

**PERAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) PADA
PENETAPAN *FUEL SURCHARGE* OLEH MASKAPAI
PENERBANGAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN
USAHA (Studi Putusan Mahkamah Agung No. 613 K/PDT.SUS/2011)**

**Intan Nuraini Aszahra¹, Merisa Dea Sahrani², Nomi Septi Megasari³, Dwi Desi Yayi
Tarina⁴**

^{1,2,3,4}Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta

2410611135@mahasiswa.upnvj.ac.id¹, 2410611141@mahasiswa.upnvj.ac.id²,
24106111329@mahasiswa.upnvj.ac.id³, dwidisiyayitarina@upnvj.ac.id⁴

ABSTRACT; *The increasing public need for air transportation in Indonesia has an impact on increasing airline operations. One of the factors that influences operational costs is the increase in aviation fuel prices, so that airlines impose additional costs in the form of fuel surcharges on passengers. However, the absence of specific regulations regarding the determination of fuel surcharges has the potential to give rise to abuse, such as price fixing agreements between airlines which can lead to cartel practices. This research aims to analyze the determination of fuel surcharges from a business competition law perspective and examine Supreme Court Decision No. 613 K/PDT.SUS/2011 regarding alleged price cartels provided by several domestic airlines. The research method we use is normative legal research with a statutory regulation approach and case studies of court decisions. The results of the research itself show that the determination of fuel surcharges carried out collectively by airlines through non-transparent coordination has violated the principles of healthy competition as regulated in Law Number 5 of 1999. In this case, the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) has an important role as a supervisory institution to prevent and crack down on cartel practices in order to safeguard consumer interests and fair aviation market stability.*

Keywords: *Fuel Surcharge, Business Competition, KPPU, Cartel, Airlines.*

ABSTRAK; Peningkatan kebutuhan masyarakat terhadap transportasi udara di Indonesia berdampak pada meningkatnya operasional maskapai penerbangan. Salah satu faktor yang memengaruhi biaya operasional tersebut adalah kenaikan harga avtur, sehingga maskapai penerbangan memberlakukan biaya tambahan yaitu berwujud fuel surcharge terhadap penumpang. Namun, karena tidak adanya pengaturan spesifik mengenai penetapan fuel surcharge berpotensi menimbulkan penyalahgunaan, seperti kesepakatan penetapan harga antar maskapai yang dapat mengarah pada praktik kartel. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penetapan fuel surcharge dalam perspektif hukum persaingan usaha serta mengkaji Putusan Mahkamah Agung No. 613 K/PDT.SUS/2011 terkait dugaan kartel harga yang diberikan oleh beberapa maskapai penerbangan domestik. Metode penelitian yang kami gunakan yaitu penelitian hukum normatif mempergunakan pendekatan peraturan perundang-undangan serta studi kasus putusan pengadilan. Hasil

penelitian sendiri mengindikasikan jika penentuan fuel surcharge yang dilakukan secara kolektif oleh maskapai melalui koordinasi yang tidak transparan telah melanggar prinsip persaingan sehat seperti yang ditetapkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam hal ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki peran penting sebagai lembaga pengawas untuk mencegah dan menindak praktik kartel demi menjaga kepentingan konsumen dan stabilitas pasar penerbangan yang adil.

Kata Kunci: *Fuel Surcharge*, Persaingan Usaha, KPPU, Kartel, Maskapai Penerbangan.

PENDAHULUAN

Pengguna transportasi udara di Indonesia sekarang ini kian seiring dengan kebutuhan dari masyarakat akan kendaraan transportasi yang cepat, efisien, dan mampu menjangkau berbagai wilayah. Pesawat udara menjadi salah satu pilihan utama, terlebih pada perjalanan jarak jauh antar kota ataupun antar pulau. Namun, di balik meningkatnya permintaan tersebut, terdapat berbagai tantangan yang harus dihadapi oleh industri penerbangan, salah satunya adalah kenaikan harga bahan bakar pesawat atau avtur.¹

Kenaikan harga avtur memberikan dampak signifikan terhadap biaya operasional maskapai penerbangan. Untuk menutupi lonjakan biaya tersebut, maskapai biasanya membebankan biaya tambahan kepada penumpang yang dikenal dengan istilah fuel surcharge. Biaya ini merupakan komponen di luar tarif dasar tiket pesawat yang semestinya ditentukan berdasarkan regulasi resmi pemerintah.

Permasalahan muncul karena pada praktiknya, penetapan fuel surcharge sendiri tidak ditetapkan dengan jelas dan spesifik pada peraturan perundang-undangan, maka penerapannya diserahkan kepada masing-masing maskapai. Kondisi ini menimbulkan potensi ketidakjelasan, bahkan penyalahgunaan, misalnya melalui kesepakatan bersama antar maskapai yang berujung pada praktik kartel. Hal ini tentu merugikan konsumen karena menimbulkan harga tiket yang lebih tinggi dari yang seharusnya, serta mengganggu iklim persaingan usaha yang sehat pada industri penerbangan.²

Pada konteks ini, peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menjadi sangat penting menjadi lembaga independen yang mempunyai kewenangan mengawasi praktik

¹ Badan Kebijakan Transportasi, "Peningkatan Jumlah Penumpang dan Ketersediaan Armada Pesawat Udara Pasca-Pandemi COVID-19

² Indonesian Institute for Counseling, Education, and Therapy (IICET). (2025).

persaingan usaha di Indonesia. KPPU sendiri mempunyai tugas dalam menindak pelaku usaha yang melaksanakan monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Kasus penetapan fuel surcharge terhadap sembilan maskapai penerbangan domestik yang kemudian berujung pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 613 K/PDT.SUS/2011 menjadi contoh nyata bagaimana praktik koordinasi harga dapat menimbulkan permasalahan hukum sekaligus menguji ketegasan peran KPPU dalam melindungi kepentingan konsumen serta menjaga keadilan pasar.³

METODE PENELITIAN

Penelitian ini sendiri metodenya mempergunakan metode penelitian yuridis normatif yang berfokus pada pengkajian terhadap norma dan ketentuan hukum yang berlaku. penelitian dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan dengan menelaah UU Nomor 1 Tahun 2009 mengenai Penerbangan serta Undang-undang nomor 5 Tahun 1999 mengenai larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat untuk mengetahui dasar pengaturan terkait penetapan fuel surcharge dan larangan praktik kartel dalam industri penerbangan. Selain itu, penelitian yang di lakukan ini juga menggunakan pendekatan kasus dengan melakukan analisis terhadap putusan Mahkamah Agung No.613 K/PDT.SUS/2011 sebagai rujukan utama dalam memahami penerapan hukum terhadap dugaan praktik kartel oleh beberapa maskapai penerbangan. Pendekatan konseptual turut digunakan untuk mengkaji teori-teori mengenai persaingan usaha, penentuan harga, serta peran otoritas pengawasan seperti KPPU dalam menjaga iklim persaingan yang sehat. Datanya sendiri diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, serta pendukung lainnya, yang lalu dilaksanakan analisis dengan kualitatif sehingga menghasilkan uraian argumentatif yang sistematis dan terstruktur.⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penetapan Fuel Surcharge oleh Maskapai Penerbangan dalam Putusan Nomor 613 K/PDT.SUS/2011

Bahwa berdasarkan Surat Nomor 37/DJU/V/2005 Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Departemen Perhubungan tertanggal 27 Mei 2005, menyatakan bahwa penetapan biaya tambahan (*Fuel surcharge*) diserahkan kepada maskapai penerbangan dalam negeri atau

³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), “Tugas & Wewenang

⁴ Pujiati, Metode Penelitian Yuridis Normatif di Bidang Hukum, Penerbit Deepublish

domestik. “Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 9 Tahun 2002 tentang Tarif Penumpang Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri Kelas Ekonomi” menjadi salah satu pedoman oleh maskapai penerbangan untuk menerapkan *fuel surcharge*. Di samping itu, “Pasal 126 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 mengenai Penerbangan” pun mengatur terkait *fuel surcharge* yang menyatakan bahwa penerapan *fuel surcharge* dibebankan kepada penumpang kelas ekonomi.⁵

Biaya tuslah atau surcharge adalah biaya tambahan sebab adanya biaya yang dikeluarkan oleh maskapai penerbangan di luar perhitungan penentuan tarif jarak seperti biaya fluktuasi harga bahan bakar (*fuel surcharge*) serta biaya yang ditanggung oleh pihak maskapai ketika pemberangkatan atau kepulangan tanpa penumpang, seperti ketika pada hari raya. Seluruh stakeholder penerbangan bersepakat bahwa penerapan biaya tambahan seperti *fuel surcharge* yang menjadi komponen tarif penerbangan adalah suatu hal yang biasa, selama penerapan *fuel surcharge* diperuntukkan guna menutup kenaikan biaya harga avtur.

Pada bulan Mei 2006, *fuel surcharge* merupakan bentuk kesepakatan Indonesian National Air Carrier Association (INACA), yang mempunyai besaran senilai Rp 20.000/penumpang. Yang berlandaskan terhadap harga avtur rata-rata yang naik ke posisi Rp5.600/liter sejak 1 Mei 2006, maka terdapat peningkatan komposisi bahan bakar sekitar 40%. Selain itu tipe pesawat juga menjadi dasar perhitungan, seperti tipe Boeing 737-400 dengan tingkat isian (*load factor*) 70%. Menteri Perhubungan memberikan pernyataan jika *fuel surcharge* diimplementasikan melalui melalui pengkalkulasian kenaikan harga avtur senilai 14% dari posisi awal Rp4.912. Menteri perhubungan mengizinkan pemberlakuan *fuel surcharge* asal diimplementasikan dengan transparan serta dipisahkan dari harga tiket.⁶

Namun, keputusan dari INACA dicabut karena terdapat pertentangan sehingga penetapan besaran *fuel surcharge* diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing maskapai penerbangan.⁷ Dan karena tidak adanya peraturan mengenai penetapan *fuel surcharge* secara spesifik serta menyerahkan penerapannya pada masing-masing maskapai penerbangan, maka terdapat penerapan perhitungan *fuel surcharge* yang dijadikan acuan Departemen Perhubungan

⁵ UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2009 TENTANG PENERBANGAN
Pasal 126 Ayat (3).

⁶ KPPU. (n.d.). POSITION PAPER KPPU TERHADAP FUEL SURCHARGE MASKAPAI PENERBANGAN.

⁷ QADARSIH, T. N. (n.d.). PEMBERLAKUAN FUEL SURCHARGE (By ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga) [Thesis].

dengan “Surat Direktorat Jenderal Perhubungan Udara No. AU/1386/DAU.260/08”, yang pada intinya perhitungan fuel surcharge perlu memperhatikan komponen-komponen berikut:

- a) “Harga avtur setelah pajak (A);
- b) Harga dasar avtur yang dipergunakan dalam perhitungan (B); dan
- c) Rata-rata konsumsi avtur per kilometer (C).”

Maka perhitungannya yaitu, “Fuel Surcharge = (A)-(B) *(C) per kilometer”.⁸

Pada saat ini, penerapan fuel surcharge diatur melalui “Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 68 Tahun 2022 mengenai Besaran Biaya Tambahan (Fuel Surcharge) tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri”. Dalam Keputusan menteri Perhubungan besaran biaya fuel surcharge dipisahkan menurut jenis jet serta propeller dengan rincian sebagai berikut:

1. “Kategori pesawat jet (Boeing, Airbus) maksimal 10% dari tarif batas atas (TBA) sesuai kelompok layanan
2. Kategori pesawat propeller atau baling-baling (ATR) maksimal 20% dari tarif batas atas (TBA) sesuai kelompok layanan.”

Selain itu terdapat aturan mengenai kewajiban maskapai untuk mencantumkan Fuel surcharge pada tiket yang menjadi komponen yang terpisah dari tarif jarak (basic fare). Dimana besaran fuel surcharge belum terhitung dengan Pajak Pertambahan Nilai (PPN).⁹

B. Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Menangani Perkara Pada Putusan Mahkamah Agung No. 613 K/PDT.SUS/2011

Dalam perkembangan persaingan pasar bisnis yang semakin kompetitif, tidak jarang muncul beberapa masalah persaingan usaha yang terjadi, dimana dapat merusak persaingan yang sehat serta dapat mempengaruhi perekonomian Indonesia. Kehadiran lembaga pengawas persaingan usaha menjadi sangat penting untuk melakukan pencegahan, mengawasi, dan mengambil tindakan terhadap praktik monopoli dan kartel yang merugikan masyarakat dan pasar. Guna memerangi praktik monopoli, pemerintah Indonesia membentuk lembaga ini

⁸ Putusan Mahkamah Agung No. 613 K/PDT.SUS/2011.

⁹ Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 68 Tahun 2022.

yakni, KPPU yang berfungsi sebagai lembaga administratif bersifat bebas guna mengawasi, meneliti, memeriksa, serta menindak, praktik monopoli dan kartel di Indonesia.¹⁰

Presensi KPPU sudah terbukti dengan sejumlah kasus yang berhasil ditangani, baik terhadap perkara persekutuan tender, praktik monopoli, hingga perkara yang melibatkan kartel yang mengikutsertakan banyak pengusaha.¹¹ Salah satu perkara yang menjadi pengawasan KPPU adalah sindikasi monopoli yang diduga dilakukan oleh industri penerbangan. Melalui “putusan Mahkamah Agung No. 613 K/PDT.SUS/2011, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)” mendapati dugaan monopoli dalam penetapan kenaikan harga avtur dimana dilakukan oleh PT. Garuda Indonesia juga beberapa pihak penerbangan lain.¹²

KPPU berpegang teguh pada menetapkan fuel surcharge yang dilakukan oleh 9 maskapai melalui mekanisme koordinasi bersama yang melibatkan pertukaran informasi dan kesepakatan terselubung. Mekanisme ini tidak mengikuti prinsip transparansi pasar dan mengindikasikan adanya kesepakatan untuk mengendalikan harga, sehingga menghilangkan unsur persaingan bebas dan sehat. Penetapan harga yang seragam dan tidak kompetitif ini berpotensi merugikan konsumen secara finansial dan menimbulkan kerugian sosial ekonomi yang lebih luas.¹³

Secara Umum, KPPU menegakkan hukum dengan mengacu pada “Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Untuk memproses penanganan penyimpangan dalam praktik monopoli, Komisi Pengawas Persaingan Usaha melakukan empat tahapan seperti sumber perkara yang asalnya dari laporan masyarakat ataupun penelitian inisiatif, penyidikan guna mendapat bukti yang cukup, pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Majelis Komisi, dan Putusan Komisi.¹⁴

¹⁰ Ainun Nisa, D. F., & Tamam, B. (2024). implikasi Hukum atas tindakan monopoli dan praktik kartel: Tinjauan terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Indonesia. *TERAJU*, 6(01), 19–35. <https://doi.org/10.35961/teraju.v6i01.985>.

¹¹ Mantili, R., Kusmayanti, H., & Afriana, A. (2016). Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum. *Padjadjaran Journal of Law*, 3(1), 116-132.

¹² Putusan Mahkamah Agung No. 613 K/PDT.SUS/2011.

¹³ Ikromi, E. P. F., & MTVM, S. M. (2020). Tinjauan Yuridis Kartel Tiket Pesawat Maskapai Domestik Penerbangan PT. Garuda Indonesia Dengan Lion Group.

¹⁴ Putra, Y. A., Marsuni, L., & Rahman, A. (2020). Analisis Tentang Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Sebagai Penegak Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia. *Journal of Lex Theory (JLT)*, 1(2), 196-212. <https://doi.org/10.52103/jlt.v1i2.264>

KESIMPULAN

Fuel Surcharge adalah biaya tambahan yang terjadi sebab terdapatnya kenaikan harga avtur. Fuel surcharge awalnya diatur dalam Indonesian National Air Carrier Association (INACA), namun terdapat pertentangan sehingga penerapan fuel surcharge diserahkan kepada masing-masing maskapai. Karena tidak adanya peraturan mengenai penetapan fuel surcharge secara spesifik, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menganggap terdapat koordinasi penetapan biaya fuel surcharge yang dilakukan oleh beberapa maskapai di Indonesia yang salah satunya yaitu maskapai Garuda Indonesia yang merupakan maskapai bagian dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Adanya dugaan koordinasi penerapan biaya fuel surcharge KPPU melakukan gugatan kepada pihak maskapai yang terlibat, dimana dalam putusan kasasi maskapai Garuda Indonesia dan delapan maskapai lainnya mengalahkan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), sehingga putusan kasasi No. 613 K/PDT.SUS/2011.

DAFTAR PUSTAKA

- Ainun Nisa, D. F., & Tamam, B. (2024). implikasi Hukum atas tindakan monopoli dan praktik kartel: Tinjauan terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Indonesia. *TERAJU*, 6(01), 19–35. <https://doi.org/10.35961/teraju.v6i01.985>.
- Ikromi, E. P. F., & MTVM, S. M. (2020). Tinjauan Yuridis Kartel Tiket Pesawat Maskapai Domestik Penerbangan PT. Garuda Indonesia Dengan Lion Group.
- KPPU. (n.d.). POSITION PAPER KPPU TERHADAP FUEL SURCHARGE MASKAPAI PENERBANGAN.
- Mantili, R., Kusmayanti, H., & Afriana, A. (2016). Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum. *Padjadjaran Journal of Law*, 3(1), 116-132.
- Putra, Y. A., Marsuni, L., & Rahman, A. (2020). Analisis Tentang Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Sebagai Penegak Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia. *Journal of Lex Theory (JLT)*, 1(2), 196-212. <https://doi.org/10.52103/jlt.v1i2.264>
- Putusan Mahkamah Agung No. 613 K/PDT.SUS/2011.
- Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 68 Tahun 2022 tentang Besaran Biaya Tambahan (Fuel Surcharge) tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi angkutan udara niaga berjadwal dalam negeri.

QADARSIH, T. N. (n.d.). PEMBERLAKUAN FUEL SURCHARGE (By ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga) [Thesis].

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2009 TENTANG PENERBANGAN Pasal 126 Ayat (3).

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2009 TENTANG PENERBANGAN pada penjelasan Pasal 126 Ayat (3) huruf d.

Yetti, Yetti, & Triana, Yeni. (2023). Pengalihan pemberlakuan fuel surcharge terhadap harga tiket pesawat dalam perspektif hukum persaingan usaha. JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia),

Pujiati. (2024). Metode Penelitian Yuridis Normatif di Bidang Hukum. Deepublish. Diakses pada 27 November 2025, dari <https://penerbitdeepublish.com/metode-penelitian-yuridis-normatif/amp/>

(n.d.). Peningkatan jumlah penumpang dan ketersediaan armada pesawat udara pasca pandemi Covid-19. BakeTrans Kemenhub. Diakses pada 27 November 2025, dari <https://baketrans.kemenhub.go.id/berita/peningkatan-jumlah-penumpang-dan-ketersediaan-armada-pesawat-udara-pasca-pandemi-covid-19>

(n.d.). Tugas & Wewenang. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Diakses pada 27 November 2025, dari <https://kppu.go.id/tugas-dan-wewenang/>