langsung oleh peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, *monopoly by law* tidak serta-merta sah secara absolut,

---

<sup>165</sup> Rachmadi Usman, op.cit, hlm. 312-315.

<sup>166</sup> Ibid, hlm. 316-317.

karena tetap harus diuji apakah monopoli tersebut benar-benar diperlukan dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh hukum.<sup>167</sup>

Sejalan dengan pandangan tersebut, literatur hukum persaingan usaha menegaskan bahwa yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bukanlah monopoli sebagai keadaan, melainkan praktik monopoli yang menimbulkan dampak antipersaingan. Dengan demikian, keberadaan monopoli yang dibenarkan oleh hukum tetap harus diuji dari segi perilaku dan dampaknya terhadap pelaku usaha lain serta kepentingan umum. Pendekatan ini menempatkan Pasal 51 sebagai instrumen pengecualian yang bersifat fungsional, bukan normatif absolut.<sup>168</sup>

Konsep *monopoly by law* sebagaimana diatur dalam Pasal 51 juga memiliki keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal tersebut menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Namun demikian, penguasaan oleh negara tidak identik dengan pengelolaan yang tertutup atau sewenang-wenang, melainkan mengandung kewajiban konstitusional untuk memastikan pemanfaatannya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Ibid, hlm. 305-307.

<sup>168</sup> Marlina Widiyanti, Febrian, dan Annalisa Yahanan, “Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terkait Persetujuan Perpanjangan Kontrak Pengadaan Give Away oleh PT. Garuda Indonesia (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor: 23/KPPU-L/2010),” *Lex LATA*, 2(2), 2020, hlm. 557–560.

<sup>169</sup> Jimly Asshiddiqie, op.cit, hlm. 122.

Unsur pertama yang harus dipenuhi dalam Pasal 51 adalah bahwa objek penguasaan tersebut merupakan cabang produksi yang penting bagi negara. Penafsiran terhadap frasa “penting bagi negara” tidak dapat dilakukan secara sempit, tetapi harus mempertimbangkan peran sektor tersebut dalam menunjang kepentingan strategis nasional, stabilitas ekonomi, serta kelangsungan pelayanan publik. Tidak setiap kegiatan ekonomi berskala besar dapat dikualifikasikan sebagai cabang produksi yang penting, sehingga unsur ini memerlukan penilaian normatif yang ketat.

Apabila dikaitkan dengan terminal kargo bandar udara, unsur cabang produksi yang penting bagi negara dapat dianalisis dari perannya dalam sistem logistik nasional. Terminal kargo berfungsi sebagai simpul distribusi barang melalui angkutan udara yang mendukung kegiatan perdagangan, industri, dan mobilitas barang strategis. Dalam konteks ini, terminal kargo memiliki keterkaitan langsung dengan kepentingan ekonomi nasional, meskipun tetap perlu diuji apakah kepentingan tersebut cukup signifikan untuk membenarkan penguasaan berdasarkan Pasal 51.<sup>170</sup>

Unsur kedua Pasal 51 mensyaratkan bahwa cabang produksi tersebut menguasai hajat hidup orang banyak. Frasa “hajat hidup orang banyak” tidak harus dimaknai secara langsung sebagai konsumsi rumah tangga, tetapi juga mencakup kegiatan ekonomi yang berdampak luas terhadap kehidupan

---

<sup>170</sup> Ibid, hlm. 123-125.

masyarakat. Oleh karena itu, suatu sektor dapat dikatakan menguasai hajat hidup orang banyak apabila gangguan terhadap sektor tersebut berpotensi menimbulkan dampak sistemik terhadap perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.<sup>171</sup>

Dalam konteks terminal kargo, penguasaan hajat hidup orang banyak dapat ditelusuri dari dampaknya terhadap kelancaran distribusi barang, stabilitas harga, serta ketersediaan kebutuhan masyarakat. Hambatan dalam pengelolaan terminal kargo dapat memicu keterlambatan distribusi dan peningkatan biaya logistik yang pada akhirnya dibebankan kepada konsumen. Dengan demikian, unsur kedua Pasal 51 harus diuji secara substantif, bukan sekadar formalistik.

Unsur ketiga Pasal 51 mengharuskan bahwa cabang produksi tersebut dikuasai oleh negara atau Badan Usaha Milik Negara. Penguasaan oleh negara dalam konteks ini tidak selalu berarti pengelolaan langsung oleh pemerintah, melainkan dapat dilakukan melalui BUMN sebagai perpanjangan tangan negara. Namun demikian, penguasaan oleh BUMN tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan penuh dari pengawasan hukum persaingan usaha, karena BUMN tetap berstatus sebagai pelaku usaha yang tunduk pada prinsip-prinsip persaingan sehat.

---

<sup>171</sup> Rachmadi Usman, op.cit, hlm. 318.

Ketiga unsur Pasal 51 tersebut bersifat kumulatif, sehingga harus terpenuhi secara bersama-sama. Apabila salah satu unsur tidak terpenuhi, maka Pasal 51 tidak dapat digunakan sebagai dasar pembenaran terhadap penguasaan atau monopoli yang dilakukan. Sifat kumulatif ini menegaskan bahwa Pasal 51 merupakan pengecualian yang terbatas dan tidak boleh diterapkan secara selektif untuk membenarkan perilaku antipersaingan.<sup>172</sup>

Selain itu, penerapan Pasal 51 juga memiliki batasan yang jelas. Ketentuan ini tidak menghapus kewajiban pelaku usaha untuk menjalankan kegiatan usahanya secara adil, transparan, dan non-diskriminatif. Penguasaan yang dibenarkan berdasarkan Pasal 51 tetap dapat dinilai melanggar hukum persaingan usaha apabila disertai dengan pembatasan akses, penetapan tarif yang eksekutif, atau perilaku lain yang menimbulkan kerugian bagi pelaku usaha lain maupun masyarakat. Dengan demikian, Pasal 51 tidak dapat digunakan sebagai tameng untuk menghindari penilaian atas praktik monopoli yang substansial.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Marlina Widiyanti, Febrian, dan Annalisa Yahanan, op.cit, hlm. 561.

<sup>173</sup> Aldy Widhana, Hudi Yusuf, "Hukum Anti Monopoli dalam Perspektif Kepentingan Umum," *Journal of Global and Multidisciplinary*, 2(11), 2024, hlm. 3447.

## **E. Penilaian Yuridis Akhir atas Penguasaan Terminal Kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia berdasarkan *Essential facilities Doctrine***

Penguasaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia perlu dinilai secara yuridis dalam kerangka hukum persaingan usaha Indonesia dengan memperhatikan keseluruhan pendekatan yang digunakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam berbagai putusannya. Penilaian tersebut diarahkan untuk menguji apakah penguasaan fasilitas kebandarudaraan yang bersifat strategis telah ditempatkan secara proporsional, baik dalam kaitannya dengan penerapan *essential facilities doctrine* maupun dalam penafsiran Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dengan demikian, fokus penilaian tidak terletak pada pengulangan fakta atau pertimbangan hukum masing-masing perkara, melainkan pada konsistensi dan rasionalitas penerapan hukum persaingan usaha terhadap penguasaan fasilitas oleh badan usaha pengelola bandar udara.

Secara konseptual, fasilitas kebandarudaraan, termasuk terminal kargo, memiliki karakteristik yang berbeda dengan sarana produksi pada sektor komersial biasa. Fasilitas tersebut bersifat tertutup secara geografis, tidak mudah disubstitusi oleh fasilitas lain, serta berada dalam rezim pengaturan yang ketat karena berkaitan langsung dengan aspek keselamatan dan keamanan penerbangan.<sup>174</sup> Karakter ini menyebabkan penguasaan fasilitas bandar udara

---

<sup>174</sup> Sudiarto, *Pengantar Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 213–215.

tidak dapat dinilai hanya berdasarkan mekanisme pasar bebas, tetapi harus dipahami dalam konteks pengaturan sektoral yang membatasi ruang persaingan demi kepentingan publik. Dalam kondisi demikian, hukum persaingan usaha dituntut untuk berperan secara selektif dan proporsional.<sup>175</sup>

Analisis terhadap Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007 menunjukkan bahwa KPPU mengambil sikap yang relatif tegas terhadap penguasaan terminal kargo yang berdampak langsung pada aktivitas ekonomi dan distribusi barang. Dalam perkara tersebut, penguasaan fasilitas yang disertai dengan pembatasan akses dinilai berpotensi menutup kesempatan bersaing bagi pelaku usaha lain dan mengganggu mekanisme persaingan di pasar jasa kargo udara. Pendekatan ini memperlihatkan bahwa KPPU menempatkan perlindungan terhadap persaingan sebagai pertimbangan utama ketika penguasaan fasilitas berimplikasi langsung pada kegiatan ekonomi.

Berbeda dengan pendekatan tersebut, dalam Putusan KPPU Nomor 08/KPPU-L/2016 dan Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014, KPPU menunjukkan kehati-hatian yang lebih tinggi. Dalam kedua perkara ini, penguasaan fasilitas kebandarudaraan dinilai dalam kaitannya dengan fungsi keselamatan dan keamanan penerbangan yang dilindungi oleh peraturan sektoral. KPPU tidak serta-merta menilai penguasaan tersebut sebagai pelanggaran hukum persaingan usaha, sepanjang dilakukan untuk menjalankan mandat regulasi dan

---

<sup>175</sup> Alum Simbolon, *Hukum Persaingan Usaha*, (Yogyakarta: Liberty, 2014), hlm. 87–89.

tidak dimaksudkan untuk menyingkirkan persaingan secara tidak wajar. Perbedaan pendekatan ini menunjukkan bahwa KPPU mempertimbangkan konteks sektoral secara serius dalam menilai penguasaan fasilitas strategis.

Perbedaan perlakuan KPPU dalam ketiga putusan tersebut tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai inkonsistensi penegakan hukum. Dalam hukum persaingan usaha, penerapan norma yang berbeda terhadap kondisi pasar yang berbeda justru mencerminkan pendekatan *rule of reason*. Penilaian difokuskan pada dampak penguasaan terhadap persaingan, bukan pada keberadaan penguasaan itu sendiri.<sup>176</sup> Dengan demikian, variasi pendekatan KPPU dapat dipahami sebagai upaya untuk menyesuaikan penegakan hukum dengan karakteristik pasar dan tingkat regulasi yang berlaku.

Dalam kerangka *essential facilities doctrine*, KPPU tampak tidak menjadikan doktrin ini sebagai kerangka analisis eksplisit, tetapi prinsip-prinsipnya tetap digunakan secara implisit. KPPU menilai ketiadaan substitusi, tingkat ketergantungan pelaku usaha lain, serta potensi penutupan pasar sebagai indikator utama dalam menilai penguasaan fasilitas.<sup>177</sup> Pendekatan ini menunjukkan bahwa *essential facilities doctrine* diperlakukan sebagai alat bantu analisis konseptual, bukan sebagai kewajiban otomatis untuk membuka akses terhadap setiap fasilitas strategis.

---

<sup>176</sup> Sudiarto, *op. cit.*, hlm. 220–223.

<sup>177</sup> Nandi Wardhana, *op.cit*, hlm. 259.

Pendekatan selektif terhadap *essential facilities doctrine* menjadi relevan dalam sektor yang telah memiliki pengaturan ketat seperti kebandarudaraan. Penerapan kewajiban akses secara tidak proporsional berpotensi menimbulkan risiko *over-regulation* dan mengganggu tujuan utama pengaturan sektoral, terutama yang berkaitan dengan keselamatan penerbangan. Dalam konteks ini, kehati-hatian KPPU dalam tidak memaksakan kewajiban akses dapat dipandang sebagai upaya menjaga keseimbangan antara perlindungan persaingan dan perlindungan kepentingan publik yang lebih luas.<sup>178</sup>

Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan dasar normatif bagi pengecualian terhadap penerapan hukum persaingan usaha dalam penguasaan cabang produksi tertentu. Ketentuan ini memungkinkan adanya penguasaan oleh negara atau BUMN atas cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam sektor kebandarudaraan, Pasal 51 berpotensi membatasi ruang penerapan *essential facilities doctrine* ketika penguasaan fasilitas dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publik yang sah.<sup>179</sup>

Meskipun demikian, Pasal 51 tidak dapat dipahami sebagai legitimasi mutlak atas setiap bentuk penguasaan fasilitas. Literatur hukum persaingan usaha menegaskan bahwa yang dilarang bukanlah monopoli sebagai keadaan,

---

<sup>178</sup> Thomas F. Cotter, *op.cit.*, hlm. 160-161.

<sup>179</sup> Alum Simbolon, *op. cit.*, hlm. 134-137.

melainkan praktik monopoli yang menimbulkan dampak antipersaingan. Penguasaan fasilitas yang dibenarkan oleh hukum tetap harus diuji dari segi perilaku, khususnya terkait akses, diskriminasi, dan kebijakan tarif yang berpotensi merugikan pelaku usaha lain maupun masyarakat.

Dalam konteks kebandarudaraan, kepentingan umum sering dijadikan justifikasi utama untuk membenarkan penguasaan fasilitas oleh pengelola bandar udara atau BUMN. Keselamatan dan keamanan penerbangan merupakan kepentingan publik yang sah dan tidak dapat diabaikan. Namun, penggunaan alasan kepentingan umum harus tetap dapat diuji secara objektif agar tidak berubah menjadi alasan untuk menutup akses atau membatasi persaingan secara tidak wajar.<sup>180</sup>

Penguasaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia pada prinsipnya dapat dinilai sebagai penguasaan yang dimungkinkan oleh hukum, sepanjang memenuhi unsur Pasal 51 secara kumulatif dan tidak disertai dengan praktik yang merugikan persaingan. Penilaian yuridis difokuskan pada cara penguasaan tersebut dijalankan dalam praktik, bukan pada status penguasaan semata. Akses yang adil, transparansi kebijakan, serta perlakuan non-diskriminatif menjadi indikator utama untuk menilai kepatuhan terhadap prinsip persaingan usaha.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Aldy Widhana dan Hudi Yusuf, *op.cit*, hlm. 3447.

<sup>181</sup> Sudiarto, *op. cit.*, hlm. 226–228

Berdasarkan keseluruhan penilaian yuridis yang telah dilakukan, *essential facilities doctrine* dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat diposisikan sebagai mekanisme pengujian yang bersifat berlapis dalam menilai penguasaan fasilitas kebandarudaraan. Kedua instrumen tersebut tidak berada dalam hubungan yang saling meniadakan, melainkan bekerja secara komplementer untuk memastikan bahwa penguasaan fasilitas strategis oleh negara atau Badan Usaha Milik Negara tetap berada dalam koridor persaingan usaha yang sehat serta selaras dengan perlindungan kepentingan umum. Dengan pendekatan tersebut, penguasaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia dapat dinilai secara proporsional antara kebutuhan pengelolaan fasilitas strategis dan kewajiban menjaga persaingan usaha yang adil.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis yuridis terhadap penguasaan terminal kargo bandar udara dalam perspektif hukum persaingan usaha, yang dilakukan melalui pengujian berdasarkan indikator Essential Facilities Doctrine secara kumulatif, dapat dirumuskan beberapa kesimpulan utama yang menjawab permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

1. PT Angkasa Pura Indonesia dalam pengelolaan kargo di bandar udara dapat dikualifikasikan sebagai pihak yang menguasai *essential facilities* dalam arti penguasaan atas terminal kargo bandar udara sebagai fasilitas esensial. Penguasaan tersebut merupakan konsekuensi dari kewenangan pengelolaan bandar udara yang diberikan oleh negara kepada PT Angkasa Pura Indonesia sebagai badan usaha milik negara dalam rangka penyelenggaraan jasa kebandarudaraan. Dalam perspektif hukum persaingan usaha, penguasaan tersebut pada prinsipnya dapat dibenarkan sebagai bentuk *monopoly by law* berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sepanjang memenuhi unsur-unsur pengecualian secara kumulatif, yaitu berkaitan dengan cabang produksi yang penting bagi negara, menguasai hajat hidup orang banyak, dan dikuasai oleh negara atau badan usaha milik negara. Namun demikian, pengecualian tersebut

tidak bersifat absolut, sehingga penguasaan terminal kargo oleh PT Angkasa Pura Indonesia tetap tunduk pada pengujian hukum persaingan usaha. Pengujian tersebut harus mempertimbangkan apakah penguasaan fasilitas disertai pembatasan akses yang tidak wajar berdasarkan indikator Essential Facilities Doctrine yang telah dirumuskan. Apabila penguasaan fasilitas tersebut digunakan untuk membatasi akses pelaku usaha lain, menciptakan hambatan masuk yang tidak wajar, menerapkan kebijakan yang diskriminatif, atau merugikan kepentingan umum, maka pengelolaan kargo bandar udara tersebut berpotensi melanggar prinsip-prinsip *essential facilities doctrine* dan ketentuan hukum persaingan usaha yang berlaku.

2. Pelayanan kargo di bandar udara dapat dikualifikasikan sebagai *essential facilities* dalam perspektif hukum persaingan usaha. Pelayanan kargo merupakan kegiatan usaha yang tidak dapat diselenggarakan secara mandiri tanpa akses terhadap terminal kargo bandar udara sebagai fasilitas pokok kebandarudaraan. Terminal kargo memiliki karakteristik sebagai fasilitas yang tidak memiliki substitusi yang layak, tidak dapat diduplikasi secara wajar oleh pelaku usaha lain karena keterbatasan teknis, ekonomi, dan regulatif, serta bersifat wajib diakses oleh seluruh pelaku usaha jasa kargo udara untuk dapat beroperasi dan bersaing di pasar jasa kargo. Oleh karena itu, pelayanan kargo bandar udara secara langsung bergantung pada keberadaan dan akses terhadap terminal kargo sebagai *essential facility*. Pembatasan akses terhadap terminal kargo, baik secara langsung maupun

tidak langsung, berpotensi menutup pasar pelayanan kargo udara dan menghambat persaingan usaha yang sehat, sehingga pelayanan kargo layak ditempatkan dalam rezim pengujian *essential facilities doctrine*. Kesimpulan ini diperoleh setelah terminal kargo diuji berdasarkan indikator penguasaan fasilitas, ketiadaan substitusi, ketidakmampuan duplikasi secara wajar, serta dampak pembatasan akses terhadap struktur persaingan.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan penelitian mengenai penguasaan terminal kargo bandar udara oleh PT Angkasa Pura Indonesia dalam perspektif hukum persaingan usaha, maka beberapa saran yang dapat disampaikan adalah:

1. Kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) disarankan untuk mengembangkan pedoman atau pendekatan yang lebih konsisten dalam penerapan *essential facilities doctrine*, khususnya terhadap penguasaan fasilitas strategis di sektor kebandarudaraan. Kejelasan parameter mengenai kapan kewajiban akses perlu diterapkan dan bagaimana menguji dampak penguasaan fasilitas terhadap persaingan usaha akan membantu meningkatkan kepastian hukum serta mencegah perbedaan penafsiran dalam penanganan perkara yang memiliki karakteristik serupa.
2. Kepada PT Angkasa Pura Indonesia disarankan untuk mengelola terminal kargo bandar udara dengan menjunjung tinggi prinsip keterbukaan, non-

diskriminasi, dan proporsionalitas. Pengaturan akses dan penetapan kebijakan pengelolaan fasilitas kargo sebaiknya dilakukan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga kewenangan penguasaan fasilitas strategis tidak berkembang menjadi praktik yang berpotensi menghambat persaingan usaha atau merugikan kepentingan pengguna jasa.

3. Kepada pemerintah sebagai pembentuk kebijakan disarankan untuk melakukan harmonisasi antara regulasi sektoral kebandarudaraan dan ketentuan hukum persaingan usaha, khususnya terkait penguasaan fasilitas oleh BUMN. Kejelasan batas kewenangan pengelolaan fasilitas strategis perlu dirumuskan secara tegas agar pengecualian yang diberikan melalui Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak ditafsirkan secara terlalu luas dan tetap sejalan dengan tujuan menjaga persaingan usaha yang sehat.
4. Kepada akademisi dan peneliti selanjutnya disarankan untuk mengkaji penerapan *essential facilities doctrine* dan pengecualian *monopoly by law* pada sektor strategis lain di luar kebandarudaraan, baik melalui pendekatan komparatif maupun empiris. Kajian lanjutan tersebut diharapkan dapat memperkaya pengembangan doktrin hukum persaingan usaha di Indonesia serta memberikan kontribusi bagi perumusan kebijakan yang lebih responsif terhadap dinamika penguasaan fasilitas strategis.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alum Simbolon. *Hukum Persaingan Usaha*. Yogyakarta: Liberty, 2014.
- Andi Fahmi Lubis, et.al., *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks*. Jakarta: ROV Creative Media, 2009.
- Andi Fahmi Lubis. et.al. *Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017.
- Debra J. Pearlstein, et.al., *Antitrust Law Developments (5th ed.)*. USA: American Bar Association, 2002.
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Perekonomian Nasional*. Jakarta: Konpress, 2009.
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Johnny Ibrahim. *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing, 2009.
- K. Martono. Amad Sudiro. *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- M. Husni Thamrin. *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia*. Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung–Indonesia, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp. *Antitrust Law: An Analysis of Antitrust Principles and Their Application (5th ed.)*. USA: Aspen Publishers, 2022.
- Rachmadi Usman. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Saefullah Wiradipradja. *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*, Buku I: Hukum Udara. Bandung: Alumni, 2014.
- Sally Van Sieten. “The Essential facilities Concept.” In *OECD Competition Policy Roundtable*, DAFNE/CLP (96)23. Paris: OECD, 1996.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

Sudiarto. *Pengantar Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2021.

Sunggono, B. *Metode Penelitian Hukum*. Semarang: PT. Ghalia Indonesia, 1997.

Susanti Adi Nugroho. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2012.

Thomas F. Cotter, *Antitrust Law and Economics: The Essential facilities Doctrine*. USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

### **Tesis**

Andre Fahreza, *Tinjauan Yuridis Penerapan Essential facilities doctrine dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Tesis, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2017.

Gessica Freshana Marsauli, *Tinjauan Yuridis Penerapan Essential facilities doctrine dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Tesis, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2019.

Rizkia Amelia Sania Putri, *Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha di Bidang Pengusahaan Bandar Udara dalam Putusan-Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Tesis, Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015.

### **Jurnal**

Aldy Widhana, Hudi Yusuf, "Hukum Anti Monopoli dalam Perspektif Kepentingan Umum," *Journal of Global and Multidisciplinary*, 2(11), 2024.

Fidyani Leirta Pramodiyanto, "Essential facilities doctrine untuk Membatasi Hak Eksklusif Paten," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(2), 2020.

Marlina Widiyanti, Febrian, dan Annalisa Yahanan, "Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Terkait Persetujuan Perpanjangan Kontrak Pengadaan Give Away oleh PT. Garuda Indonesia (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor: 23/KPPU-L/2010)," *Lex LATA*, 2(2), 2020.

- Mita Rahmawitri. Sylvana Murni Deborah Hutabarat. "Praktek Monopoli Pos dan Kargo yang Dikelola oleh PT Angkasa Pura II (Persero)," *Krtha Bhayangkara*, 14(2), 2020.
- Muh. Syah Quddus dan Atqo Darmawan Aji, "Urgensi Penguatan Kewenangan KPPU untuk Menegakkan Hukum pada Tindak Pidana Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Sapientia et Virtus*, 10(1), 2025.
- Muhammad Rijal. Irmulansati Tomohardjo. "Dinamika Komunikasi Antar Budaya dalam Restrukturisasi PT Angkasa Pura II Setelah Pembentukan Perusahaan Induk." *Jurnal Reputasi* 20(2), 2024.
- Nandi Wardhana. "Legal Analysis of the Doctrine of *Essential facilities* Duties in the Indonesia Competition Law," *Diponegoro Law Review*, 3 no. 2, 2018.
- Novalia Pertiwi dan Annisa Azzahrah Burhan, "Efektivitas Penerapan Program Kepatuhan Persaingan Usaha dalam Pencegahan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Jurnal Studia Legalia*, 4(1), 2023.
- Reskah Hartati. "Efektivitas Penegakan Hukum Persaingan Usaha Terhadap Praktik Monopoli di Indonesia". *Jurnal Hukum dan Kesejahteraan Universitas Al Azhar Indonesia*, 9(2), 2024.
- Siti Anisah. "*Essential facilities* Doctrines pada Penguasaan Pasar oleh BUMN." *Refleksi Hukum* 7(1), 2022.
- Tarmizi. "Analisis Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019", *Jurnal Real Riset*, 4(1), 2022.
- Temmy Wijaya. "Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", *Keadaban: Jurnal Sosial & Humaniora*, 2(1), 2020.
- Tessana Pridia Paramitha. "*Essential facilities doctrine* Dalam Membatasi Penguasaan Pasar (Analisis Putusan Nomor 02/KPPU-I/2013)," *Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, dan Humaniora*, 2(4), 2024.
- Zuhro Puspitasari. "Rekonsepsi Pengecualian Monopoli yang Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia", *Jurnal Panorama Hukum*, 2(2), 2017.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1996 tentang Kebandarudaraan.

Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan.

Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor KM 137 Tahun 2024 tentang PT Angkasa Pura Indonesia sebagai Badan Usaha Bandar Udara.

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0056672.AH.01.02.TAHUN 2024 tentang Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar PT Angkasa Pura Indonesia.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 19 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

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

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*. Jakarta: KPPU, 2010.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Pedoman Program Kepatuhan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*. Jakarta: KPPU, 2016.

Badan Standardisasi Nasional. *Standar Nasional Indonesia (SNI) 03-7047-2004: Terminal Kargo Bandar Udara*. Jakarta: BSN, 2004.

Surat Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-AH.01.09-0249603 tanggal 9 September 2024 perihal Penerimaan Pemberitahuan Penggabungan Perseroan PT Angkasa Pura Indonesia.

### **Putusan**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007*. Jakarta: KPPU, 2007.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016*. Jakarta: KPPU, 2016.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Putusan Nomor 13/KPPU-I/2014*. Jakarta: KPPU, 2014.

### **Internet**

Ageng Wibowo. “PT Angkasa Pura I (Persero) & PT Jasa Angkasa Semesta Tbk, Press Release: AP I Teken Perjanjian Kerja Sama Pengelolaan Kargo dan Pos di 2 Bandara dengan JAS.” <https://www.ptjas.co.id/news/angkasa-pura-i-teken-perjanjian-kerja-sama-pengelolaan-kargo-dan-pos-di-2-bandara-dengan-jas/> (Diakses pada 18 November 2025)

Muhammad Heriyanto. “Angkasa Pura I Jalin Kerja Sama dengan PT JAS untuk Optimalkan Kargo Bandara.” *ANTARA News*, 22 Maret 2023. <https://www.antaranews.com/berita/3217909/angkasa-pura-i-jalin-kerja-sama-dengan-pt-jas-untuk-optimalkan-kargo-bandara> (Diakses pada 20 November 2025).

PT Angkasa Pura Logistik. “Profil Layanan EMPU (Perusahaan Ekspedisi Muatan Pesawat Udara).” Akun resmi Instagram @ap\_logistics. <https://www.instagram.com/p/CuB8WABLcgW/?igsh=c2N1dHhuM3M4aHU2> (Diakses pada 23 November 2025).

## **CURRICULUM VITAE**

Nama : Agun Pradika, S.H.  
Tempat, Tanggal Lahir : Makartitam, 12 Juni 1997  
NIM : 23912002  
E-mail : 23912002@students.uui.ac.id  
Alamat Tempat Tinggal : Jl. Golo Gang Mawar UH 5, Kota Yogyakarta,  
Daerah Istimewa Yogyakarta, 55161.  
Bidang Ilmu : Hukum Bisnis

### **Pendidikan**

1. Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2017-2022
2. Kartu Lisensi Dewan Pimpinan Nasional Perhimpunan Advokat Indonesia (DPN PERADI)

### **Pekerjaan**

1. Partner Firmly Law Firm, Yogyakarta.
2. Pengajar di Superprof.id
3. Capital Market Trader

## **Publikasi Ilmiah**

### **Jurnal**

1. Password Protection TPM Lindungi Hak Cipta Konten Online Course dari Pengambilalihan Ilegal, Journal Of Intellectual Property (JIPRO), Vol. 7 No. 1, Mei, 2025, <https://journal.uui.ac.id/JIPRO/article/view/34394>
2. Implications of Fines in Sharia Procurement in the Early Stages of the Contract, Journal Of Sharia, Islamic Economics and Law, Vol. 2 No. 1, Oktober 2024, <https://al-arfa.my.id/index.php/i/article/view/54>
3. Persetujuan Bangunan Gedung Dan Sertifikat Laik Fungsi Sebagai Bagian Perizinan Investasi Apartemen, Jurnal Citra Justicia Majalah Hukum dan Dinamika Masyarakat, Vol. 25 No. 2, Agustus 2024, <https://jurnal.una.ac.id/index.php/cj/article/view/4411>

### **Artikel**

1. Peningkatan Penegakan Hukum di Era Digital, TIMES Indonesia, 18 Desember 2024, <https://jatim.times.co.id/news/kopi-times/Qh4vJCKwH/Peningkatan-Penegakan-Hukum-di-Era-Digital>
2. Reputasi Emiten Akibat Herding Behaviour, TIMES Indonesia, 2 Januari 2024, <https://timesindonesia.co.id/kopi-times/482051/reputasi-emiten-akibat-herding-behaviour>

### **Prestasi Akademik/Penghargaan**

1. Juara 2 *National Moot Court Competition* Piala Mutiara Djokosoetono tahun 2018 yang diselenggarakan Universitas Indonesia
2. Berkas terbaik di *National Moot Court Competition* Piala Mutiara Djokosoetono tahun 2018 yang diselenggarakan Universitas Indonesia.
3. Juara 2 *Internal Moot Court Competition* Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tahun 2018

(Vide : <https://agunpradika.github.io/> )

Hormat saya,

Agun Pradika, S.H.