



UNIVERSITAS INDONESIA

PERANAN LEMBAGA PERADILAN TERHADAP PUTUSAN  
KPPU TENTANG PERSEKONGKOLAN TENDER (STUDI  
KASUS PT. INDOMOBIL SUKSES INTERNASIONAL DAN  
PT. PERTAMINA (PERSERO))

TESIS

Dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : FEDRIAL YURMAN  
NPM : 0606005132

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada bulan Januari 2008.

Pembimbing,

Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H., M.H.

Ketua Program Pascasarjana  
Fakultas Hukum  
Universitas Indonesia,



Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A.



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PERANAN LEMBAGA PERADILAN TERHADAP PUTUSAN  
KPPU TENTANG PERSEKONGKOLAN TENDER (STUDI  
KASUS PT. INDOMOBIL SUKSES INTERNASIONAL DAN  
PT. PERTAMINA (PERSERO))**

**TESIS**

**Dipersiapkan dan disusun oleh:**

**Nama : FEDRIAL YURMAN  
NPM : 0606005132**

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan  
telah diterima sebagai bagian dari persyaratan yang  
diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH)  
pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Indonesia, pada bulan Januari 2008.**

**Pembimbing,**

**Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H., M.H.**

**Ketua Program Pascasarjana  
Fakultas Hukum  
Universitas Indonesia,**

**Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A.**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, karunia, dan petunjukNya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Objek penelitian yang penulis bahas di dalam tesis ini adalah perkara tender penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional (Putusan perkara No.03/KPPU-I/2002) dan perkara tender penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero) (Putusan perkara No. 07/KPPU-L/2004). Adapun, alasan penulis memilih penelitian dua perkara tersebut karena; pertama, dua perkara tersebut telah mencapai upaya hukum terakhir, yakni kasasi ke Mahkamah Agung. Kedua, dua perkara tersebut banyak menimbulkan polemik sehingga dapat dijadikan acuan terhadap revisi UU Antimonopoli.

Selanjutnya, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H., M.H., Dr. Agus Sardjono, S.H., M.H., dan Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M. sebagai pembimbing dan penguji yang memberikan ide, pemikiran dan kritikan dalam penyelesaian tesis ini. Ucapan terima kasih juga teruntuk kepada kedua orang tua yang telah menyeimbangkan konsep

kerja keras dan tawakal dalam penulisan tesis ini. Ucapan terima kasih juga terhaturkan kepada teman-teman kuliah Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pimpinan dan pegawai Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa tesis ini mengandung kekurangan dan ketidaksempurnaan. Oleh karena itu, penulis mengharap kritik dan saran yang konstruktif bagi penyempurnaan tesis ini. Terima kasih.

Jakarta, 14 Desember 2007

Fedrial Yurman

## ABSTRAK

Yurman, Fedrial. "Peranan Lembaga Peradilan Terhadap Putusan KPPU Tentang Persekongkolan Tender (Studi Kasus PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero))." Tesis, Magister, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, iv + 129 halaman. Bibliografi 70 (1971-2007).

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan data sekunder sebagai sumber datanya, yang diperoleh melalui studi dokumen. Yang menjadi permasalahan adalah bagaimana KPPU membuktikan persekongkolan tender dalam perkara penjualan saham PT. IMSI dan divestasi VLCC PT. Pertamina (Persero), dan bagaimana peranan hakim Pengadilan Negeri dalam upaya hukum keberatan pada perkara penjualan saham PT. IMSI dan divestasi VLCC PT. Pertamina (Persero), serta bagaimana peranan hakim Mahkamah Agung dalam upaya hukum kasasi pada perkara penjualan saham PT. IMSI dan divestasi VLCC PT. Pertamina (Persero)? Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa; pertama, KPPU dalam perkara penjualan saham PT. IMSI tidak membuktikan unsur "mengatur dan atau menentukan pemenang," sedangkan dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, KPPU membuktikan unsur tersebut, tetapi hanya mengacu kepada unsur "bersekongkol." KPPU juga membuktikan unsur "persaingan usaha tidak sehat" pada kedua perkara tersebut, tetapi juga hanya mengacu kepada unsur "bersekongkol." Sebenarnya kedua unsur tersebut tidak perlu dibuktikan. Kedua, di tingkat Pengadilan Negeri, Majelis Hakim dalam perkara penjualan saham PT. IMSI menggunakan ketentuan di luar cakupan UU Antimonopoli, yakni BW. Kedua Majelis Hakim dalam memeriksa ulang, berperan memeriksa substansi perkara dan penerapan hukum. Ketiga, di tingkat Mahkamah Agung, kedua Majelis Hakim dalam perkara penjualan saham PT. IMSI dan divestasi VLCC PT. Pertamina berperan memeriksa substansi perkara dan penerapan hukum.

## ABSTRACT

Yurman, Fedrial. "The Role of Court Institute to KPPU Decision Concerning Bid Rigging (Case Study PT. Indomobil Sukses Internasional and PT. Pertamina (Persero))." Thesis, Magister, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, iv + 129 halaman. Bibliografi 70 (1971-2007).

This research apply method research of yuridis normative with secondary data as the data source, what is obtained through document study. What becoming problems is how KPPU prove bid rigging in case of sale of share PT. IMSI and divestment VLCC PT. Pertamina (Persero), and how role of District Court judge in the effort objection law to case of sale of share PT. IMSI and divestment VLCC PT. Pertamina (Persero), and also how role Supreme Court judge in the effort appeal law to case of sale of share PT. IMSI and divestment VLCC PT. Pertamina (Persero)? From research result, inferential that; *firstly*, KPPU in case of sale of share PT. IMSI don't prove element "arrange and/or determine the winner," while in divestment case VLCC PT. Pertamina, KPPU prove the element, but only relating to element "conspire." KPPU also prove element "occurrence of unhealthy business competition" to both the case, but also only relating to element "conspire." Actually both the element not necessarily be proved. *Secondly*, level of District Court, ceremony of judge in case of sale of share PT. IMSI apply external rule of coverage UU Antimonopoli, namely BW. Both ceremony of judge inre-examiner, share to check case substance and applying of law. *Thirdly*, level Supreme Court, both ceremony of judge in case of sale of share PT. IMSI and divestment VLCC PT. Pertamina share to check case substance and applying of law.

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>ABSTRAK</b> .....	iii
<b>ABSTRACT</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN.</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Landasan Konsepsional.....	12
E. Metodologi Penelitian.....	23
F. Sistematika Penulisan.....	26
<b>BAB II PEMBUKTIAN PERSEKONGKOLAN TENDER OLEH KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU).</b>	
A. Pengaturan tentang Persekongkolan Tender dalam UU Antimonopoli.....	29
B. Pembuktian persekongkolan tender terhadap Perkara PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero).....	44
<b>BAB III PERANAN HAKIM PENGADILAN NEGERI DALAM UPAYA HUKUM KEBERATAN TERHADAP PERKARA PERSEKONGKOLAN TENDER.</b>	
A. Kewenangan Pengadilan Negeri dalam Upaya Hukum Keberatan.....	69
B. <i>Legal Reasoning</i> Hakim Pengadilan Negeri terhadap Perkara PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero).....	79
<b>BAB IV PERANAN HAKIM MAHKAMAH AGUNG DALAM UPAYA HUKUM KASASI TERHADAP PERKARA PERSEKONGKOLAN TENDER.</b>	
A. Kewenangan Mahkamah Agung dalam Upaya Hukum Kasasi.....	103
B. <i>Legal Reasoning</i> Hakim Mahkamah Agung terhadap Perkara PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero).....	109
<b>BAB V PENUTUP.</b>	
A. Kesimpulan.....	124
B. Saran.....	127
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999<sup>1</sup> tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Antimonopoli) tidak terlepas dari tekanan IMF kepada pemerintah Indonesia.<sup>2</sup> Persetujuan antara Indonesia dengan IMF pada tanggal 15 Januari 1998, telah disepakati bahwa pemerintah Indonesia<sup>3</sup> akan melaksanakan berbagai pembaharuan struktural, termasuk deregulasi berbagai kegiatan domestik, yang bertujuan untuk mengubah "ekonomi biaya

---

<sup>1</sup>Undang-Undang tersebut merupakan hasil inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 dan berlaku sejak tanggal 5 Maret 2000, lihat dalam Sutan Remy Sjahdeini, "Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli," *Jurnal Hukum Bisnis* (Mei-Juni 2002): 5. Sebelum lahirnya UU tersebut, pengaturan persaingan usaha dapat kita jumpai dalam pasal 382 bis KUH Pidana, Pasal 1365 KUH Perdata, dan lainnya, lihat dalam Susanti Adi Nugroho, *Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Puslitbang Mahkamah Agung, 2001), hlm. 13-14.

<sup>2</sup>Sutan Remy Sjahdeini, "Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli," *Jurnal Hukum Bisnis* (Mei-Juni 2002): 5.

<sup>3</sup>Di Indonesia hambatan-hambatan terhadap persaingan domestik lebih sering diciptakan oleh pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, daripada oleh perilaku perusahaan swasta, lihat dalam Roderick Brazier dan Sahala Sianipar, ed., *Undang-Undang Antimonopoli Indonesia Dampaknya Terhadap Usaha Kecil dan Menengah* (Jakarta: Asia Foundation, 1999), hlm. 11.



tinggi" Indonesia menjadi suatu ekonomi<sup>4</sup> yang lebih terbuka, kompetitif, dan efisien.<sup>5</sup> Khusus dalam rangka mendorong persaingan domestik dan memperluas ruang lingkup bagi kegiatan sektor swasta yang dinamis dan efisien, maka program pembaharuan struktural meliputi usaha deregulasi dan privatisasi (swastanisasi) ekonomi Indonesia.<sup>6</sup>

Dalam pembuatannya, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sangat dipengaruhi oleh *Antitrust Law* Amerika Serikat.<sup>7</sup> Baik substansi maupun terminologi yang digunakan dalam undang-undang tersebut, belajar dari *Antitrust Law* Amerika Serikat,<sup>8</sup> sehingga untuk mendalami Undang-Undang

---

<sup>4</sup>Ekonomi merupakan faktor penting dalam evolusi hukum. Marx dan Engels berpendapat bahwa faktor-faktor ekonomis mempunyai pengaruh absolut atas perkembangan kemasyarakatan, lihat dalam Emeritus John Gilissen dan Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, disadur oleh Freddy Tengker (Bandung: Refika Aditama, 2005), hlm. 97-98.

<sup>5</sup>Butir 31, Memorandum IMF, 15 Januari 1998, dikutip dalam Thee Kian Wie, "Aspek-aspek Ekonomi Yang Perlu Diperhatikan Dalam Implementasi UU No. 5/ 1999," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 7, 1999): 64.

<sup>6</sup>Thee Kian Wie, "Aspek-aspek Ekonomi Yang Perlu Diperhatikan Dalam Implementasi UU No. 5/ 1999," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 7, 1999): 64.

<sup>7</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *op. cit.*, hlm. 8. Lihat juga Chatamarrasjid, "Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 7, 1999): 71. Chatamarrasjid juga menyatakan bahwa banyak perundang-undangan lain mengacu ke Amerika Serikat dalam mengatur persaingan sehat, tidak terkecuali Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999.

<sup>8</sup>Amerika Serikat merupakan negara yang konon paling tua hukum persaingan usahanya. Pengaturan persaingan usaha di Amerika telah eksis sejak diterbitkannya *Sherman Act* pada tahun 1889. Akan tetapi, Kanada sesungguhnya sudah memiliki hukum sejenis itu setahun sebelumnya, yakni *Combines Investigation Act (CIA)* pada tahun 1889.

No. 5 Tahun 1999, harus mempelajari *Antitrust Law* Amerika Serikat.<sup>9</sup>

Sebenarnya, permintaan agar Indonesia mempunyai undang-undang yang mengatur persaingan usaha, pertama kali muncul pada tahun 1990. Pada saat itu ada usaha untuk membuat undang-undang yang mengatur persaingan/monopoli di kantor Menko Ekuin dan Menteri Kehakiman.<sup>10</sup> Pada tahun 1995, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) mengajukan naskah atau draf undang-undang persaingan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun, usulan tersebut tidak mendapatkan tanggapan yang memadai dari anggota DPR lainnya atau dari partai yang berkuasa.<sup>11</sup>

Pasca berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, kasus pertama yang diputuskan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah kasus persekongkolan tender. Persekongkolan tender mudah ditemukan dalam penawaran tender, terutama sekali di wilayah

---

Namun, ketentuan persaingan usaha yang komprehensif baru dimiliki Kanada pada saat diundangkannya *Competition Act* tahun 1986 yang kemudian diperbarui pada tahun 1976. Lihat Firoz Gaffar, "Hukum Acara Persaingan Usaha: Telaah Kritis Atas Sejumlah Problem." *Jurnal Hukum Bisnis* (Januari 2006): 60.

<sup>9</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *op. cit.*, hlm. 8.

<sup>10</sup>Seiring dengan berjalannya waktu, tuntutan akan perlunya UU persaingan datang juga dari sektor swasta sebagai tanggapan atas semakin meningkatnya peraturan-peraturan yang membatasi kegiatan bisnis dengan peralatan yang kurang jelas dan kaku. Lihat dalam Pande Radja Silalahi, "Undang-Undang Antimonopoli dan Perdagangan Bebas," *Jurnal Hukum Bisnis* (Mei-Juni 2002): 15.

<sup>11</sup>Pande Radja Silalahi, "Undang-Undang Antimonopoli dan Perdagangan Bebas," *Jurnal Hukum Bisnis* (Mei-Juni 2002): 15.

pemerintahan. Sekarang ini, sekitar 70 % laporan yang diterima oleh KPPU, berhubungan dengan konspirasi dalam penawaran tender, baik dalam wilayah pemerintahan maupun sektor swasta.<sup>12</sup> Dari bulan Juni 2000 - 31 Desember 2003 terdapat 85 kasus yang ditangani KPPU. Dari 85 kasus tersebut, 31% atau 39 kasus merupakan jenis pelanggaran Pasal 22 tentang persekongkolan tender.<sup>13</sup>

Persekongkolan dalam tender di hampir semua negara dianggap sebagai jenis pelanggaran yang amat serius, karena tindakan tersebut biasanya merugikan negara dalam arti luas. Kebanyakan negara memperlakukan tender, lebih ketat dari perjanjian horizontal lainnya, karena mengandung unsur kecurangan dan akibat yang merugikan terhadap pembelanjaan pemerintah dan anggaran negara.<sup>14</sup>

Persekongkolan tender dimulai dengan adanya penawaran tender. Penunjukan sistem penawaran seringkali dipertahankan untuk mengontrol kualitas dan pencegahan penawaran yang rendah oleh perusahaan yang tidak kualifikasi dan juga tidak berpengalaman dalam

---

<sup>12</sup>Syamsul Maarif, *Competition Law In Indonesia: Experience To Be Taken For The Development Of Competition Law In China*, (Washington University Global Studies Law Review, 2004), hlm. 343.

<sup>13</sup>Yakub Adi Krisanto, "Analisis Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender." *Jurnal Hukum Bisnis* (Maret-April 2005): 40.

<sup>14</sup>A. M. Tri Anggraini (1), *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Perse Illegal atau Rule of Reason*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 362.

pelaksanaan pekerjaan yang diinginkan.<sup>15</sup> Ketika terjadi persekongkolan tender, barang/jasa yang dihasilkan memiliki kualitas yang rendah dan menghasilkan harga yang tinggi.

Untuk menentukan suatu penawaran tender mengandung unsur persekongkolan, KPPU mengacu kepada Pasal 22 UU Antimonopoli, yang menyebutkan:

“Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.”

Dari pasal tersebut dapat ditarik beberapa unsur, yakni pertama, adanya dua atau lebih pelaku usaha. Kedua, adanya persekongkolan. Ketiga, terdapat tujuan untuk mengatur dan/ atau menentukan pemenang tender. Keempat, mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Ada beberapa permasalahan terhadap 4 (empat) unsur persekongkolan tender yang telah ditetapkan dalam Pasal 22, pertama, ketentuan Pasal 22 masih bersifat umum dan kurang memberikan penjelasan rinci mengenai pelaksanaan tender.<sup>16</sup> Ada satu unsur yang harus dielaborasi oleh KPPU untuk menentukan suatu tindakan atau perbuatan melanggar

---

<sup>15</sup>Jon R. Gray, *Open-Competitive Bidding In Japan's Public Works Sector And Foreign Contractor Access: Recent Reforms Are Unlikely To Meet Expectations*, (Columbia Journal Of Asian Law, 1996), hlm. 434.

<sup>16</sup>Yakub Adi Krisanto, *op. cit.*, hlm. 41-42.

Pasal 22, yaitu unsur mengatur dan/atau menentukan pemenang tender (MMPT). Dibutuhkan sebuah indikator MMPT, karena tanpa adanya indikator yang dapat dijadikan "pisau analisis" maka KPPU akan kesulitan untuk menentukan adanya persekongkolan tender.<sup>17</sup>

*Kedua*, pelaku usaha dengan pihak lain melakukan perjanjian untuk mengatur dan menentukan pemenang tender. Sulit untuk membuktikan suatu persekongkolan dalam penawaran tender, karena dalam Pasal 1 butir 7 UU Antimonopoli, menyatakan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Bagaimana ketika pelaku usaha dengan pihak lain melakukan perjanjian secara lisan (tidak tertulis)?

*Ketiga*, pendekatan yang digunakan dalam membuktikan suatu persekongkolan. Apabila melihat bunyi Pasal 22 UU Antimonopoli, maka ketentuan ini menggunakan pendekatan *rule of reason*<sup>18</sup>, karena selain terdapat kata "dilarang",

---

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm. 41.

<sup>18</sup>*Rule of Reason* adalah pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Pendekatan *rule of reason* mengandung kelemahan, yakni mensyaratkan pengetahuan tentang teori ekonomi dan sejumlah data ekonomi yang kompleks dimana mereka belum tentu memiliki kemampuan

juga disertai anak kalimat bersayap "yang dapat mengakibatkan". Pencantuman kata-kata "yang dapat mengakibatkan" dan/atau "patut diduga", menyiratkan perlunya penelitian secara lebih mendalam, apakah suatu tindakan dapat menimbulkan praktik monopoli yang bersifat menghambat persaingan. Bila dikaji lebih jauh, tindakan ini lebih cenderung sebagai "perilaku bisnis" semata dari pada "situasi pasar", sehingga ketentuan tersebut lebih tepat menggunakan pendekatan *perse illegal*.<sup>19</sup> Oleh karena itu, terdapat kontradiksi bahwa secara gramatikal pasal 22 mengandung pendekatan *rule of reason*, sedangkan secara praktisnya pendekatan pasal 22 lebih mengarah kepada pendekatan *perse illegal*.

Selain itu, pengaturan tata cara penanganan perkara di tingkat keberatan dan kasasi, juga tidak diatur secara jelas dalam UU Antimonopoli.<sup>20</sup> UU Antimonopoli kurang

---

yang cukup untuk memahaminya, guna dapat menghasilkan keputusan yang rasional. Lihat A. M. Tri Anggraini, "Penerapan Pendekatan "Rule Of Reason" dan "Perse Illegal" Dalam Hukum Persaingan," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 9.

<sup>19</sup>A. M. Tri Anggraini (2), "Penerapan Pendekatan "Rule Of Reason" dan "Perse Illegal" Dalam Hukum Persaingan," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 7. *Perse illegal* adalah setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan oleh perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Pendekatan *perse illegal* tidak mudah untuk membuktikan adanya perjanjian, terutama jika perjanjian tersebut dilakukan secara lisan.

<sup>20</sup>Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004), hlm. 117. Lihat juga dalam Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori, dan Implikasi*

rinci mengatur penyelesaian perkara-perkara pelanggaran, prosedur beracara dalam menangani perkara persaingan usaha,<sup>21</sup> dan terutama peranan lembaga peradilan dalam menangani keberatan dan kasasi terhadap putusan KPPU.<sup>22</sup>

Khusus terhadap peranan peradilan, pengaturan tentang proses keberatan dan kasasi, hanya diatur dalam Pasal 44 ayat 2 dan Pasal 45, yakni:

Pasal 44 ayat 2:

"Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut."

Pasal 45:

1. Pengadilan Negeri harus memeriksa keberatan pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat 2, dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut.
2. Pengadilan Negeri harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.
3. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
4. Mahkamah Agung harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.

---

*Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 269.

<sup>21</sup>Permasalahan yang timbul yakni, apakah proses keberatan hanya mengenai prosedur pemeriksaan ataukah mencakup pula substansi dari putusan. Lihat Siti Anisah, "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 19.

<sup>22</sup>Siti Anisah, "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 16.

Hanya 2 (dua) pasal yang mengatur tentang proses keberatan di Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Berbeda halnya dengan pengaturan tata cara penanganan perkara oleh KPPU, yang diatur secara jelas dalam UU No. 5 Tahun 1999, mulai dari Pasal 38 sampai dengan Pasal 44. Berbeda halnya juga dengan undang-undang tentang kegiatan ekonomi lainnya, yang berhubungan dengan peranan peradilan, yakni terdapat dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dalam hal ini, peranan peradilan diatur secara tegas dan rinci tentang upaya hukum pembatalan arbitrase ke Pengadilan Negeri.<sup>23</sup>

Ketidakjelasan tata cara penanganan perkara dan rumusan Pasal 22 UU Antimonopoli, akan memberikan kemungkinan penafsiran yang berbeda terhadap lembaga yang akan memeriksa perkara persekongkolan tender yakni KPPU, Pengadilan Negeri, dan Mahkamah Agung.<sup>24</sup> Perkara persekongkolan tender yang sampai pada upaya hukum kasasi

---

<sup>23</sup>Ridwan Khairandy, "Analisis Putusan KPPU dan Pengadilan Negeri Dalam Persekongkolan Tender PT. Indomobil," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 55.

<sup>24</sup>KPPU mempunyai kekuasaan untuk melakukan pengawasan terhadap persekongkolan tender. Ketika pelaku usaha (terlapor) tidak menerima putusan KPPU, pengajuan keberatan dilakukan melalui Pengadilan Negeri, dan kasasi di tingkat Mahkamah Agung.



sekarang ini adalah perkara tender Penjualan Saham PT. Indomobil Sukses Internasional (Putusan perkara No.03/KPPU-I/2002) dan perkara tender Penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero) (Putusan perkara No. 07/KPPU-L/2004). Sebelumnya kedua perkara tersebut sama-sama dibatalkan oleh Pengadilan Negeri.<sup>25</sup> Kemudian di tingkat kasasi, perkara tender Penjualan Saham PT. Indomobil Sukses Internasional dinyatakan batal demi hukum oleh Mahkamah Agung, dan perkara tender Penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero) dikuatkan sesuai dengan putusan KPPU.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) membuktikan adanya persekongkolan tender dalam perkara penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional dan perkara penjualan atau divestasi

---

<sup>25</sup>Perkara tender Penjualan Saham PT. Indomobil Sukses Internasional dibatalkan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Barat, dan perkara tender Penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero) dibatalkan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero)?

2. Bagaimana peranan hakim Pengadilan Negeri dalam upaya hukum keberatan pada perkara penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional dan perkara penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero)?

3. Bagaimana peranan hakim Mahkamah Agung dalam upaya hukum kasasi pada perkara penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional dan perkara penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero)?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini, sesuai dengan rumusan masalah diatas adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam membuktikan adanya persekongkolan tender perkara penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional dan perkara penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero).

2. Untuk mengetahui dan mengkaji peranan hakim Pengadilan Negeri dalam upaya hukum keberatan pada perkara penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional dan perkara penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero).

3. Untuk mengetahui dan mengkaji peranan hakim Mahkamah Agung dalam upaya hukum kasasi pada perkara penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional dan perkara penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero).

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bukan saja bagi perkembangan ilmu hukum itu sendiri, tetapi juga dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan praktisi, baik hakim maupun advokat. Selain itu, diharapkan nantinya dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam perbaikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 kedepan.

#### **D. Landasan Konsepsional**

Persekongkolan tender bisa terjadi diantara pelaku usaha yang seharusnya saling bersaing dalam suatu

lelang.<sup>26</sup> Untuk menemukan terjadinya persekongkolan dalam sebuah tender, KPPU dapat melakukan investigasi sendiri atau menerima laporan dari masyarakat. Investigasi atau laporan tersebut harus diperiksa oleh KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, untuk menetapkan apakah dibutuhkan pemeriksaan lanjutan.<sup>27</sup> Apabila menurut KPPU dibutuhkan pemeriksaan lanjutan, maka waktu pemeriksaan lanjutan yang diberikan oleh UU Antimonopoli yakni 60 (enam puluh) hari dan dapat diperpanjang 30 (tiga puluh) hari.<sup>28</sup> Setelah itu, KPPU wajib memberikan keputusan "telah terjadi atau tidak terjadi persekongkolan tender" dalam jangka waktu 30 hari sejak pemeriksaan lanjutan.<sup>29</sup>

Apabila pelaku usaha yang dinyatakan telah melakukan persekongkolan tender namun tidak menerima putusan KPPU, maka ada upaya hukum keberatan yang dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah keputusan KPPU dikeluarkan.<sup>30</sup> Pengadilan Negeri harus memberikan keputusan dalam jangka waktu 30

---

<sup>26</sup>Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, cet. II. (Bogor, Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 45.

<sup>27</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 39 ayat (1).

<sup>28</sup>*Ibid.*, Pasal 43 ayat (1) dan (2).

<sup>29</sup>*Ibid.*, Pasal 43 ayat (3).

<sup>30</sup>*Ibid.*, Pasal 44 ayat (2).

(tiga puluh) hari.<sup>31</sup> Sekiranya putusan tersebut juga tidak diterima oleh pelaku usaha, maka ia dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah keputusan Pengadilan Negeri keluar.<sup>32</sup> Mahkamah Agung harus memberikan keputusan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.<sup>33</sup>

Adanya pembatasan waktu, baik dalam pemeriksaan laporan atau investigasi, maupun batasan waktu keluarnya putusan KPPU, Pengadilan Negeri, dan Mahkamah Agung, menunjukkan bahwa pembuat undang-undang menghendaki agar proses peradilan dapat diberikan secara adil, efisien, cepat, biaya ringan, dan proses transparan.<sup>34</sup> Keinginan tersebut, sesuai dengan asas efektifitas dan efisiensi dalam proses peradilan. Dalam Pasal 4 ayat 2 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa "peradilan dilakukan dengan sederhana<sup>35</sup>, cepat<sup>36</sup>, dan biaya ringan". Semakin sedikit dan sederhana formalitas-formalitas yang diwajibkan atau diperlukan dalam beracara

---

<sup>31</sup>*Ibid.*, Pasal 45 ayat (2).

<sup>32</sup>*Ibid.*, Pasal 45 ayat (3).

<sup>33</sup>*Ibid.*, Pasal 45 ayat (4).

<sup>34</sup>Hikmahanto Juwana, *et al.*, *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha* (Jakarta: Partnership for Business Competition, 2003), hlm. 33.

<sup>35</sup>Yang dimaksud dengan sederhana adalah acara yang jelas, mudah dipahami dan tidak berbelit.

<sup>36</sup>Arti kata "cepat" menunjukkan kepada jalannya peradilan.

pengadilan, semakin baik. Terlalu banyak formalitas merupakan hambatan bagi jalannya pengadilan.<sup>37</sup> Sayangnya, upaya tersebut tidak diikuti dengan pengaturan yang jelas,<sup>38</sup> apakah proses keberatan/kasasi hanya mengenai prosedur pemeriksaan ataukah mencakup pula substansi dari putusan.<sup>39</sup>

Apabila upaya hukum keberatan/kasasi menyangkut substansi perkara, maka terbuka peluang perbedaan penafsiran bagi Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung mengenai Pasal 22 UU Antimonopoli. Hal tersebut salah satunya disebabkan karena terdapat kontradiksi terhadap pendekatan yang digunakan dalam Pasal 22, yakni apakah digunakan pendekatan *per se illegal* atau *rule of law*?

Di dalam Pasal 22 UU Antimonopoli disebutkan bahwa "pelaku usaha *dilarang* bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat". Kata "*dilarang*" menunjukkan pendekatan yang

---

<sup>37</sup>M. Taufik Makarao, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hlm. 6.

<sup>38</sup>Peranan hakim pada sistem *Common Law* dalam banyak hal cenderung untuk menemukan aturan yang tepat dalam *case law*, sedangkan hakim di Negara *Civil Law* lebih banyak menafsirkan atau menerapkan peraturan perundang-undangan yang tertulis. Lihat Ugo Mattei and Roberto Pardolesi, "Law and Economics in Civil Law Countries: A Comparative Approach", *International Review of Law and Economics*, vol. 11, 1991, hlm. 206.

<sup>39</sup>Siti Anisah, *op. cit.*, hlm. 19.

digunakan adalah pendekatan *per se illegal*, yang memang tidak boleh dilakukan. Kata "dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat" menunjukkan indikasi bahwa kata tersebut dibuktikan dengan pendekatan *rule of reason*.

Pada prinsipnya ada dua syarat dalam melakukan pendekatan *per se illegal*, yakni; pertama, harus ditujukan lebih kepada "perilaku bisnis" daripada situasi pasar, karena keputusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai pemeriksaan lebih lanjut, misalnya mengenai akibat dan hal-hal yang melingkupinya. Metode pendekatan ini dianggap *fair*, jika perbuatan ilegal tersebut merupakan "tindakan sengaja" oleh perusahaan, yang seharusnya dapat dihindari. Kedua, adanya identifikasi secara cepat atau mudah mengenai jenis praktik atau batasan perilaku yang terlarang. Dengan perkataan lain, penilaian atas tindakan dari pelaku usaha, baik di pasar maupun dalam proses pengadilan harus dapat ditentukan dengan mudah. Meskipun demikian, diakui bahwa terdapat perilaku yang terletak dalam batas-batas yang tidak jelas antara perilaku terlarang dan perilaku tidak sah.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup>Carl Kaysen dan Donald F. Turner, *Antitrust Policy: an Economic and Legal Analysis* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hlm. 142, dikutip dalam A. M. Tri Anggraini, "Penerapan Pendekatan "Rule

Pendekatan *per se illegal* memiliki kekuatan mengikat (*self-enforcing*) yang lebih luas daripada larangan-larangan yang tergantung pada evaluasi mengenai pengaruh kondisi pasar yang kompleks. Oleh karena itu, penggunaan pendekatan ini dapat memperpendek proses pada tingkatan tertentu dalam pelaksanaan sebuah undang-undang. Suatu proses dianggap relatif mudah dan sederhana, karena hanya meliputi identifikasi perilaku yang tidak sah dan pembuktian atas perbuatan ilegal tersebut. Dalam hal ini tidak diperlukan lagi penyelidikan terhadap situasi serta karakteristik pasar.<sup>41</sup>

Sedangkan penentuan pendekatan *rule of reason* diawali dengan menetapkan definisi pasar. Semua perhitungan, penilaian, dan keputusan tentang implikasi persaingan akibat perilaku apapun tergantung pada ukuran (pangsa) pasar dan bentuk pasar terkait (*relevant market*). Sebuah pasar memiliki dua komponen, yakni pasar produk dan pasar geografik. Pasar produk menguraikan mengenai barang atau jasa yang diperjualbelikan,<sup>42</sup>

---

Of Reason" dan "Perse Illegal" Dalam Hukum Persaingan," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 7.

<sup>41</sup>*Ibid.*

<sup>42</sup>Penentuan pasar produk harus menganalisis kenaikan harga, adanya reaksi pembeli, dan prinsip pasar kecil. Lihat dalam A. M. Tri Anggraini, "Penerapan Pendekatan "Rule Of Reason" dan "Perse Illegal" Dalam Hukum Persaingan," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 10.



sedangkan pasar geografik menguraikan lokasi produsen atau penjual produk.<sup>43</sup>

Penulisan ini menggunakan berbagai istilah, dan untuk mengatasi kemungkinan perbedaan pengertian dari istilah-istilah itu, dibawah ini adalah definisi operasional dari istilah-istilah tersebut.

1. Peranan adalah sesuatu yang jadi bagian atau yang memegang pemimpin yang terutama dalam terjadinya hal atau peristiwa.<sup>44</sup> Mahkamah Agung merupakan lembaga yudikatif tertinggi untuk mencari keadilan. Kata "peranan" ditujukan terhadap Mahkamah Agung sebagai lembaga terakhir dalam memutuskan perkara. Sebelum perkara sampai pada tingkat Mahkamah Agung, dalam konteks persaingan usaha, perkara tersebut di pemeriksa oleh Pengadilan Negeri. Kata "peranan" dibatasi dengan peranan hakim Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung dalam menerima, memeriksa, dan memutuskan di tingkat keberatan/kasasi atas putusan KPPU.

---

<sup>43</sup>Pasar geografik didefinisikan menurut pandangan pembeli tentang ketersediaan produk pengganti yang dibuat atau dijual di berbagai lokasi. Lihat dalam A. M. Tri Anggraini, "Penerapan Pendekatan "Rule Of Reason" dan "Perse Illegal" Dalam Hukum Persaingan," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 10.

<sup>44</sup>Team Pustaka Phoenix, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet. I, (Jakarta: Pustaka Phoenix, 2007), hlm. 659.

2. Lembaga peradilan adalah Pengadilan Negeri dalam upaya hukum keberatan dan Mahkamah Agung dalam upaya hukum kasasi.<sup>45</sup>
3. Keberatan adalah upaya hukum bagi pelaku usaha yang tidak menerima putusan KPPU.<sup>46</sup> Pengertian keberatan sama halnya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yakni tidak setuju.<sup>47</sup> Upaya Hukum keberatan hanya ditemukan dalam UU Antimonopoli. Biasanya penggunaan istilah tersebut, digunakan dengan kata "banding", yakni pertimbangan pemeriksaan ulang terhadap putusan pengadilan oleh pengadilan yang lebih tinggi atas permintaan terdakwa atau jaksa naik apel.<sup>48</sup>
4. Kasasi adalah pembatalan atau pernyataan tidak sah oleh Mahkamah Agung terhadap putusan hakim dalam tingkat peradilannya karena putusan itu menyalahi atau tidak sesuai benar dengan undang-undang.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, op. cit., Pasal 45.

<sup>46</sup>Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU*, Perma No. 3 Tahun 2005, Pasal 1 angka (1).

<sup>47</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet. III, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 139.

<sup>48</sup>*Ibid.*, hlm. 100.

<sup>49</sup>Sударsono, *Kamus Hukum*, cet. V, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm. 214.

5. Putusan Komisi (KPPU) adalah penilaian Majelis Komisi yang dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum tentang telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran serta penjatuhan sanksi berupa tindakan administratif sebagaimana diatur dalam undang-undang.<sup>50</sup>
6. Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.<sup>51</sup> Dalam Pedoman Pasal 22 UU Antimonopoli disebutkan bersekongkol adalah kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu.<sup>52</sup>
7. Tender<sup>53</sup> adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Dalam Pedoman Pasal 22, tender mencakup tawaran untuk mengajukan

---

<sup>50</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU*, Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2006, Pasal 1 angka (18).

<sup>51</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, op. cit., Pasal 1 ayat (8).

<sup>52</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, *Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender*, 2005, hlm. 8.

<sup>53</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, op. cit., Penjelasan Pasal 22.

harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, menjual suatu barang dan atau jasa.<sup>54</sup>

8. Persekongkolan tender adalah perbuatan pelaku usaha yang melakukan kerja sama dengan pelaku usaha lain untuk menguasai pasar dengan cara mengatur dan/ atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.<sup>55</sup>

9. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah Komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>56</sup> KPPU merupakan suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuatan pemerintah serta pihak lain. Independensi ini ditegaskan kembali dalam Pasal 1 ayat 2 Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

---

<sup>54</sup>Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, *Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender*, op. cit., hlm. 7.

<sup>55</sup>Yakub Adi Krisanto, op. cit., hlm, 45.

<sup>56</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, op. cit., Pasal 1 ayat (18).

10. Pengadilan Negeri adalah pengadilan di tempat kedudukan hukum usaha pelaku usaha.<sup>57</sup> Timbul permasalahan ketika terdiri dari beberapa pelaku usaha di wilayah yang berbeda. Oleh sebab itu, Mahkamah Agung mengeluarkan Perma No. 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap putusan KPPU<sup>58</sup>, yaitu dalam hal keberatan yang diajukan oleh lebih dari satu pelaku usaha untuk putusan yang sama tetapi berbeda tempat kedudukan hukumnya, KPPU dapat mengajukan permohonan tertulis ke Mahkamah Agung untuk menunjuk satu Pengadilan Negeri yang akan memeriksa perkara tersebut.
11. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai

---

<sup>57</sup>*Ibid.*, Pasal 1 ayat (19).

<sup>58</sup>Mahkamah Agung mengubah lagi peraturan tersebut dengan mengeluarkan PERMA No. 03 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU.

kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.<sup>59</sup> Dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintahan, pelaku usaha disebut sebagai penyedia barang dan jasa yang merupakan badan usaha atau orang perseorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang dan layanan jasa.<sup>60</sup>

12. Persaingan usaha yang tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran, dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.<sup>61</sup>

#### **E. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif<sup>62</sup>, yakni penelitian hukum yang berbasis atau mengacu kepada kaidah-kaidah atau norma-norma hukum

---

<sup>59</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. op. cit.*, Pasal 1 angka (5).

<sup>60</sup>Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Keppres No. 80 Tahun 2003, LN No. 120 Tahun 2003, TLN No. 4330, Pasal 1 Angka (3).

<sup>61</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. op. cit.*, Pasal 1 angka (6).

<sup>62</sup>Penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian jenis hukum ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undang atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas, dalam Amiruddin dan Zainal asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 118.

yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.<sup>63</sup> Pada umumnya, penelitian yuridis normatif merupakan studi dokumen dengan penggunaan data sekunder.<sup>64</sup>

Data sekunder tersebut dapat dikualifikasikan sebagai berikut;

1. Bahan hukum primer, berupa bahan-bahan yang memiliki kekuatan mengikat, seperti norma dasar, peraturan perundang-undangan, khususnya UU Antimonopoli dan peraturan pelaksanaannya, putusan KPPU, putusan Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung.
2. Bahan hukum sekunder, yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat, seperti literatur bahan hukum resmi dari instansi pemerintah, bahan hukum lain yang dipublikasi dalam bentuk pedoman, buku, jurnal, majalah, makalah, tesis, dan disertasi yang diperoleh dari berbagai perpustakaan.
3. Bahan hukum tersier, yang sifatnya melengkapi bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus bahasa

---

<sup>63</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penelitian Hukum Suatu Pengantar*, cet. II, (Yogyakarta: Liberty, 2001), hlm. 29.

<sup>64</sup>Namun apabila data sekunder tersebut ternyata dirasakan masih kurang, peneliti dapat mengadakan wawancara kepada narasumber atau informan untuk menambah informasi atas penelitiannya, dalam Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 22.

Indonesia, kamus terminologi dan aneka istilah hukum, ensiklopedia dan lain-lain.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>65</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>66</sup> Pendekatan tersebut terkait dengan peraturan hukum yang mengatur tentang larangan persekongkolan dalam kegiatan tender. Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Dalam hal ini, akan dianalisis dua perkara yang telah berkekuatan hukum, dimana perkara tersebut telah diputuskan oleh Mahkamah Agung.

Penelitian ini bersifat preskriptif yakni penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.<sup>67</sup> Objek penelitiannya adalah perkara tender

---

<sup>65</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 93-95.

<sup>66</sup>*Ibid.*, hlm. 94.

<sup>67</sup>Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. III, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 10.



Penjualan Saham PT. Indomobil Sukses Internasional (Putusan perkara No.03/KPPU-I/2002) dan perkara tender Penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero) (Putusan perkara No. 07/KPPU-L/2004). Dua perkara tersebut telah sampai pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Pertimbangan dipilihnya dua perkara tersebut, yakni selain telah sampai pada tahap upaya hukum terakhir, kasasi dan telah berkekuatan hukum tetap, juga sebagai perbandingan terhadap putusan KPPU yang dikuatkan dan putusan KPPU yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Perkara tender Penjualan Saham PT. Indomobil Sukses Internasional (Putusan perkara No.03/KPPU-I/2002) dibatalkan demi hukum oleh Mahkamah Agung. Dan perkara tender Penjualan atau divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero) (Putusan perkara No. 07/KPPU-L/2004) dikuatkan oleh Mahkamah Agung.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Penelitian tentang peranan lembaga peradilan terhadap putusan KPPU tentang persekongkolan tender (studi kasus PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (persero)) ini, terdiri dari beberapa bab:

Bab pertama, sebagai pendahuluan menguraikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, landasan konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua, menguraikan tentang pembuktian persekongkolan tender oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yang terdiri dari pengaturan tentang persekongkolan tender dalam UU Antimonopoli, dan pembuktian persekongkolan tender terhadap perkara PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero).

Bab ketiga, menguraikan tentang peranan hakim Pengadilan Negeri dalam upaya hukum keberatan terhadap perkara persekongkolan tender, yang terdiri dari kewenangan Pengadilan Negeri dalam upaya hukum keberatan, dan *legal reasoning* hakim Pengadilan Negeri terhadap perkara PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero).

Bab keempat, menguraikan tentang peranan hakim Mahkamah Agung dalam upaya hukum kasasi terhadap perkara persekongkolan tender, yang terdiri dari kewenangan Mahkamah Agung dalam upaya hukum kasasi, dan *legal reasoning* hakim Mahkamah Agung terhadap perkara PT.

Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina  
(Persero).

Bab kelima, sebagai penutup menguraikan kesimpulan  
dan saran.



## BAB II

### PEMBUKTIAN PERSEKONGKOLAN TENDER OLEH KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)

#### A. Pengaturan tentang Persekongkolan Tender dalam UU Antimonopoli.

##### 1. Persekongkolan Tender: Perjanjian Atau Kegiatan.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, persekongkolan tender diklasifikasikan sebagai "kegiatan yang dilarang".<sup>68</sup> Berbeda halnya dengan pengaturan yang disusun oleh UNCTAD dalam *Model Law On Competition*. UNCTAD mengklasifikasikan persekongkolan tender sebagai "perjanjian yang dilarang".<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup>Kerangka pengaturan "kegiatan yang dilarang" dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yakni:

1. Monopoli, diatur dalam Pasal 17.
2. Monopsoni, diatur dalam Pasal 18.
3. Penguasaan pangsa pasar, diatur dalam Pasal 19-21.
4. Persekongkolan, diatur dalam Pasal 22-24.

<sup>69</sup>Perjanjian yang dilarang (lihat dalam United Nations Conference on Trade and Development, "Model Law on Competition: UNCTAD Series on Issues in Competition Law and Policy," (United Nations, Geneva, 2000)), antara lain meliputi:

1. Larangan terhadap perjanjian yang dibuat antara pesaing atau pelaku usaha yang berpotensi menjadi pesaing, baik secara tertulis maupun lisan, dimana diantaranya:
  - a. Perjanjian penetapan harga, atau segala bentuk ketentuan penjualan, termasuk di dalam perdagangan internasional;
  - b. Persekongkolan tender;
  - c. Pembagian Pasar atau konsumen;
  - d. Pembatasan dalam produksi atau penjualan, termasuk kuota;
  - e. Kesepakatan untuk menolak melakukan pembelian;
  - f. Kesepakatan untuk menolak melakukan pemasokan;
  - g. Kesepakatan bersama untuk melakukan hubungan kerja sama, dimana berpengaruh terhadap persaingan.

Definisi "perjanjian" dalam Pasal 1 angka 7 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis.<sup>70</sup> Sedangkan definisi "kegiatan" tidak dapat ditemukan dalam UU Antimonopoli, baik dalam pasal yang menjelaskan definisi maupun dalam penjelasannya.

Namun demikian, jika ditafsirkan secara "a contrario" terhadap definisi perjanjian yang diberikan dalam undang-undang, maka dapat dikatakan bahwa pada dasarnya yang dimaksud dengan "kegiatan" tersebut adalah tindakan atau perbuatan hukum "sepihak" yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa adanya keterkaitan hubungan (hukum) secara langsung dengan pelaku usaha atau kelompok usaha lainnya.<sup>71</sup>

Dalam perjanjian terdapat satu atau lebih pelaku usaha yang terlibat. Dalam "kegiatan yang dilarang", seperti monopoli, hanya terdapat satu pelaku usaha atau

---

## 2. Pengecualian terhadap butir (a).

<sup>70</sup>Sungguhpun sulit dibuktikan, perjanjian lisan secara hukum sudah dapat dianggap sebagai suatu perjanjian yang sah dan sempurna, dalam Munir Fuady, *Hukum Antimonopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 51.

<sup>71</sup>Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Antimonopoli*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1999), hlm. 31.

satu kelompok pelaku usaha.<sup>72</sup> Mengingat bahwa persekongkolan tender selalu dilakukan oleh lebih dari satu pelaku, sebenarnya tindakan ini bisa diatur didalam kategori "perjanjian yang dilarang".<sup>73</sup>

Perjanjian yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 UU Antimonopoli adalah perjanjian sepihak, karena terdapat kata "mengikatkan diri". Namun, tidak berarti hanya perjanjian sepihak yang terkena UU Antimonopoli. Harus dipahami bahwa perjanjian sepihak saja sudah dapat terkena UU Antimonopoli. Jangkauan berlakunya UU Antimonopoli tersebut sangat menguntungkan lembaga yang akan memproses perjanjian tersebut.<sup>74</sup>

Pengertian perjanjian sepihak menurut UU Antimonopoli ternyata mirip dengan pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 KUHPerdata, yang juga dianggap mempunyai kelemahan. Mungkin kelemahan di dalam Pasal 1313 KUHPerdata ini dianggap tidak begitu penting, terbukti dengan tidak adanya usaha untuk memperbaikinya. Namun "kelemahan" pengertian perjanjian menurut UU

---

<sup>72</sup>Pengertian monopoli dalam Pasal 1 angka 1 UU Antimonopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

<sup>73</sup>Arie Siswanto, *op. cit.*, hlm. 90.

<sup>74</sup>Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pusataka Utama, 2004), hlm. 38.

Antimonopoli tidak bisa dianggap tidak penting, karena ia akan memungkinkan lebih mudahnya orang terkena pidana di dalam perjanjian-perjanjian yang *per se illegal*.<sup>75</sup>

## **2. Persekongkolan Tender dalam Pasal 22 UU Antimonopoli dan Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender.**

Persekongkolan tender diatur dalam Pasal 22 UU Antimonopoli. Persekongkolan tender terdiri dari dua kata, yakni "persekongkolan" dan "tender". Pasal 1 angka (8) UU Antimonopoli memberikan pengertian persekongkolan atau konspirasi usaha ialah bentuk kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Konspirasi tersebut harus terdiri dari perjanjian,<sup>76</sup> pemahaman atau penyatuan pemikiran, sekurang-kurangnya antara dua kompetitor, bermaksud untuk, atau dengan

---

<sup>75</sup>*Ibid.*, hlm. 39.

<sup>76</sup>Menurut *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy* yang dibuat oleh Bank Dunia dan OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) persekongkolan juga merupakan sebuah perjanjian yang dibuat diantara para pihak peserta tender yang akan menentukan siapa yang akan memenangkan tender tersebut (yang biasanya tender tersebut berasal dari lembaga pemerintahan). R. Shyam Khemani, *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy* (Washington, D. C: World Bank, OECD, 1998), hlm. 23.

pengaruh, mengendalikan perdagangan yang tidak layak.<sup>77</sup> Pengertian tersebut juga sama halnya dengan apa yang dirumuskan dalam *Black's Law Dictionary*:

*Conspiracy adalah An agreement by two or more persons to commit an lawful act, coupled with an intent to achieve the agreements objective, and (in most state) action or conduct that furthers the agreement; a combination for an unlawful purpose. Conspiracy is a separate offense from the crime that is the object of the conspiracy. A conspiracy ends when the unlawful act has been committed or (in some states) when the agreement has been abandoned. A conspiracy does not automatically end if the conspiracys object is defeated.*<sup>78</sup>

Pengertian tender diatur dalam penjelasan Pasal 22 UU Antimonopoli, yang mana tender ialah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Penjelasan Pasal 22 tersebut telah mempersempit definisi "tender," karena suatu tender diadakan biasanya tidak hanya untuk keperluan seperti yang disebutkan dalam penjelasan Pasal 22, tetapi juga ada dalam praktek sehari-harinya tender dilakukan dalam rangka melakukan suatu penjualan. Namun hal tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Pedoman Pasal 22 yang dibuat oleh KPPU,

---

<sup>77</sup>Candice Jones; David S. Lee; dan Adrian Shin, *Antitrust Violations* (American Criminal Law Review, 2001), hlm. 434.

<sup>78</sup>Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (USA: West Thomson Business, 2004), hlm. 329.



yakni pengertian tender mencakup tawaran mengajukan harga untuk:

1. Memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan.
2. Mengadakan barang dan atau jasa.
3. Membeli suatu barang dan atau jasa.
4. Menjual suatu barang dan atau jasa.

Dari uraian pengertian persekongkolan (dalam Pasal 1 angka 8) dan tender (dalam penjelasan Pasal 22),<sup>79</sup> menurut Yakub Adi Krisanto, dapat dirumuskan pengertian persekongkolan tender adalah perbuatan pelaku usaha yang melakukan kerja sama dengan pelaku usaha lain untuk menguasai pasar dengan cara mengatur dan/ atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.<sup>80</sup> Dengan demikian, persekongkolan tender memuat unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya dua atau lebih pelaku usaha.

---

<sup>79</sup>Definisi persekongkolan terdapat dalam Pasal 1 angka (8) dan pengertian tender terdapat dalam penjelasan Pasal 22 UU Antimonopoli. Ada beberapa kemungkinan penempatan definisi dalam peraturan perundang-undangan. *Pertama*, ditempatkan dibagian ketentuan umum yaitu pada bagian awal dari suatu ketentuan. Kemungkinan *kedua* diletakkan dibagian belakang dari suatu peraturan dan kemungkinan *ketiga* diletakkan sebagai salah satu kesatuan di dalam pasal-pasal mengenai materi dari peraturan tersebut. Dimana diletakkan ketentuan definisi ini tergantung pada pertimbangan para pembuat undang-undang, dimana tempat yang dianggap efektif untuk menuntun masyarakat termasuk para penegak hukum dapat memahami arti dari suatu ketentuan, dalam Komisi Pengawas Persaingan Usaha. "Draft Best Practice Undang-Undang No. 5/1999", Tahun 2003. hlm. 12.

<sup>80</sup>Yakub Adi Krisanto, *op. cit.*, hlm. 45.

2. Adanya kerja sama untuk melakukan persekongkolan dalam tender.
3. Adanya tujuan untuk menguasai pasar.
4. Adanya usaha untuk mengatur/ menentukan pemenang tender.
5. Mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Rumusan pengertian persekongkolan tender dianggap penting, agar lembaga (KPPU, Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung) mempunyai pemahaman yang sama terhadap persekongkolan tender. Namun, rumusan yang terdapat dalam Pasal 22 UU Antimonopoli tersebut, tidak begitu jelas, sehingga KPPU mengeluarkan Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender.<sup>81</sup> Unsur-unsur yang ada dalam Pasal 22 UU Antimonopoli kemudian lebih dijelaskan lagi dalam Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender.

Bunyi Pasal 22 UU Antimonopoli sebagai berikut:

"Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender

---

<sup>81</sup>Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender bertujuan untuk: *Pertama*, memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang larangan persekongkolan dalam tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU Antimonopoli. *Kedua*, memberikan dasar pemahaman dan arah yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 22 sehingga tidak ada penafsiran lain selain yang diuraikan dalam pedoman ini. *Ketiga*, digunakan oleh semua pihak sebagai landasan dalam berperilaku agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dan selanjutnya untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang tumbuh secara wajar.

sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat."

Unsur-unsur dalam Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender:

1. Unsur Pelaku usaha.
2. Unsur Bersekongkol.
3. Unsur Pihak Lain.
4. Unsur Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender.
5. Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dari ketentuan Pasal 22 dan Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender dapat dijelaskan unsur-unsur persekongkolan tender sebagai berikut:

**1. Unsur pelaku usaha.**

Dalam Pasal 1 angka (5) UU Antimonopoli, dijelaskan bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Ada beberapa permasalahan yang menyangkut pengertian pelaku usaha. *Pertama*, ketika dilapangan banyak ditemukan bahwa yang terlibat dalam praktek persekongkolan tender

itu tidak hanya para peserta tender saja tetapi juga pihak yang menyelenggarakan tender terlibat dalam persekongkolan tersebut. Pertanyaannya adalah mungkinkah pihak penyelenggara tender dapat dikenakan sanksi berdasarkan Pasal 22 UU Antimonopoli.

Perihal tersebut dijelaskan dalam Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender yang membagi beberapa pihak yang terlibat dalam persekongkolan, yaitu;

- a. Persekongkolan Horizontal adalah persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan ini dapat dikategorikan sebagai persekongkolan dengan menciptakan persaingan semu diantara peserta tender.
- b. Persekongkolan vertikal adalah persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Persekongkolan ini dapat terjadi dalam bentuk dimana panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerjasama dengan salah satu atau beberapa peserta tender.

c. Persekongkolan Horizontal dan Vertikal adalah persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dalam proses tender. Salah satu bentuk persekongkolan ini adalah tender fiktif, dimana baik panitia tender, pemberi pekerjaan, maupun sesama para pelaku usaha melakukan suatu proses tender hanya secara administratif dan tertutup.

Kedua, badan usaha asing tidak dapat dijerat dengan UU Antimonopoli. Pasalnya hanya badan usaha yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia yang dapat dijerat dengan UU Antimonopoli. Demikian pula, baik batang tubuh maupun penjelasan UU Antimonopoli tidak menjelaskan lebih lanjut apakah orang perseorangan di sini juga harus berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha (bisnis) di dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia atau tidak. Hal ini berbeda dengan hukum *Antitrust* Amerika Serikat yang memungkinkan pelaku usaha

asing terkena hukum *Antitrust*, kalau membuat efek negatif terhadap perdagangan dalam negeri Amerika Serikat.<sup>82</sup>

## 2. Unsur bersekongkol.

Dalam Pasal 1 angka (8) dikenal dengan sebutan "persekongkolan", sedangkan dalam Pasal 22 UU Antimonopoli, disebut "bersekongkol". Kata "persekongkolan" atau "bersekongkol" tidak mempunyai pengertian yang berbeda,<sup>83</sup> hal tersebut hanya masalah penggunaan bahasanya saja. Unsur bersekongkol merupakan suatu tindakan yang sulit dibuktikan, karena perjanjian tidak tertulis dapat dijadikan bukti yang sempurna dalam pembuktiannya.

Untuk lebih jelasnya, dalam Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender, dikemukakan bahwa unsur bersekongkol adalah kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Unsur bersekongkol tersebut dapat berupa:

- a. kerja sama antara dua pihak atau lebih;

---

<sup>82</sup>Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 38.

<sup>83</sup>Knud Hansen, *et al.*, *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999: Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usahaq Tidak Sehat* (Jakarta: Katalis, 2002), hlm. 83.

- b. secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumentasi dengan peserta lainnya;
- c. membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan;
- d. menciptakan persaingan semu;
- e. menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan;
- f. tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tertentu;
- g. Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender dengan cara melawan hukum.

### **3. Unsur pihak lain.**

Pasal 22 UU Antimonopoli tidak menjelaskan siapa yang dimaksud dengan pihak lain, apakah itu diartikan sebagai sesama peserta tender ataukah seluruh pihak yang terlibat dalam suatu tender seperti konsultan hukum atau akuntan? Permasalahan tersebut dijawab dalam Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender,

yang menyebutkan bahwa pihak lain adalah para pihak (vertikal dan horizontal) yang terlibat dalam proses tender, yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.

#### **4. Unsur mengatur dan/ atau menentukan pemenang tender.**

Dalam Pedoman Pasal 22 diberikan pengertian mengatur dan atau menentukan pemenang tender adalah suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan/atau untuk memenangkan peserta tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan atau penentuan pemenang tender tersebut antara lain dilakukan dalam hal penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan sebagainya.

#### **5. Unsur persaingan usaha tidak sehat.**

Dalam literatur hukum persaingan, para ahli hukum kartel belum mempunyai kesatuan pendapat mengenai definisi persaingan usaha. Untuk mencoba memberikan suatu



kesatuan definisi, hal itu akan menimbulkan kesulitan-kesulitan, karena persaingan usaha itu mempunyai fenomena yang beragam dan mencakup bermacam-macam pengertian dalam perekonomian modern. Jadi, apa sebenarnya yang dimaksud dengan persaingan usaha itu? Pertanyaan ini tidak mudah dijawab, karena definisi ilmiah suatu kesatuan pendapat sampai sekarang belum ada. Hal ini dapat dilihat, kalau para ahli hukum kartel berbicara mengenai persaingan usaha, ada kemungkinan mereka tidak memikirkan hal yang sama. Mereka masih memberikan istilah tambahan terhadap kata persaingan itu untuk menunjukkan lebih jelas pengertian interpretasi mereka. Untuk itu ditambahkan lah pada kata persaingan, antara lain, kata-kata seperti sempurna, tidak sempurna, bebas, kemampuan kerja, fungsi, inovasi, potensi, dan sebagainya. Kata-kata tersebut akan menjelaskan proses pasar tertentu.<sup>84</sup>

Pembuat undang-undang Antimonopoli kurang cermat dalam merumuskan definisi persaingan usaha tidak sehat tersebut. Definisi tersebut sebetulnya tidak diperlukan dalam UU Antimonopoli Indonesia, karena banyak ketentuan-

---

<sup>84</sup>M. Udin Silalahi, "Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Perbuatan Tidak Jujur," *Jurnal Hukum Bisnis* (Juli 2001): 111.

ketentuan undang-undang tersebut memerlukan interpretasi lebih luas dalam penerapannya.<sup>85</sup>

Dalam Pasal 1 angka (6) UU Antimonopoli, persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Padahal persaingan usaha tidak sehat dapat dikatakan suatu tindakan pelaku usaha yang menghambat terwujudnya persaingan usaha yang sehat. Jadi, bukan merupakan suatu tindakan tidak jujur<sup>86</sup> dalam persaingan usaha. Ketentuan Pasal 1 angka 6 tersebut tidak membedakan antara pengertian perilaku persaingan usaha tidak sehat dengan pengertian tindakan tidak jujur.<sup>87</sup>

Dalam hukum persaingan usaha atau hukum kartel biasanya yang diatur adalah pola tingkah laku antar pelaku usaha, bukan mengatur tindakannya yang tidak

---

<sup>85</sup>*Ibid.*, hlm. 112.

<sup>86</sup>Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara tidak jujur adalah adaptasi istilah *Gezetz gegen den unlauteren Wettbewerb* (UU Anti Persaingan Usaha Tidak Jujur). UU semacam ini di Indonesia belum dikenal, padahal sangat penting dalam mendukung sistem ekonomi pasar. UU Anti Persaingan Tidak Jujur mengatur ketentuan-ketentuan dalam hubungan bisnis yang dilakukan secara subjektif oleh pelaku usaha sendiri, yang akibatnya dapat merugikan pelaku usaha pesaingnya dan konsumen, dalam M. Udin Silalahi, "Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Perbuatan Tidak Jujur," *Jurnal Hukum Bisnis* (Juli 2001): 113.

<sup>87</sup>M. Udin Silalahi, *op. cit.*, hlm. 110-111.

jujur. Artinya, kalau pelaku usaha melanggar ketentuan-ketentuan UU Antimonopoli, maka struktur pasar akan berubah atau persaingan usaha menjadi tidak sehat. Hal ini dapat merugikan pesaingnya dan konsumen.<sup>88</sup>

Perbuatan tidak jujur merupakan suatu tindakan penipuan subjektif yang dapat dilakukan oleh suatu pelaku usaha dalam bentuk apa saja, mungkin dalam proses produksi suatu barang. Misalnya, kualitas barang dan mereknya tidak sesuai dengan harganya atau dalam cara mengiklankan suatu barang, barang tersebut diiklankan dengan cara yang fantastis sehingga memikat para konsumen dengan iming-iming kualitas yang prima. Padahal, pada kenyataannya kualitas barang tersebut tidak sesuai dengan apa yang diiklankan serta harga yang dibayar, atau pelaku usaha memberikan keterangan-keterangan yang tidak sesuai dengan keadaan barang-barang yang diproduksi.<sup>89</sup>

#### **B. Pembuktian Persekongkolan Tender terhadap perkara PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero).**

Pendekatan yang digunakan dalam pembuktian adanya persekongkolan tender, menurut UU Antimonopoli, dilakukan

---

<sup>88</sup>*Ibid.*, hlm. 112-113.

<sup>89</sup>*Ibid.*, hlm. 113.

dengan *rule of reason*,<sup>90</sup> karena selain terdapat kata "dilarang", juga disertai anak kalimat bersayap "yang dapat mengakibatkan". Bila dikaji lebih jauh, tindakan ini lebih cenderung sebagai "perilaku bisnis" semata dari pada "situasi pasar", sehingga ketentuan tersebut lebih tepat menggunakan pendekatan *per se illegal*.<sup>91</sup>

Akan tetapi, penentuan penggunaan salah satu pendekatan tersebut tidak semata-mata tergantung pada bunyi kata-kata dalam ketentuan undang-undang. Dalam Pasal 35 UU Antimonopoli, KPPU diberikan kewenangan untuk menilai semua perjanjian maupun kegiatan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, KPPU memiliki kewenangan untuk menggunakan secara alternatif salah satu dari kedua pendekatan yang berbeda secara ekstrim tersebut.<sup>92</sup>

#### **1. Perkara No. 03/KPPU-I/2002 tentang Tender Penjualan Saham PT. Indomobil Sukses Internasional.**

---

<sup>90</sup>Mayoritas substansi UU Antimonopoli lebih condong kepada prinsip *rule of reason*, lihat dalam Ningrum Natasya Sirait, *Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003), hlm. 112.

<sup>91</sup>A. M. Tri Anggraini (2), *op. cit.*, hlm. 7.

<sup>92</sup>*Ibid.*, hlm. 13.

Perkara ini berawal ketika PT. Salim Group harus menyelesaikan utang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dengan Badan Penyelat Perbankan Nasional (BPPN). Pelunasan utang dilakukan dengan cara, Salim Group harus menyerahkan aset yang ia miliki kepada BPPN. Salah satu aset yang diserahkan adalah PT. Indomobil Sukses Internasional (PT. IMSI). Semua aset yang berwujud dari PT. IMSI tersebut, dikelola oleh PT. Holdiko Perkasa.<sup>93</sup>

Pada tanggal 20 November 2001, BPPN dan PT. Holdiko Perkasa mengumumkan tender penjualan 72,63 persen saham milik pemerintah di PT. IMSI. Tiga peserta memasukkan penawaran akhir pada tanggal 4 Desember 2001, yaitu PT. Alpha Sekuritas Indonesia (PT. ASI), PT. Bhakti Asset Management (PT. BAM) dan PT. Cipta Sarana Duta Perkasa (CSDP). Tanggal 5 Desember 2001, PT. CSDP dinyatakan sebagai pemenang dalam tender divestasi tersebut, dengan penawaran total senilai Rp. 625 milyar. Padahal sewaktu diambil alih pemerintah, nilai saham dan *convertible bond* yang dijual tersebut adalah sekitar Rp. 2,5 trilyun.<sup>94</sup>

Dalam beberapa media massa yang terbit pada bulan Desember 2001 dan beberapa edisi kemudian, memberitakan

---

<sup>93</sup>Ridwan Khairandy, *op. cit.*, hlm. 52.

<sup>94</sup>Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Laporan Lima Tahun KPPU: Periode Pengembangan Kelembagaan dan Implementasi Awal*, (Jakarta: KPPU, 2005), hlm. 100-104.

sejumlah kejanggalan,<sup>95</sup> seperti harga penjualan saham yang rendah, waktu pelaksanaan tender yang singkat, peserta tender yang terbatas dan indikasi pelanggaran prosedur tender. Kejanggalan ini diperkuat oleh data dan informasi yang mengarah pada indikasi awal yang kuat tentang adanya pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. KPPU kemudian memutuskan melakukan pemeriksaan berdasarkan inisiatif.

Untuk membuktikan adanya persekongkolan tender tentang Penjualan Saham PT. Indomobil Sukses Internasional tersebut, maka Majelis Komisi harus mengacu pada Pasal 22 UU Antimonopoli. Dalam Pasal 22 UU Antimonopoli, terdapat unsur pelaku usaha, bersekongkol, pihak lain, mengatur dan atau memenangkan pemenang, tender, dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam perkara Penjualan Saham PT. IMSI ini, Majelis Komisi membuktikan unsur pelaku usaha, bersekongkol, pihak lain, tender, dan persaingan usaha tidak sehat.

Unsur-unsur tersebut dapat diklasifikasikan menjadi, pelaku usaha dan pihak lain sebagai subjek hukum,<sup>96</sup> tender sebagai objek hukum,<sup>97</sup> dan bersekongkol

---

<sup>95</sup>Terdapat dalam putusan perkara penjualan saham PT. IMSI di bagian tentang duduk perkara.

<sup>96</sup>Subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Dalam hal ini dapat disebut orang atau

sebagai perjanjian<sup>98</sup> yang dilarang. Sedangkan unsur "mengatur dan atau menentukan pemenang" dan unsur "persaingan usaha tidak sehat" sebenarnya tidak perlu dibuktikan. Dalam perkara ini, Majelis Komisi tidak mencantumkan unsur mengatur dan atau menentukan pemenang dalam putusannya. Barangkali Majelis Komisi menganggap bahwa tidak perlu membuktikan unsur tersebut.

Untuk unsur persaingan usaha tidak sehat, dalam putusan penjualan saham PT. IMSI ini, mengacu kepada pembuktian unsur bersekongkol. Dalam pembuktian unsur ini, Majelis Komisi menyatakan bahwa persekongkolan yang dibuktikan dalam unsur bersekongkol, adalah berupa tindakan yang telah menghambat persaingan dalam bentuk tidak adanya persaingan harga dan atau persaingan jumlah dan kualitas peserta dan atau persaingan pemenuhan persyaratan tender.

Sebenarnya unsur ini tidak perlu dibuktikan, pertama, apabila telah terbukti adanya persekongkolan tender, maka tidak perlu membuktikan lagi apakah

---

badan hukum, lihat dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, cet. II (Yogyakarta; Liberty Yogyakarta, 2005), hlm. 73.

<sup>97</sup>Objek adalah hal atau perkara, lihat dalam Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet. III, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 793. Yang dimaksud objek hukum disini adalah prosedur tender.

<sup>98</sup>Yang dimaksud perjanjian disini, mengacu pada pengertian yang ada dalam UU Antimonopoli.

persekongkolan tersebut dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Tidak ada persekongkolan tender yang dianggap dapat mengakibatkan persaingan yang sehat, pasti dianggap mengakibatkan persaingan yang tidak sehat. Kedua, pembuktian unsur persaingan usaha tidak sehat hanya mengacu kepada pembuktian unsur bersekongkol. Hal tersebut menandakan bahwa tidak perlu dibuktikan unsur persaingan usaha tidak sehat.

Selanjutnya unsur-unsur yang harus dibuktikan oleh Majelis Komisi. Pertama, unsur pelaku usaha. Unsur pelaku usaha merupakan syarat mutlak pembuktian yang harus dilakukan oleh Majelis Komisi dalam putusannya, karena; (1) dalam putusan KPPU lainnya<sup>99</sup> yang menyatakan tidak adanya terjadi persekongkolan tender, unsur pelaku usaha tetap dibuktikan. (2) tidak semua pelaku yang terlibat dalam persekongkolan tender ini, masuk dalam cakupan UU Antimonopoli. Dalam perkara ini, Majelis Komisi tidak mencantumkan BPPN (perwakilan pemerintah) sebagai pelaku usaha. Erwin Syahril (anggota Majelis Komisi) menyatakan bahwa tanpa peran BPPN, persekongkolan ini tidak akan

---

<sup>99</sup>Misalnya Putusan KPPU No. 08/KPPU-L/2001 tentang Tender Pengadaan Barite & Bentonite di YPF Maxus Southeast Sumatra B.V. Dalam putusan tersebut unsur pelaku usaha tetap dibuktikan, akan tetapi unsur bersekongkolan tidak terbukti, sehingga pembuktian hanya sampai pada pembuktian unsur bersekongkol.



terjadi. Untuk itu, Majelis Komisi merekomendasikan kepada Menteri Keuangan dan Kejaksaan Agung untuk memeriksa BPPN.<sup>100</sup> Dalam putusan perkara ini disebutkan bahwa "...Majelis Komisi berharap kesalahan yang dilakukan oleh para pejabat BPPN diusut oleh pihak yang berwenang." BPPN merupakan pejabat negara yang memang tidak termasuk cakupan subjek hukum dalam UU Antimonopoli.

Unsur pelaku usaha dalam perkara PT. IMSI ini adalah PT. Holdiko Perkasa (Terlapor I), PT. Trimegah Securities (Terlapor II), PT. CSDP (Terlapor III), Pranata Hajadi (Terlapor IV), Jimmy Masrin (Terlapor V), PT. Multi Megah Internasional (Terlapor VI), Parallax Capital Management Pte Ltd (Terlapor VII), PT. BAM (Terlapor VIII), PT. Alpha Sekuritas Indonesia (Terlapor IX), PT. DTT (terlapor X). Semua pelaku usaha tersebut terbukti sebagai pelaku usaha menurut Pasal 22 UU Antimonopoli. Pembuktian badan usaha berbadan hukum ditandai dengan akta notaris<sup>101</sup> dan penjabaran kegiatan usahanya<sup>102</sup>,

---

<sup>100</sup>"KPPU: BPPN Terlibat Kasus Indomobil," <<http://www.kompas.com/kompascetak/0205/31/utama/kppu01.htm>>, 14 Oktober 2007.

<sup>101</sup>Akan tetapi, KPPU dalam membuktikan pelaku usaha Parallax Capital Management Pte Ltd, tidak membuktikan akta notaris perusahaan tersebut.

<sup>102</sup>Namun dalam putusan ini, ada badan usaha berbadan hukum yang tidak dijabarkan kegiatan usahanya, yakni; PT. Multi Megah

sedangkan pembuktian pelaku usaha orang perseorangan ditandai dengan kepemilikan sahamnya pada perusahaan.

*Kedua*, unsur pihak lain. Unsur pihak lain juga merupakan syarat mutlak dalam pembuktian adanya pelanggaran Pasal 22 UU Antimonopoli, karena persekongkolan tender mensyaratkan adanya kerjasama antara pelaku usaha dengan pihak lain. Majelis Komisi dalam perkara ini memberikan pengertian bahwa pihak lain adalah pelaku usaha peserta lain dalam tender dan atau subjek hukum diluar peserta tender. PT. Trimegah Securities (Terlapor II), Pranata Hajadi (Terlapor IV), Jimmy Masrin (Terlapor V) dan pihak penjual yaitu PT. Holdiko Perkasa (Terlapor I) dan PT. DTT (Terlapor X), terbukti sebagai pihak lain menurut Pasal 22 UU Antimonopoli.

*Ketiga*, unsur tender. Unsur tender juga merupakan hal yang perlu dibuktikan, karena menyangkut objek yang diperjanjikan oleh pelaku usaha dengan pihak lain. Tanpa adanya objek tersebut, tidak mungkin pelaku usaha dengan pihak lain untuk melakukan tindakan persekongkolan. Lagi pula, unsur tender merupakan perihwal pertama munculnya unsur pelaku usaha dan unsur bersekongkol. Dalam perkara

---

Internasional, Parallax Capital Management Pte Ltd dan PT. Deloitte & Touche FAS.

ini, tender penjualan saham PT. IMSI sebagai perihal pertama<sup>103</sup> yang akan memunculkan kerjasama antara pelaku usaha dengan pihak lain untuk bersekongkol. Penjualan saham PT. IMSI, sebanyak 723,779,854 lembar saham dan *convertible bonds* (CB) yang dikeluarkan oleh PT. Holdiko Perkasa dengan nilai nominal Rp. 337.382.000.000,- dan *convertible bonds* (CB) yang dikeluarkan oleh BPPN dengan nilai nominal Rp. 312.902.186.671,-,<sup>104</sup> merupakan objek dari persekongkolan para pelaku usaha dengan pihak lain.

Keempat, unsur bersekongkol. Pembuktian unsur bersekongkol merupakan syarat utama dalam membuktikan ada atau tidak adanya persekongkolan tender. Apabila unsur ini tidak terbukti, maka Majelis Komisi tidak akan membuktikan unsur-unsur lainnya. Misalnya putusan KPPU No. 09/KPPU-L/2001 tentang Tender PT. (Persero) Telekomunikasi Indonesia, dimana pembuktian Majelis Komisi hanya sampai membuktikan unsur bersekongkol. Karena unsur bersekongkol tidak terbukti, Majelis Komisi menyatakan tidak perlu membuktikan unsur lainnya.

Dalam perkara ini, Majelis Komisi menyatakan bahwa pengertian persekongkolan dalam Pasal 22 tidak sama

---

<sup>103</sup>Terjadinya persekongkolan diawali dengan adanya sesuatu hal, yaitu penjualan saham PT. IMSI.

<sup>104</sup>Terdapat dalam putusan KPPU di bagian Tentang Pertimbangan Hukum pada poin 34.6.

dengan pengertian persekongkolan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 dalam hal subjek hukum dan maksud pengaturan.<sup>105</sup> Oleh karena itu, Majelis Komisi, dalam putusannya memberikan pengertian bersekongkol menurut Pasal 22 adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih, secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian (*concerted action*) dan atau membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan (*comparing bid prior to submission*) dan atau menciptakan persaingan semu (*sham competition*) dan atau menyetujui dan atau memfasilitasi atau tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender.<sup>106</sup>

1. Tindakan penyesuaian, dimana terbukti ditemukan tindakan penyesuaian yang dilakukan oleh peserta

---

<sup>105</sup>Subjek hukum dalam Pasal 22 adalah pelaku usaha dan pihak lain sedangkan dalam Pasal 1 angka 8 adalah hanya pelaku usaha. Pasal 22 dimaksudkan untuk mengatur persekongkolan dalam kegiatan tender (*lex specialis*), sedangkan maksud pengaturan persekongkolan dalam Pasal 1 angka 8 adalah mengatur persekongkolan dalam penguasaan pasar yang bersangkutan (*lex generalis*).

<sup>106</sup>Pengertian bersekongkol tersebut merupakan penafsiran oleh KPPU agar mempermudah pembuktian persekongkolan tender. Putusan ini diumumkan tanggal 30 Mei 2002. Kemudian pada tahun 2005, KPPU membuat pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender, dimana pengertian bersekongkolan tidak jauh berbeda yang diartikan dalam putusan ini. Namun ada penambahan pada kalimat terakhir yakni "pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum".

tender setidaknya-tidaknya oleh PT. Alpha Sekuritas Indonesia dan PT. CSDP untuk memenangkan PT. CSDP, yakni; berupa dokumen tender yang mirip (dalam hal *cover letter* dan usulan *mark up CSPLTA*),<sup>107</sup> selisih harga penawaran,<sup>108</sup> usulan peniadaan *additional bid deposit*,<sup>109</sup> *account pembayaran bid deposit*,<sup>110</sup> *material threshold*,<sup>111</sup> dan keanggotaan konsorsium.<sup>112</sup>

2. Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan, dimana terbukti peserta tender setidaknya-tidaknya PT. Alpha Sekuritas Indonesia dan PT. CSDP, sebelum menyerahkan dokumen *final bid* telah membandingkan

---

<sup>107</sup>Tindakan penyesuaian *cover letter* dan usulan *mark up CSPLTA* diatur oleh Pranata Hajadi melalui peranan dan keberadaannya di dua peserta tender yaitu PT. Alpha Sekuritas Indonesia dan PT. CSDP

<sup>108</sup>Ditemukan harga penawaran yang diajukan oleh dua peserta tender yaitu PT. Alpha Sekuritas Indonesia dan PT. BAM hampir sama masing-masing sebesar Rp. 550 miliar dan Rp. 540 miliar dan mempunyai selisih diatas 5 % dari harga penawaran PT. CSDP sebesar Rp. 625 miliar, sehingga pihak penjual tidak perlu meminta peserta tender untuk mengajukan harga penawaran kembali (*resubmission of binding bid*).

<sup>109</sup>Dilakukan oleh PT. Alpha Sekuritas Indonesia, PT. CSDP dan PT. BAM sebesar Rp. 50 miliar.

<sup>110</sup>PT. Alpha Sekuritas Indonesia, PT. CSDP dan PT. BAM sama-sama tidak membayar *bid deposit* kepada pihak penjual melalui nomor rekening PT. Holdiko Perkasa di Citibank sebagaimana ditentukan dalam *Procedures for The Submission of Bid*.

<sup>111</sup>Besaran *material threshold* yang diajukan oleh dua peserta tender yaitu PT. Alpha Sekuritas Indonesia dan PT. BAM masing-masing sebesar Rp. 50 miliar per item, sedangkan besaran *material threshold* untuk PT. CSDP mengajukan hanya sebesar 2 % per item (*equivalent kurang lebih Rp. 12 miliar*).

<sup>112</sup>PT. Alpha Sekuritas Indonesia, PT. CSDP dan PT. BAM dalam pengakuannya bertindak sebagai konsorsium tetapi secara legal sebagaimana tercantum dalam dokumen tender tidak terbukti adanya anggota konsorsium.

dokumen tender berupa *cover letter* dan usulan *mark up* CSPLTA.

3. Persaingan semu, dimana PT. BAM sebagai peserta tender tidak sungguh-sungguh untuk melengkapi dan menepati persyaratan yang diminta oleh pihak penjual sebagaimana tercantum dalam *Procedures for The Submission of Bid*.

4. Menyetujui, memfasilitasi, dan tidak menolak suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui melanggar prosedur. Dalam hal ini Majelis Komisi membuktikannya, sebagai berikut;

a. Adanya pelanggaran prosedur tender, pertama, pihak penjual (PT. Holdiko Perkasa/ PT. HP) tetap menerima dan memproses PT. ASI, PT. CSDP, dan PT. BAM sebagai peserta tender, meskipun mereka melanggar *Procedures for The Submission of Bid*.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup>Pertama, ketiga peserta tender tidak memberikan *Warranty Letter* dan tidak menyebutkan *Consortium Identity* sebagaimana ditentukan dalam *Procedures for The Submission of Bid*. Kedua, ketiga peserta tender tidak membayar *bid deposit* melalui rekening PT. Holdiko Perkasa di Citibank. PT. HP memperlonggar ketentuan pembayaran *bid deposit* dengan cara mengizinkan ketiga peserta tender untuk membayar *bid deposit* kepada PT. HP tidak melalui nomor rekening PT. Holdiko Perkasa di Citibank sebagaimana ditentukan dalam *Procedures for The Submission of Bid*. Ketiga, PT. HP atas permintaan Notariza Taher (PT. CSDP) menyetujui perpanjangan waktu penyerahan *document final bid* melebihi batas waktu yang ditentukan dalam *Procedures for The Submission of Bid*, pukul 16.00 WIB. Keempat, PT. HP tetap menerima *document bid* PT. CSDP meskipun tidak memenuhi *criteria* sebagai calon peserta tender dan atau tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam *Procedures for The*

Kedua, PT. ASI mengetahui keterlambatan PT. CSDP dan PT. BAM menyerahkan *document final bid*, akan tetapi ia tidak mengajukan keberatan kepada pihak penjual (PT. HP). PT. ASI datang pada jam 16.00 WIB, PT. Trimegah Securities (PT. TS) yang mewakili konsorsium PT. CSDP datang pada jam 16.23 WIB dan PT. BAM datang pada jam 16.30.

- b. Jadwal pelaksanaan tender yang singkat, dimana PT. HP menyusun jadwal pelaksanaan tender penjualan saham PT. IMSI yang sangat singkat dimulai tanggal 20 November 2001 dan harus menyampaikan dokumen tendernya pada tanggal 4 Desember 2001. Sementara tender tersebut

---

*Submission of Bid* antara lain tidak diundang, tidak pernah mengirimkan *letter of interest*, tidak menandatangani *Confidentiality Agreement* sehingga pada saat mengikuti tender, PT. CSDP tidak memiliki *info memo*, *Procedure for Submission of Bid* dan *draft CSPLTA*. Kelima, PT. HP tetap menerima PT. BAM sebagai peserta tender meskipun PT. BAM baru menandatangani *Confidentiality Agreement* pada tanggal 3 Desember 2001. Sesuai dengan ketentuan dalam *Procedures for The Submission of Bid* pendatanganan *Confidentiality Agreement* adalah pada tanggal 26 November 2001. Keenam, PT. HP tetap menerima keputusan penentuan pemenang yang dilakukan oleh BPPN meskipun keputusan tersebut dikeluarkan tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh BPPN antara lain keputusan tersebut dikeluarkan tanpa disertai rekomendasi dari Deputy Ketua Asset Management Investment dan Deputy Ketua Risk Management. Ketujuh, PT. HP tetap menerima PT. CSDP sebagai pemenang tender meskipun mengetahui dan atau sepatutnya mengetahui telah terjadi perubahan total pemegang saham PT. CSDP berikut komisaris dan direksinya. Perubahan tersebut terjadi secara verbal pada tanggal 4 Desember 2001 dan secara legal pada tanggal 11 Desember 2001. Sesuai ketentuan *Procedures for The Submission of Bid*, tidak diperbolehkan ada perubahan apapun (termasuk pemegang saham, komisaris atau direksi) selama 60 hari terhitung sejak bid deadline tanggal 4 Desember 2001.

menyangkut nilai yang sangat besar dan untuk perusahaan yang mempunyai struktur dan permasalahan yang kompleks yang seharusnya memerlukan waktu lebih lama untuk mempelajari dan mengambil keputusan ikut serta dalam tender tersebut. Waktu yang singkat ini juga membuktikan indikasi jumlah peserta tender yang terbatas, karena memberikan implikasi dapat menghambat masuknya (*barrier to entry*) calon peserta tender yang lain.

Semua indikasi awal yang diduga oleh Majelis Komisi sebagai dasar pemeriksaan lanjutan, dapat dibuktikan dalam pembuktian unsur-unsur tersebut. Akan tetapi, ada indikasi yang tidak dimasukkan Majelis Komisi dalam pembuktian unsur-unsur tersebut, yakni indikasi harga yang dianggap terlalu rendah. Pembuktian harga yang terlalu rendah tetap dibuktikan oleh Majelis Komisi di luar unsur-unsur yang telah dibuktikan. Rendahnya penjualan saham PT. IMSI berpotensi merugikan negara masing-masing senilai Rp. 1.357.399.741.000,- (1,3 Triliun) untuk saham dan Rp. 477.284.186.600,- (477 miliar) untuk *Convertible Bonds*. PT. DTT sebagai



*Financial Advisor* juga menghitung *potential loss* sebesar Rp. 1.605.000.000,- (1,6 triliun).<sup>114</sup>

Dalam perkara ini, Majelis Komisi akhirnya memutuskan bahwa para pihak yang terkait dianggap telah melanggar Pasal 22 UU Antimonopoli, kecuali PT. MMI dan Parallax Capital Management. Pendekatan yang digunakan oleh Majelis Komisi dalam perkara ini adalah pendekatan *per se ilegal*, karena semua bukti berupa pernyataan para saksi dan para terlapor serta bukti berupa surat maupun dokumen<sup>115</sup> mengarah kepada adanya tindakan persekongkolan antara pihak-pihak terkait.<sup>116</sup>

## **2. Perkara No. 07/KPPU-L/2004 tentang Divestasi Dua Kapal Tanker VLCC PT. Pertamina.**

Perkara ini diawali dari laporan ke KPPU pada bulan Juni 2004 yang menyatakan bahwa terdapat dugaan pelanggaran UU No. 5 tahun 1999 dalam penjualan dua unit

---

<sup>114</sup>Terdapat dalam putusan KPPU di bagian Tentang Pertimbangan Hukum pada poin 43.5 dan poin 43.6.

<sup>115</sup>Berbeda halnya dengan penentuan pendekatan *rule of reason* diawali dengan menetapkan definisi pasar. Semua perhitungan, penilaian, dan keputusan tentang implikasi persaingan akibat perilaku apapun tergantung pada ukuran (pangsa) pasar dan bentuk pasar terkait (*the relevant market*), lihat dalam A. M. Tri Anggraini, "Penerapan Pendekatan "Rule Of Reason" dan "Perse Illegal" Dalam Hukum Persaingan," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 10.

<sup>116</sup>A.M. Tri Anggraini (1), *op. cit.*, hlm. 394.

tanker VLCC Pertamina. Indikasi<sup>117</sup> yang dilaporkan oleh pelapor ke KPPU yakni; pertama, penunjukan Goldman Sachs sebagai *financial advisor* dan *arranger* dalam divestasi VLCC tidak dilakukan melalui proses tender terbuka. Kedua, tidak ada urgensi yang dapat membenarkan penunjukan langsung Goldman Sachs. Ketiga, proses penentuan pemenang divestasi VLCC ditetapkan melalui penilaian yang tidak jelas dan tidak konsisten.<sup>118</sup>

Hasil pemeriksaan Majelis Komisi menemukan fakta bahwa pada bulan November 2002, Pertamina telah membangun 2 (dua) Unit tanker VLCC yang dilaksanakan oleh Hyundai Heavy Industries di Ulsan, Korea. Untuk keperluan pendanaan, Pertamina merencanakan penerbitan obligasi atas nama PT. Pertamina Tongkang. Namun rencana tersebut dibatalkan pada bulan September 2003 oleh Direksi baru Pertamina yang diangkat pada tanggal 17 September 2003.

---

<sup>117</sup>Di Amerika Serikat, persekongkolan tender dapat dilihat dengan adanya indikasi sebagai berikut, yakni pertama, pengurangan partisipasi dalam penawaran atau perjanjian untuk mengatur tingkat harga penawaran yang tidak logis. Kedua, perjanjian untuk membandingkan harga penawaran sebelum pengajuan mereka kepada pemilik. Ketiga, perjanjian penawaran proyek yang akan diserahkan kepada perusahaan gabungan, yang mana pekerjaan dan keuntungannya dapat dibagi. Keempat, pergantian perolehan izin kompetitor khusus untuk tidak berpartisipasi dalam penawaran yang nantinya berjanji untuk memenangkannya, lihat dalam Naoaki Okatani, *Regulation On Bid Rigging In Japan, The United States And Europe*, (Pacific Rim Law & Policy Journal, 1995), hlm. 252.

<sup>118</sup>Terdapat dalam putusan KPPU di bagian Tentang Duduk Perkara pada poin 2.

Selanjutnya Direksi baru Pertamina mengkaji lebih lanjut kelayakan atas kepemilikan VLCC tersebut.

Pada bulan April 2004, Direksi Pertamina memutuskan untuk menjual secara putus atas 2 unit VLCC, membentuk Tim divestasi Internal dan menunjuk Goldman Sachs sebagai *financial advisor dan arranger* untuk keperluan tersebut tanpa melalui tender. Goldman Sachs kemudian mengundang 43 potential bidder dalam proses divestasi VLCC tersebut. Dari 43 potential bidder, terdapat 7 Perusahaan yang memasukkan penawaran yaitu 6 perusahaan dari potential bidder yang diundang dan 1 perusahaan yang tidak diundang. Dari 7 bidder tersebut, Pertamina dan Goldman Sachs memilih 3 shortlisted bidder, yaitu: Frontline, Essar Shipping Ltd (Essar) dan Overseas Shipholding Group (OSG).

Untuk membuktikan adanya persekongkolan tender tentang divestasi Dua Kapal Tanker VLCC PT. Pertamina tersebut, maka Majelis Komisi harus mengacu pada Pasal 22 UU Antimonopoli. Dalam Pasal 22 UU Antimonopoli, terdapat unsur pelaku usaha, bersekongkol, pihak lain, mengatur dan atau memenangkan pemenang, tender, dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam perkara divestasi Dua Kapal Tanker VLCC PT. Pertamina ini, Majelis Komisi membuktikan

unsur pelaku usaha, bersekongkol, pihak lain, mengatur dan atau menentukan pemenang, tender, dan mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Seperti yang telah dijelaskan dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, unsur yang harus dibuktikan oleh Majelis Komisi terhadap persekongkolan tender adalah pelaku usaha dan pihak lain sebagai subjek hukum, tender sebagai objek hukum, dan bersekongkol sebagai perjanjian yang dilarang. Sedangkan unsur mengatur dan atau menentukan pemenang dan unsur persaingan usaha tidak sehat sebenarnya tidak perlu dibuktikan.

Dalam perkara ini, Majelis Komisi mencantumkan dan membuktikan unsur mengatur dan atau menentukan pemenang dalam putusannya. Akan tetapi, pembuktian unsur mengatur dan atau menentukan pemenang ini mengacu kepada unsur bersekongkol. Hal tersebut membuktikan bahwa unsur mengatur dan atau menentukan pemenang sama halnya dengan pembuktian unsur bersekongkol. Jadi, unsur tersebut tidak perlu dibuktikan oleh Majelis Komisi.

Hal yang juga harus diperhatikan disini adalah terdapat ketidaksamaan pemahaman Majelis Komisi dalam membuktikan unsur-unsur yang ada dalam Pasal 22 UU Antimonopoli. Dalam perkara penjualan saham PT. IMSI,

Majelis Komisi tidak membuktikan unsur mengatur dan atau memenangkan pemenang, sedangkan dalam perkara divestasi dua unit tanker (VLCC) PT. Pertamina, Majelis Komisi mencantumkan unsur mengatur dan atau memenangkan pemenang.

Untuk unsur mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, dibuktikan oleh Majelis Komisi dengan menyatakan bahwa tindakan penyerahan penawaran ketiga oleh Frontline telah dilakukan secara melawan hukum. Hal tersebut telah menghambat peserta lain sebagai pemenang tender dan telah menghilangkan kesempatan untuk memperoleh harga VLCC yang lebih tinggi.

Sebenarnya unsur ini tidak perlu dibuktikan oleh Majelis Komisi, karena; pertama, pembuktian unsur ini mengacu pada pembuktian unsur bersekongkol, dimana adanya pelanggaran terhadap prosedur dalam tender yang tidak memberikan kesempatan yang sama untuk masing-masing peserta tender. PT. Pertamina, Goldman Sachs dan Frontline dianggap menyetujui dan tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui tindakan tersebut melanggar prosedur. Kedua, pembuktian unsur ini dapat membuktikan dua kemungkinan yakni tindakan penyertaan penawaran ketiga dapat

menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat atau tindakan penyertaan penawaran ketiga tidak mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat. Tindakan penyerahan penawaran ketiga tersebut tidak memberikan peluang dapat dikatakan merupakan persaingan usaha yang sehat.<sup>119</sup>

Selanjutnya unsur-unsur yang harus dibuktikan oleh Majelis Komisi. *Pertama*, Unsur pelaku usaha. PT. Pertamina (Persero), Goldman Sachs (Singapura) Pte, Frontline Ltd, PT. Corfina Mitrakreasi, PT. Perusahaan Pelayaran Equinox terbukti sebagai pelaku usaha, sesuai dengan Pasal 22 UU Antimonopoli.

*Kedua*, unsur pihak lain. Majelis Komisi menyatakan bahwa pihak lain adalah salah satu atau lebih dari terlapor I sampai dengan terlapor V yang melakukan persekongkolan dengan salah satu atau lebih dari terlapor I sampai dengan terlapor V. Pengertian pihak lain dalam perkara penjualan saham PT. IMSI<sup>120</sup> tidak berbeda secara substansi dengan pengertian pihak lain dalam perkara PT. Pertamina. Akan tetapi bedanya, dalam perkara PT. Pertamina ini, Majelis Komisi langsung menyatakan

---

<sup>119</sup>A.M. Tri Anggraini (3), "Penegakan Hukum dan Sanksi dalam Persekongkolan Penawaran Tender," *Jurnal Legislasi Indonesia* (Desember 2006): 47.

<sup>120</sup>Majelis Komisi memberikan definisi pihak lain adalah pelaku usaha peserta lain dalam tender dan atau subjek hukum diluar peserta tender.

kemungkinan pihak lain yang dimaksud dalam Pasal 22 UU Antimonopoli. Majelis Komisi menyatakan bahwa pihak lain dapat berupa PT. Pertamina (Persero), Goldman Sachs (Singapura) Pte, Frontline Ltd, dan PT. Perusahaan Pelayaran Equinox.

*Ketiga*, unsur tender. Pengertian tender dalam penjelasan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Majelis Komisi mendefinisikan tawaran mengajukan harga adalah meliputi tawaran untuk pembelian atau tawaran untuk pengadaan suatu barang atau jasa dan tawaran untuk penjualan suatu barang atau jasa. Tender dalam perkara ini adalah pengajuan penawaran harga dalam rangka membeli 2 (dua) unit VLCC milik PT. Pertamina.

*Keempat*, unsur bersekongkol. Dalam pembuktian unsur ini, Majelis Komisi mengacu pada pengertian yang diberikan dalam putusannya, yakni; bersekongkol adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih, secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian (*concerted action*) dan atau membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan (*comparing bid prior to submission*) dan atau menciptakan persaingan semu (*sham competition*)

dan atau menyetujui dan atau memfasilitasi atau tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender.

Dalam pembuktian unsur ini, Majelis Komisi menyatakan bahwa telah terbukti unsur bersekongkol antara PT. Pertamina, Goldman Sachs (Singapura) Pte, Frontline Ltd, dan PT. Perusahaan Pelayaran Equinox. Pertama, PT. Pertamina telah menyetujui suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu. PT. Pertamina tetap menyetujui penyerahan penawaran ketiga dari Frontline, walaupun Direktur Utama PT. Pertamina menanyakan<sup>121</sup> kemungkinan memberikan kesempatan kepada Essar dan OSG untuk memasukkan penawaran ketiga<sup>122</sup> dan Ketua Tim Divestasi pernah menyatakan<sup>123</sup> adanya kemungkinan kebocoran atas harga penawaran Essar karena hanya terpaut

---

<sup>121</sup>Hal tersebut ditanyakan oleh Direktur Utama PT. Pertamina kepada Goldman Sachs dalam rapat penentuan pemenang tender pada tanggal 10 Juni 2004.

<sup>122</sup>Goldman Sachs sebagai *financial advisor* dan *arranger* menyatakan bahwa apabila hal tersebut dilakukan maka tidak cukup waktu untuk menyelesaikan tender ini sampai pertengahan Juni 2004.

<sup>123</sup>Pernyataan tersebut disampaikan dalam rapat penentuan pemenang tender pada tanggal 10 Juni 2004. Goldman Sachs menyatakan bahwa penawaran ketiga Frontline merupakan penawaran optimal yang dapat diterima PT. Pertamina.



US\$ 500 ribu dari penawaran tertinggi sebelumnya pada *enhancement bid*.

Kedua, Goldman Sachs telah memfasilitasi suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu. Goldman Sachs memberikan kesempatan kepada Frontline untuk memasukkan penawaran ketiga yang penawarannya hanya selisih US\$ 500 ribu dari penawaran tertinggi yang diajukan Essar.

Dengan terbuktinya unsur persekongkolan tender dalam perkara ini, maka Majelis Komisi memutuskan bahwa PT. Pertamina, Goldman Sachs, Frontline, dan PT. Perusahaan Pelayaran Equinox dinyatakan telah melanggar Pasal 22 UU Antimonopoli.<sup>124</sup> Pendekatan yang digunakan Majelis Komisi adalah pendekatan *per se ilegal*, karena semua bukti berupa pernyataan para saksi dan para terlapor serta bukti berupa surat maupun dokumen mengarah kepada adanya tindakan persekongkolan antara pihak-pihak terkait. Dalam hal ini Majelis Komisi tidak menilai atau menganalisa pengukuran (pangsa) pasar dan bentuk pasar terkait.

---

<sup>124</sup>Selain terbukti melanggar Pasal 22, KPPU juga membuktikan adanya pelanggaran Pasal 19 huruf d UU Antimonopoli, dalam hal penunjukan langsung Goldman Sachs sebagai *financial advisor* dan *arranger* oleh PT. Pertamina.

## **Simpulan**

Dalam UU No. 5 Tahun 1999, persekongkolan tender diklasifikasikan sebagai "kegiatan yang dilarang." Sebenarnya persekongkolan tender masuk kedalam kategori "perjanjian yang dilarang," karena persekongkolan tender dilakukan oleh lebih dari satu pelaku usaha, sedangkan pengertian "kegiatan yang dilarang" dilakukan hanya satu pelaku usaha.

Majelis Komisi dalam perkara penjualan saham PT. IMSI dan Majelis Komisi dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina sama-sama memutuskan bahwa pelaku usaha terbukti melanggar ketentuan pasal 22 UU Antimonopoli. Namun, terdapat perbedaan terhadap unsur yang dibuktikan oleh masing-masing Majelis Komisi. Dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, Majelis Komisi tidak membuktikan unsur "mengatur dan atau menentukan pemenang." Sedangkan dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, Majelis Komisi membuktikan unsur itu. Sebenarnya unsur "mengatur dan atau menentukan pemenang" tidak perlu dibuktikan, karena dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, Majelis Komisi membuktikan unsur tersebut hanya mengacu kepada pembuktian unsur "bersekongkol."

Hal menarik lainnya dalam pembuktian persekongkolan tender oleh KPPU adalah unsur "persaingan usaha tidak sehat." Kedua Majelis Komisi, baik dalam perkara penjualan saham PT. IMSI maupun dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, membuktikan unsur tersebut. Namun, kedua Majelis Komisi membuktikan unsur "persaingan usaha tidak sehat" dengan mengacu kepada unsur "bersekongkol." Sebenarnya unsur ini tidak perlu dibuktikan karena tidak ada suatu persekongkolan tender yang dapat mengakibatkan persaingan usaha yang sehat. Oleh karena itu, unsur "mengatur dan atau menentukan pemenang" dan unsur "persaingan usaha tidak sehat" tidak perlu dibuktikan dalam pembuktian adanya persekongkolan tender.

### BAB III

## PERANAN HAKIM PENGADILAN NEGERI DALAM UPAYA HUKUM

### KEBERATAN TERHADAP PERKARA PERSEKONGKOLAN TENDER

#### A. Kewenangan Pengadilan Negeri Dalam Upaya Hukum

##### Keberatan.

Dalam UU Antimonopoli, pelaku usaha diberikan kesempatan untuk melakukan upaya hukum keberatan<sup>125</sup> ketika ia tidak menerima putusan KPPU.<sup>126</sup> Pelaku usaha dapat

---

<sup>125</sup>Instrumen "keberatan" sebagai upaya hukum yang dapat diajukan ke pengadilan, baru pertama kali diperkenalkan melalui ketentuan UU Antimonopoli. Sejauh ini hanya ada dua buah perundang-undangan yang mencantumkan instrumen keberatan sebagai alternatif upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pihak berperkara, yaitu UU No. 8 Tahun 1999 mengenai Perlindungan Konsumen dan UU Antimonopoli, lihat dalam Hikmahanto Juwana, et al., *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha* (Jakarta: Partnership for Business Competition, 2003), hlm. 34.

<sup>126</sup>Secara garis besar terhadap putusan KPPU dapat terjadi tiga kemungkinan, yakni; pertama, pelaku usaha menerima putusan KPPU, dan secara sukarela melaksanakan sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU. Pelaku usaha dianggap secara otomatis menerima putusan KPPU, apabila tidak melakukan upaya hukum dalam jangka waktu yang diberikan oleh undang-undang untuk mengajukan keberatan (Pasal 44 ayat 2). Selanjutnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pemberitahuan mengenai putusan Komisi, pelaku usaha wajib untuk melaksanakan (isi) putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi. Dengan tidak diajukannya keberatan, maka putusan KPPU akan memiliki kekuatan hukum tetap (Pasal 46 ayat 1), dan terhadap putusan tersebut, dimintakan "penetapannya untuk eksekusi" kepada Pengadilan Negeri (Pasal 46 ayat 2). Kedua, pelaku usaha menolak putusan KPPU, dan kemudian mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri. Dalam hal ini pelaku usaha yang tidak setuju terhadap putusan yang diambil oleh KPPU, maka pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut (Pasal 44 ayat 2). Ketiga, pelaku usaha tidak mengajukan keberatan, namun tidak juga melaksanakan putusan KPPU. Apabila pelaku usaha tidak mengajukan keberatan sebagaimana diatur pada Pasal 44 ayat 2, namun juga tidak kunjung melaksanakan maupun melaporkan hasil pelaksanaan putusan KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari

mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri<sup>127</sup> selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.<sup>128</sup> Kemudian Pengadilan Negeri melakukan pemeriksaan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut.<sup>129</sup> Selanjutnya, Pengadilan Negeri harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.<sup>130</sup>

Namun permasalahannya, tidak ada ketentuan hukum acara yang ditentukan oleh UU Antimonopoli terhadap upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri. UU Antimonopoli hanya mengatur tentang tenggang waktu, yaitu jangka waktu pemeriksaan maksimal 14 hari (sejak diterimanya keberatan) dan jangka waktu penjatuhan putusan maksimal

---

sebagaimana ditentukan Pasal 44 ayat 1, maka berdasarkan Pasal 44 ayat 4 KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan dalam hal ini, putusan Komisi akan dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan (Pasal 44 ayat 5). Lihat dalam Hikmahanto Juwana, et al., *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha* (Jakarta: Partnership for Business Competition, 2003), hlm. 16-17.

<sup>127</sup>Selain itu terdapat dua hal yang dapat ditangani oleh Pengadilan Negeri, yaitu; *Pertama*, penetapan eksekusi putusan atas putusan yang telah diperiksa melalui prosedur keberatan oleh Pengadilan Negeri. *Kedua*, pelimpahan perkara dari penuntutan umum terhadap putusan KPPU yang tidak dijalankan oleh terlapor ke Pengadilan Negeri.

<sup>128</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. op. cit., Pasal 44 ayat (2).

<sup>129</sup>*Ibid.*, Pasal 45 ayat (1).

<sup>130</sup>*Ibid.*, Pasal 45 ayat (2).

30 hari (sejak dimulainya pemeriksaan). Hal tersebut akan membingungkan KPPU, pelaku usaha, dan terutama Pengadilan Negeri dalam melakukan proses upaya keberatan tersebut.

Pengadilan Negeri tentunya tidak akan serta merta menggunakan hukum acara perdata dalam memproses upaya hukum keberatan, karena tidak ada penegasan secara eksplisit penggunaan hukum acara perdata dalam UU Antimonopoli. Ada beberapa permasalahan yang timbul ketika tidak adanya ketentuan mengenai hukum acara upaya keberatan dalam UU Antimonopoli. *Pertama*, apakah upaya hukum keberatan menyangkut substansi perkara atau pemeriksaan prosedur dan penerapan hukumnya saja?. UU Antimonopoli tidak mengatur hal tersebut secara eksplisit. Padahal upaya hukum tersebut merupakan hal yang baru dalam sistem peradilan di Indonesia. Apalagi hal ini menyangkut pelaksanaan ketentuan undang-undang tentang persaingan usaha yang baru muncul di Indonesia.<sup>131</sup>

Hal tersebut pernah dijelaskan oleh Ketua KPPU, Syamsul Maarif, yang menyatakan bahwa *legislative intent* dari ketentuan bab VII UU Antimonopoli mengenai Tata Cara Penanganan Perkara KPPU adalah untuk meminimalisir

---

<sup>131</sup>Indonesia baru mempunyai undang-undang tentang persaingan usaha pada tahun 1999, sedangkan negara lain, misalnya Amerika Serikat telah ada sejak diterbitkannya *Sherman Act* pada tahun 1889.

keterlibatan lembaga peradilan dalam memeriksa pokok perkara yang telah diputuskan oleh KPPU. Diartikan bahwa legislator menghendaki agar peran pengadilan dibatasi sebatas melakukan peninjauan atas permohonan peringanan sanksi yang diajukan oleh terlapor yang dihukum. Oleh karena itu, peran pengadilan hanya bergerak sebatas melakukan penilaian terhadap sanksi administratif (penerapan hukum) yang diberikan oleh KPPU dan tidak terdapat kewenangan untuk memeriksa pokok perkara.<sup>132</sup>

Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit, dengan batasan waktu 30 hari untuk memeriksa upaya hukum keberatan atas putusan KPPU, tentunya disini undang-undang memaksudkan adanya suatu batasan dalam kewenangan pengadilan dalam pemeriksaan keberatan terhadap putusan KPPU. Apalagi jika dibandingkan dengan total waktu yang tersedia bagi KPPU untuk melaksanakan pemeriksaan terhadap pelaku usaha. KPPU dengan sumber daya yang memiliki keahlian khusus, diberikan waktu lebih dari 100

---

<sup>132</sup>Terminologi *Legislative intent* disini dimaksudkan sebagai kondisi yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang dalam merumuskan pasal-pasal peraturan perundang-undangan, lihat dalam Hikmahanto Juwana, et al., *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha* (Jakarta: Partnership for Business Competition, 2003), hlm. 36.

hari untuk melaksanakan pemeriksaan sebelum dapat mengambil putusan.<sup>133</sup>

Berbeda halnya apabila dilihat dari sistem peradilan Indonesia yang mengenal dua tingkat pemeriksaan, yaitu "peradilan tingkat pertama" (*original jurisdiction*) dan "peradilan tingkat banding" (*appellate jurisdiction*). Pemeriksaan tingkat banding merupakan pemeriksaan ulang atau pemeriksaan tingkat kedua dan terakhir. Perkara diperiksa secara keseluruhan, baik dari segi faktanya maupun dari segi hukumnya. Kedudukan pengadilan di sini adalah sebagai *judex factie*.<sup>134</sup>

Dalam konteks perkara persaingan usaha, dengan KPPU sebagai badan pemutus "baru", maka dapat dianalogikan sebuah konstruksi sebagai berikut; KPPU adalah "peradilan tingkat pertama", seperti pengadilan negeri dalam perkara biasa, sementara itu, Pengadilan Negeri sendiri bertindak sebagai "peradilan tingkat kedua", karena diajukannya keberatan pelaku usaha kepada Pengadilan Negeri (bukan ke Pengadilan Tinggi). Pada akhirnya, Mahkamah Agung bertindak sebagai "Peradilan Kasasi", sebagaimana untuk

---

<sup>133</sup>Hikmahanto Juwana, *op. cit.*, hlm. 37.

<sup>134</sup>Firoz Gaffar, *op. cit.*, hlm. 66.



berbagai perkara lainnya, yang hanya memeriksa penerapan hukum, sebagai *judex iuris*.<sup>135</sup>

Pengadilan Negeri dalam konteks persaingan usaha tidak akan memeriksa dan menilai fakta lagi sebagaimana posisi Pengadilan Tinggi terhadap perkara biasa yang ditanganinya di tingkat banding. Pengadilan Negeri di sini tidak berperan sebagai *judex factie*. Artinya, Pengadilan Negeri tidak melakukan pemeriksaan kembali terhadap terlapor, saksi, dan pihak lain.<sup>136</sup> Namun, hal tersebut akan merugikan pelaku usaha karena tidak terjadi *due process of law*.<sup>137</sup>

Kedua, permasalahan kompetensi relatif Pengadilan Negeri. Pengertian Pengadilan Negeri dalam Pasal 1 angka 19 UU Antimonopoli ialah "pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undang yang berlaku, di tempat kedudukan hukum usaha pelaku usaha." Pertanyaan timbul ketika putusan KPPU menyangkut beberapa pelaku usaha yang berkedudukan hukum berbeda-beda. Pertanyaan ini berkembang pada perkara penjualan saham PT. IMSI, mengingat dalam perkara tersebut terdapat lebih dari satu

---

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 56, dikutip dalam Firoz Gaffar, "Hukum Acara Persaingan Usaha: Telaah Kritis Atas Sejumlah Problem." *Jurnal Hukum Bisnis* (Januari 2006): 66.

pihak yang mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri yang berbeda-beda.<sup>138</sup> Kondisi ini dapat menyebabkan kemungkinan timbulnya putusan yang berbeda-beda dari berbagai Pengadilan Negeri tersebut.<sup>139</sup>

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kemudian Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Dalam Pasal 4 ayat 2 disebutkan bahwa "dalam hal keberatan diajukan oleh lebih dari 1 (satu) pelaku usaha untuk putusan yang sama tetapi berbeda tempat kedudukan hukumnya, KPPU dapat mengajukan permohonan tertulis kepada Mahkamah Agung untuk menunjuk salah satu Pengadilan Negeri." Kemudian Mahkamah Agung segera menunjuk Pengadilan Negeri yang memeriksa keberatan tersebut.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup>PT. Alpha Sekuritas Indonesia dan PT. Holdiko Perkasa mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. PT. Deloitte & Touche FAS dan PT. Bhakti Asset Management mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dan Pranata Hajadi mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Barat.

<sup>139</sup>Walaupun dalam perkara PT. IMSI seluruh keberatan diterima oleh Pengadilan Negeri dengan keputusan yang relatif sama yaitu membatalkan putusan KPPU.

<sup>140</sup>Mahkamah Agung juga menjelaskan dalam Pasal 4 ayat 4 bahwa jangka waktu pemeriksaan dihitung sejak Majelis Hakim menerima berkas perkara yang dikirim oleh Pengadilan Negeri lain yang tidak ditunjuk oleh Mahkamah Agung.

Namun Perma No. 1 Tahun 2003 ini tidak mengatur secara agak terinci "konsolidasi" (penggabungan perkara), sehingga dalam perkara divestasi Tanker VLCC PT. Pertamina timbul polemik. Satu pihak menganggap bahwa konsolidasi hanya menyangkut penyatuan pengadilan (bukan majelis hakim), sedangkan pihak lain menganggap proses pemeriksaan hanya bisa dimulai setelah Mahkamah Agung menunjuk Pengadilan Negeri yang berwenang. Pada akhirnya, sidang di salah satu Pengadilan Negeri dihentikan, menunggu "konsolidasi" dengan register baru, sesuai Perma keberatan yang baru (Perma No. 3 Tahun 2005).<sup>141</sup>

*Ketiga*, permasalahan upaya hukum keberatan merupakan gugatan atau permohonan. Ketidajelasan hukum acara dalam UU Antimonopoli menyebabkan proses pemeriksaan upaya hukum keberatan di Pengadilan Negeri menjadi rancu, akibatnya pelaku usaha dan terutama Pengadilan Negeri menjadi bingung dalam menerapkan proses yang tepat dalam pengajuan keberatan. Kemungkinan Pengadilan Negeri menerima seluruh keberatan tersebut dan kemudian

---

<sup>141</sup>Ada dua Majelis Hakim di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang menangani perkara yang berisi pokok-pokok keberatan yang sama. Majelis Hakim pertama memeriksa keberatan Goldman Sachs. Sedangkan Majelis Hakim kedua memeriksa keberatan Frontline, lihat dalam "Pembacaan Putusan Ditunda, Persidangan Perkara Divestasi VLCC Mendua," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12701&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007. Lihat juga dalam "PN Jakpus Gelar Perkara Divestasi VLCC dengan Register Baru," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=1-2782&c-1=berita>>, 14 Oktober 2007.

memperlakukan proses keberatan sebagaimana layaknya kasus perdata umum yang masuk ke Pengadilan Negeri.<sup>142</sup>

Proses gugatan diawali oleh sengketa yang terjadi di dalam masyarakat, dimana seseorang yang merasa haknya telah dilanggar oleh pihak lain, memilih jalur penyelesaian sengketa tersebut di Pengadilan. Adanya gugatan tersebut pada umumnya disebabkan oleh para pihak yang bersengketa tidak mencapai suatu kesepakatan, sehingga diperlukan masuknya orang ketiga sebagai penengah sekaligus pemutus yang disebut hakim. Produk yang dikeluarkan oleh hakim dalam perkara gugatan disebut sebagai "putusan".<sup>143</sup>

Sedangkan dalam permohonan, tidak diperlukan adanya sengketa karena biasanya dilakukan secara sukarela. Pengajuan permohonan umumnya terkait dengan status pribadi seseorang. Oleh karena itu, fungsi hakim disini hanya memberikan jasa-jasanya sebagai pejabat Tata Usaha Negara. Produk yang dikeluarkan oleh hakim dalam perkara permohonan adalah dalam bentuk "penetapan".<sup>144</sup>

Dari ciri-ciri gugatan dan permohonan tersebut, dapat disimpulkan bahwa upaya hukum keberatan dapat

---

<sup>142</sup>Hikmahanto Juwana, *op. cit.*, hlm. 19.

<sup>143</sup>*Ibid.* hlm. 27-28.

<sup>144</sup>*Ibid.* hlm. 29.

dikatakan sebagai gugatan,<sup>145</sup> karena; (1) kata "keberatan", secara gramatikal, mengandung pengertian sengketa.<sup>146</sup> (2) produk hukum Pengadilan Negeri adalah "putusan," bukan "penetapan."<sup>147</sup> (3) keluarnya Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Dalam Pasal 2 ayat 2 Perma tersebut dinyatakan bahwa KPPU merupakan "pihak".

Akan tetapi, dalam berbagai forum, ceramah, kertas kerja dan lain sebagainya, anggota KPPU tetap mempertahankan pendapatnya bahwa KPPU tidak dapat ditarik sebagai pihak yang berperkara, apabila terhakum dalam putusan KPPU mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri. Keberatan diajukan terhadap putusan KPPU, dan tidak kepada institusi KPPU. Sebagaimana layaknya lembaga peradilan, maka KPPU tidak dapat digugat atas pelaksanaan

---

<sup>145</sup>Akan tetapi menafsirkan upaya keberatan dalam bentuk gugatan tetap mempunyai permasalahan. Permasalahan itu terletak pada batasan waktu pemeriksaan sebagaimana telah ditentukan oleh UU Antimonopoli. Apabila keberatan diperlakukan sebagai gugatan maka limitasi waktu pada proses keberatan akan menjadi hambatan utama, karena tidak mungkin dalam 30 hari seluruh proses yang biasanya diterapkan pada proses gugatan diterapkan pada keberatan, karena dalam proses gugatan biasanya waktu yang diperlukan untuk pemeriksaan lebih dari 30 hari. Lihat dalam Hikmahanto Juwana, *et al.*, *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha* (Jakarta: Partnership for Business Competition, 2003), hlm. 32.

<sup>146</sup>Firoz Gaffar, *op. Cit.*, hlm. 66.

<sup>147</sup>*Ibid.*

tugasnya, sehingga ia tidak perlu menjadi pihak dalam perkara keberatan terhadap putusannya sendiri.<sup>148</sup>

**B. Legal Reasoning Hakim Pengadilan Negeri terhadap perkara PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero).**

**1. Legal Reasoning Hakim Pengadilan Negeri terhadap perkara PT. Indomobil Sukses Internasional.**

Dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, semua pelaku usaha yang dikenakan sanksi oleh KPPU, mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri. PT. Alpha Sekuritas Indonesia dan PT. Holdiko Perkasa mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. PT. Deloitte & Touche FAS dan PT. Bhakti Asset Management mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dan Pranata Hajadi mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Barat. Ada tiga Pengadilan Negeri yang memproses keberatan tersebut. Dalam bab ini akan dibahas hanya *legal reasoning* Pengadilan Negeri Jakarta Barat yang diajukan oleh Pranata Hajadi, karena Pengadilan Negeri Jakarta Barat juga mempertimbangkan keberatan yang diajukan oleh pelaku usaha lain.

---

<sup>148</sup>Hikmahanto Juwana, *op. cit.*, hlm. 37.

Pengadilan Negeri Jakarta Barat pada tanggal 26 Juli 2002, mengabulkan seluruh keberatan dari Pranata Hajadi (pemohon). Majelis Hakim mengasumsikan bahwa alasan-alasan keberatan tersebut bersifat alternatif, artinya bahwa alasan-alasan tersebut sengaja disusun oleh pemohon dengan susunan berlapis-lapis. Jika dengan alasan yang pertama Majelis Hakim dapat mengabulkan keberatan pemohon, maka Majelis Hakim tidak perlu untuk mempertimbangkan alasan keberatan yang kedua. Tetapi jika dengan alasan yang pertama Majelis Hakim tidak mengabulkan keberatan pemohon, maka Majelis Hakim akan mempertimbangkan alasan keberatan yang kedua, dan begitu seterusnya.<sup>149</sup> Keberatan tersebut, yakni;

1. Bahwa KKPU selaku Termohon tidak berwenang untuk mengeluarkan putusannya dengan irah-irah "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA".
2. Bahwa KPPU selaku termohon telah melakukan pelanggaran prinsip kewajaran dalam pemeriksaan, tegasnya pemeriksaan tidak dilakukan secara adil.
3. Bahwa KPPU selaku termohon tidak berwenang untuk menangani perbuatan atau perjanjian diluar lingkup

---

<sup>149</sup>Terdapat dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat pada bagian tentang pertimbangan hukum.

Undang-Undang No: 5 Tahun 1999 tentang Larangan  
Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

4. Bahwa KPPU selaku termohon tidak ada dasar hukumnya untuk meningkatkan status pemohon dari semula saksi menjadi terlapor dan/ atau juga sebagai saksi tidak ada dasar hukum untuk menghukum pemohon.
5. Bahwa KPPU selaku termohon tidak dapat membuktikan secara hukum bahwa pemohon telah melanggar ketentuan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
6. Bahwa KPPU selaku termohon telah menjatuhkan hukuman denda yang didasarkan pada pertimbangan bahwa pemohon tidak kooperatif, hal ini adalah tidak benar sama sekali.
7. Bahwa KPPU selaku termohon telah menjatuhkan hukuman denda kepada pemohon dan juga Jimmy Masrin selaku turut termohon IV sebesar Rp. 10.500.000.000,- (sepuluh milyar lima ratus juta rupiah), hal ini tidak mempunyai dasar hukum.
8. Bahwa KPPU selaku termohon tidak berwenang untuk menjatuhkan sanksi administrasi berupa bunga dengan kekuatan eksekutorial dan serta merta.



9. Bahwa KPPU selaku termohon telah keliru dalam menyimpulkan fakta-faktanya, karena hal itu tidak didasarkan pada hasil pemeriksaan.

Dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat, Majelis Hakim mempertimbangkan alasan keberatan kelima, bahwa KPPU tidak dapat membuktikan pelanggaran Pasal 22 UU Antimonopoli. Majelis Hakim menginventarisir unsur-unsur yang terkandung dalam Pasal 22 UU Antimonopoli, yakni pelaku usaha, bersekongkol, pihak lain, berkaitan dengan tender, dan dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Pertama, Majelis Hakim menyatakan bahwa pemohon tidak terbukti sebagai pelaku usaha. Majelis Hakim berpendapat bahwa sesuai dengan Pasal 47 ayat 1 UU Antimonopoli disebutkan bahwa KPPU berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar UU Antimonopoli. KPPU hanyalah dapat menjatuhkan sanksi administratif hanya terbatas pada pengertian "pelaku usaha" yang melakukan persekongkolan tender dengan pihak lain yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Majelis Hakim berpendapat (1) bahwa pemohon tidak dapat dikategorikan sebagai pelaku usaha, karena sejak

dimenangkannya transaksi saham dan konversi obligasi PT. IMSI oleh PT. CSDP pada tanggal 4 Desember 2001, perjanjian<sup>150</sup> antara pemohon (Pranata Hajadi) dengan PT. ASI yang dituangkan dalam *Service Agreement* secara hukum menjadi berakhir dengan sendirinya. Oleh karena itu, pemohon tidak mungkin dalam waktu yang bersamaan dikatakan menjadi anggota 2 (dua) peserta lelang, yaitu PT. ASI disatu pihak dan PT. CSDP dilain pihak.<sup>151</sup> (2) bahwa pemohon tidak dapat dikatakan sebagai pelaku usaha dalam kaitannya dengan jabatan Presiden Direktur PT. CSDP, karena pemohon bergabung dengan PT. CSDP setelah selesainya transaksi penjualan saham dan konversi obligasi PT. IMSI.

Berbeda halnya dengan pembuktian yang dilakukan oleh Majelis Komisi (putusan KPPU). Majelis Komisi membuktikan Pranata Hajadi (pemohon) sebagai pelaku usaha, dengan

---

<sup>150</sup>Dalam perjanjian antara pemohon dan PT. ASI, hak pemohon terhadap PT. ASI terbatas pada hak untuk membeli saham dan obligasi konversi PT. IMSI setelah lelang selesai dan pelaksanaan perjanjian baru efektif apabila PT. ASI dinyatakan sebagai pemenang lelang. Dalam ini, perjanjian ini menurut Pasal 1253 BW diakui sebagai perjanjian dengan syarat batal. Bunyi Pasal 1253 BW sebagai berikut "Suatu perikatan adalah bersyarat manakala ia digantungkan pada suatu peristiwa yang masih akan datang dan yang masih belum tentu akan terjadi, baik secara menanggungkan perikatan hingga terjadinya peristiwa semacam itu, maupun secara membatalkan perikatan menurut terjadinya atau tidak terjadinya peristiwa tersebut."

<sup>151</sup>Dalam putusan KPPU, pemohon dinyatakan telah terbukti melakukan tindakan penyesuaian pada PT. ASI dan PT. CSDP terhadap cover letter dan mark up CSPLTA, sehingga dapat dikatakan bahwa pemohon berada di dua peserta tender.

pembuktian bahwa Pranata Hajadi adalah pemegang saham diberbagai perusahaan, diantaranya PT. Prosperindo Investama Nusantara dan pemilik/partner pada Pranata Hajadi & Associates. Sedangkan Majelis Hakim membuktikan Pranata Hajadi bukan pelaku usaha yakni dengan memisahkan keterlibatan Pranata Hajadi pada PT. CSDP dan PT. ASI.

Kedua, Majelis Hakim menyatakan tidak terbuktinya unsur bersekongkol. Untuk membuktikan unsur ini, Majelis Hakim mengacu kepada pengertian persekongkolan atau konspirasi usaha dalam Pasal 1 ayat 8 UU Antimonopoli, yang ditafsirkan secara limitatif sehingga harus dipedomani dalam kerangka membahas UU Antimonopoli. Majelis Hakim berpendapat bahwa tidak ada kerjasama antara pemohon (Pranata Hajadi) dengan turut termohon guna menguasai pasar. Majelis Hakim membenarkan dalil-dalil pemohon<sup>152</sup> dalam persidangan karena KPPU sebagai

---

<sup>152</sup>Dalam putusan KPPU dinyatakan bahwa pemohon bersama-sama dengan PT. TS, PT. CSDP, Jimmy Masrin, PT. BAM, dan PT. ASI dinyatakan telah bersekongkol berupa tindakan saling menyesuaikan dan atau membandingkan dokumen lelang dan atau menciptakan persaingan semu dan atau memfasilitasi suatu tindakan untuk memenangkan PT. CSDP sebagai pemenang. Pemohon menyatakan bahwa hal tersebut tidak benar, karena persoalan menyangkut dokumen lelang yang meliputi pilihan kata, format atau tata bahasa bukanlah disebabkan saling disesuaikan, akan tetapi semua itu sudah ditentukan oleh penjual sebagaimana tercantum dalam *Procedures for Submission of Bids*. Dalil lainnya yang disebutkan oleh pemohon, pertama, hubungan pemohon dengan PT. ASI hanya untuk membeli saham PT. IMSI. Kedua, bergabungnya pemohon dengan PT. CSDP baru setelah dinyatakan sebagai pemenang lelang dan telah didetujui oleh BPPN. Ketiga, hubungan pemohon dengan PT. TS memang telah ada hubungan

termohon tidak memberikan tanggapan terhadap dalil-dalil pemohon, kecuali hanya mengajukan bukti-bukti guna memperkuat putusan yang telah dikeluarkannya.

Dalam hal ini, terdapat perbedaan penafsiran antara Majelis Hakim dengan Majelis Komisi terhadap UU Antimonopoli. Majelis Komisi menyatakan bahwa pengertian persekongkolan dalam pasal 22 tidak sama dengan pengertian persekongkolan dalam pasal 1 angka 8. Pengertian persekongkolan dalam pasal 22 bersifat (*lex specialis*), sedangkan pengertian persekongkolan dalam pasal 1 angka 8 bersifat (*lex generalis*). Dalam putusannya, Majelis Komisi membuat definisi sendiri terhadap pengertian "bersekongkol". Sedangkan Majelis Hakim tetap berpendapat bahwa pengertian persekongkolan harus ditafsirkan secara limitatif sesuai dengan pengertian persekongkolan dalam pasal 1 angka 8. Oleh karena itu, menurut Majelis Hakim, seharusnya unsur "guna menguasai pasar" perlu dibuktikan.

*Ketiga*, Majelis Hakim menyatakan bahwa pemohon terbukti sebagai pihak lain. Majelis Hakim berpendapat bahwa untuk membuktikan unsur pihak lain, harus mengacu

---

bisnis investasi, tetapi juga dengan banyak perusahaan sejenis baik didalam maupun diluar negeri. *Keempat*, bahwa masalah kemiripan harga antara PT. ASI dengan PT. BAM adalah diluar kekuasaan pemohon.

kepada unsur pelaku usaha, dimana Majelis Hakim sebelumnya telah menyatakan bahwa pemohon tidak terbukti sebagai pelaku usaha. Berbeda halnya dengan pendapat Majelis Komisi dalam putusan KPPU, dimana dalam butir 31.1.2.4, pemohon dinyatakan terbukti sebagai pelaku usaha, sedangkan dalam butir 33.2, pemohon juga dinyatakan terbukti sebagai pihak lain. Majelis Hakim berpendapat bahwa kedua unsur tersebut mempunyai pengertian yang berbeda sama sekali, karena pihak lain dimaksudkan adalah yang berada diluar pelaku usaha. Sehingga kaitannya dengan unsur persekongkolan, maka tidaklah mungkin pemohon dikatakan telah bersekongkol dengan dirinya sendiri.

Majelis Hakim menilai bahwa dengan terbuktinya unsur pihak lain, maka tidak ada alasan bagi KPPU untuk menghukum pemohon, karena sesuai dengan ketentuan Pasal 47 ayat 1 UU Antimonopoli,<sup>153</sup> yang dapat dihukum adalah terbatas pada pelaku usaha. Argumentasi Majelis Hakim disini, mengacu kepada alasan keberatan yang diajukan oleh pemohon. Dalam hal ini pemohon menyatakan bahwa KPPU telah lalai membuktikan unsur "dilarang", yang

---

<sup>153</sup>"Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini"

menunjukkan siapa saja subjek yang kena larangan dan dapat dikenakan sanksi. Unsur "dilarang" mempunyai akibat hukum berupa sanksi terhadap pihak yang kena larangan, yaitu semua pelaku usaha yang menjadi peserta tender, sehingga kewenangan KPPU hanya dibatasi untuk menjatuhkan sanksi administratif hanya kepada pelaku usaha.

Berbeda halnya dengan pemahaman tentang "pihak lain" oleh Majelis Komisi. Majelis Komisi dalam putusannya, memberikan pengertian pihak lain adalah pelaku usaha peserta lain dalam tender dan atau subjek hukum diluar peserta tender. Majelis Komisi mengartikan unsur "pihak lain" secara luas, sehingga dalam hal ini Pranata Hajadi juga termasuk sebagai pihak lain dalam persekongkolan tender tersebut.

Keempat, Majelis Hakim menyatakan bahwa unsur tender tidak terbukti. Ada beberapa argumentasi yang diberikan Majelis Hakim dalam putusannya, (1) Untuk mengetahui pengertian tender yang dimaksud dalam UU Antimonopoli, tentu harus mengacu kepada penjelasan UU Antimonopoli yang telah secara resmi memberikan pengertian tender.<sup>154</sup> Majelis Hakim menilai bahwa cakupan tender dalam UU

---

<sup>154</sup>"Tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa."

Antimonopoli hanya terbatas pada tender untuk memborong pekerjaan, pengadaan barang, atau penyediaan jasa. Jadi lazimnya dalam pengertian tender disini adalah siapa yang dapat mengajukan harga penawaran terendah, maka ia akan jadi pemenangnya. Sedangkan dalam penjualan saham dan konversi obligasi PT. IMSI, maka telah terjadi sebaliknya yaitu siapa yang mengajukan penawaran yang tertinggi maka ia bertindak sebagai pemenangnya, dalam hal ini PT. CSDP telah ditentukan sebagai pemenangnya. (2) Majelis Hakim sependapat dengan alasan pengertian tender yang diajukan oleh pemohon, dimana harus dikaitkan dengan Keppres No. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah. Salah satu konsideran dalam Keppres tersebut (angka 4) telah mengacu pada UU Antimonopoli yaitu disebutkannya dalam Pasal 1 jo. Pasal 2 Keppres tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa "pengadaan" terbatas pada perolehan barang oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Dengan demikian, tender dalam UU Antimonopoli hanya terbatas pada tender pembelian, sedangkan dalam perkara penjualan saham dan konversi obligasi PT. IMSI ini adalah tender penjualan.

Selanjutnya, Majelis Hakim dalam pertimbangannya juga menyebutkan bahwa penjualan saham dan konversi

obligasi PT. IMSI merupakan perjanjian jual beli yang dinyatakan sah dan mengikat secara hukum. Majelis Hakim menggunakan Pasal 1458 BW<sup>155</sup> yang mengatur tentang sahnya jual beli, Pasal 1338 BW,<sup>156</sup> dan Pasal 1320 BW<sup>157</sup> sebagai dasar hukumnya.

Di sini terdapat perbedaan pemahaman antara Majelis Hakim dengan Majelis Komisi dalam hal menilai bahwa penjualan saham PT. IMSI merupakan perjanjian jual beli atau tender. Majelis Hakim menggunakan ketentuan perjanjian jual beli, sedangkan Majelis Komisi tetap mengacu kepada tender. Antara perjanjian jual beli dan tender penjualan merupakan hal yang berbeda. Perjanjian jual beli diawali dengan kesepakatan antara penjual dan pembeli tentang harga objek yang diperjualbelikan, sedangkan tender penjualan tidak ada kesepakatan harga antara penjual dengan pembeli. Penentuan harga dalam

---

<sup>155</sup>"Jual beli itu dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelahnya orang-orang ini mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan, maupun harganya belum dibayar."

<sup>156</sup>"Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik."

<sup>157</sup>"Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat; (1) sepakat mereka yang mengikatkan dirinya. (2) kecakapan untuk membuat suatu perjanjian. (3) suatu hal tertentu. (4) suatu sebab yang halal."



tender penjualan berdasarkan harga tertinggi yang ditawarkan oleh pembeli.

*Kelima*, Majelis Hakim menyatakan bahwa unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat tidak dapat dibuktikan. Majelis Hakim menilai bahwa unsur ini tidak dapat dilepaskan dari pembahasan unsur-unsur terdahulu. Oleh karena pemohon dikategorikan sebagai pihak lain diluar pelaku usaha, juga unsur persekongkolan dan unsur tender tidak dapat dibuktikan dalam perkara ini, maka dengan sendirinya unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat juga tidak dapat dibuktikan.

Hal tersebut berbeda halnya dengan pembuktian yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap unsur "persaingan usaha tidak sehat". Majelis Komisi dalam membuktikan unsur tersebut mengacu kepada unsur bersekongkol. Oleh karena itu, apabila unsur bersekongkol terbukti, maka unsur "persaingan usaha tidak sehat" juga terbukti secara tidak langsung. Sedangkan menurut Majelis Hakim bahwa dengan tidak terbuktinya unsur-unsur terdahulu, maka secara tidak langsung, unsur "persaingan usaha tidak sehat," juga tidak terbukti.

## **2. Legal Reasoning Hakim Pengadilan Negeri terhadap perkara PT. Pertamina.**

Dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, tidak semua pelaku usaha yang dikenakan sanksi berupa denda oleh KPPU.<sup>158</sup> Goldman Sachs, Frontline, dan PT. Equinox, dikenakan sanksi denda masing-masing sebesar Rp. 19,71 miliar, Rp. 25 miliar, dan Rp. 16,56 miliar, sedangkan PT. Pertamina tidak dikenakan sanksi denda.<sup>159</sup> Di samping itu Goldman Sachs dan Frontline harus membayar ganti rugi masing-masing sebesar Rp. 60 miliar dan Rp. 120 miliar.

PT. Pertamina (pemohon I), Goldman Sachs (pemohon II), Frontline (pemohon III), dan PT. Equinox (pemohon IV) kemudian bersama-sama mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri.<sup>160</sup> Dari hasil pemeriksaan dan

---

<sup>158</sup>Menurut Sutrisno Iwantono (anggota KPPU), putusan KPPU ini tidak membatalkan penjualan dua unit VLCC karena kesulitan dalam prakteknya. Ia menyatakan bahwa "bagaimana mau mengembalikan kembali kapal yang telah berada di luar negeri," Oleh karena itu putusan yang diambil KPPU hanya berupa denda, lihat dalam "KPPU: Pertamina Langgar UU Antimonopoli," <<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis-2005/03/04/brk,2005030403,id.html>>, 14 Oktober 2007.

<sup>159</sup>KPPU hanya menghukum PT. Pertamina untuk tidak melakukan hubungan usaha dalam bentuk apapun dan atau menghentikan hubungan usaha yang telah ada dengan Goldman Sachs, Frontline, dan PT. Equinox, selama mereka belum membayar denda yang telah ditetapkan dalam putusan KPPU.

<sup>160</sup>Sebelumnya PT. Pertamina, Goldman Sachs dan Frontline telah mengajukan permohonan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Sedangkan PT. Equinox mendaftarkan permohonan keberatannya di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, lihat dalam "Bagir: Sidang Keberatan Putusan KPPU Sebaiknya Digabung," <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=12645&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007. Kemudian Ketua Mahkamah Agung (MA), Bagir Manan mengeluarkan surat penetapan mengenai penggabungan (konsolidasi) perkara yang diajukan

persidangan, Majelis Hakim menerima dan mengabulkan permohonan keberatan pemohon I, pemohon II, pemohon III dan pemohon IV, serta menyatakan putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tanggal 3 Maret 2005 batal dengan segala akibat hukumnya.

Dalam putusannya, Majelis Hakim tidak membahas satu persatu pembuktian unsur-unsur yang ada dalam pasal 22 UU Antimonopoli. Majelis Hakim memberikan *legal reasoning* berdasarkan keberatan masing-masing pelaku usaha, mulai dari pemohon I (PT. Pertamina), pemohon II (Goldman Sachs), pemohon III (Frontline), dan pemohon IV (PT. Equinox).

Adapun *legal reasoning*<sup>161</sup> Majelis Hakim dalam memutuskan perkara tersebut, yakni; *pertama*, Majelis

---

pada dua yurisdiksi pengadilan yang berbeda (PN Jakpus dan PN Jaksel), lihat dalam "PN Jakpus Gelar Perkara Divestasi VLCC Dengan Register Baru," <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=12-782&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007. Setelah itu Mahkamah Agung mengeluarkan penetapan No 1/Pen/Pdt/2005 yang memerintahkan agar sidang keberatan pada Pengadilan Negeri Jakarta pusat digabung, lihat dalam "Pembacaan Putusan Ditunda, Persidangan Perkara Divestasi VLCC Mendua," <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=12701&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.

<sup>161</sup>*Legal reasoning* Pengadilan Negeri yang dibahas hanya menyangkut unsur-unsur Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 UU Antimonopoli. Ada beberapa *legal reasoning* Majelis Hakim yang tidak penulis bahas, karena tidak menyangkut pembuktian unsur-unsur pasal yang diputus oleh KPPU, yakni *pertama*, keberatan pemohon I tentang Pasal 6 Perma No. 1 Tahun 2003. *Kedua*, keberatan pemohon I yang berkaitan dengan kesalahan Dewan Komisaris PT. Pertamina yang menyetujui penjualan VLCC. *Ketiga*, keberatan pemohon II dimana KPPU tidak menghukum pemohon I berupa denda. *Ketiga*, benturan kepentingan Rheiad Tobing sebagai saksi ahli.

Hakim mempertimbangkan keberatan pemohon I (PT. Pertamina). Sebelumnya, Majelis Komisi membuktikan bahwa PT. Pertamina terbukti melanggar Pasal 22 dan Pasal 19 huruf d UU Antimonopoli. Sedangkan ditingkat Pengadilan Negeri terhadap pemohon I (PT. Pertamina), Majelis Hakim hanya memberikan *legal reasoning* menyangkut Pasal 19 huruf d UU Antimonopoli.

Sebenarnya unsur "diskriminasi" dalam Pasal 19 huruf d dan unsur "bersekongkol" dalam Pasal 22 UU Antimonopoli merupakan hal tidak jauh berbeda. Hal tersebut dapat dilihat dalam putusan Majelis Komisi pada butir 15.2.9 terhadap unsur "bersekongkol" Pasal 22 dan butir 12.4.2 terhadap unsur "diskriminasi" Pasal 19 huruf d. Kedua butir tersebut sama-sama membahas tentang penyerahan penawaran ketiga oleh Frontline. Oleh karena itu, Majelis Hakim yang memberikan *legal reasoning* terhadap Pasal 19 huruf d tentang penyerahan penawaran ketiga oleh Frontline, secara tidak langsung juga berlaku terhadap Pasal 22 UU Antimonopoli.

Majelis Hakim menemukan bahwa Pemohon I (PT. Pertamina) tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf d. Adapun pertimbangan hukum Majelis Hakim, yakni;

1. Meskipun Essar merupakan penawar harga yang tertinggi dalam penawaran pertama dan kedua, akan tetapi Essar dan Bank of India sebagai penyandang dana bagi Essar, setelah dikonfirmasi menyatakan tidak dapat memenuhi pembayaran uang muka sebesar 20 % sesuai dengan ketentuan yang digariskan oleh pemohon I. Disamping itu dalam putusan KPPU halaman 81, Bank of India menyatakan bahwa pembayaran *Bid Bond* hanya dapat dicairkan pada kurun waktu 3 hari setelah penandatanganan perjanjian jual beli, dalam arti kata tidak dapat dibayarkan pada saat penandatanganan perjanjian jual beli sebagaimana telah dipersyaratkan. Oleh karena itu, Majelis Hakim berpendirian bahwa pihak Essar tidak memenuhi persyaratan sebagai pemenang tender.
2. Essar dan Bank of India telah menyampaikan surat-surat pada tanggal 8, 9, 10 Juni 2004, yang menegaskan bahwa ia tidak dapat membayar sesuai syarat-syarat yang telah ditentukan pemohon I, sedangkan batas waktu tender yakni pada tanggal 8 Juni 2004, sehingga tidak memungkinkan bagi pemohon I maupun Goldman Sachs untuk membuka penawaran ketiga bagi Essar dan OSG.

3. Bahwa ternyata penawaran optional yang disampaikan pihak Frontline adalah harga tertinggi bila dibandingkan dengan harga Essar dan OSG,<sup>162</sup> dan Frontline memiliki total score tertinggi pula dibandingkan Essar dan OSG.<sup>163</sup>
4. Kemungkinan penawaran ketiga untuk OSG tidak dimungkinkan karena pihak OSG senantiasa menempati urutan terendah dalam mengajukan penawaran dan terendah pula dalam urutan total skor, sehingga OSG tidak akan mengajukan penawaran yang lebih tinggi dari Frontline.
5. Majelis Hakim mengacu kepada laporan KPPU sendiri yang mengakui bahwa ketika Goldman Sachs melakukan penyelidikan lebih atas Essar, ternyata perubahan perusahaan India tersebut mengkonfirmasi bahwa pada dasarnya Essar pada saat itu tidak dapat memenuhi komitmennya betapapun Essar masih berkeinginan untuk membeli kapal-kapal tersebut.

---

<sup>162</sup>Penawaran ketiga Frontline adalah US\$ 184 juta, dibandingkan dengan penawaran Essar pada penawaran kedua, US\$ 183,5 juta dan penawaran OSG, US\$ 170 juta.

<sup>163</sup>Dalam penawaran pertama, score masing-masing peserta, yakni Frontline 96,5%, Essar 98%, dan OSG 90,8%. Pada penawaran kedua, Frontline 98%, Essar 95%, dan OSG 94,1%. Penawaran Ketiga Frontline 100%, Essar 97%, dan OSG 93,9%.

6. Majelis Hakim berpendapat bahwa penjualan aset sejenis ini menurut ketentuan norma-norma industri, memberikan kewenangan kepada pemohon I untuk menentukan sikap menolak atau menerima tawaran apapun tanpa memberikan alasan yang jelas pun ia dapat saja mengubah atau menghentikan proses lelang.

Majelis Hakim berpendapat bahwa Essar tidak memenuhi sebagai pemenang tender, OSG juga tidak mungkin memberikan penawaran lebih dari penawaran Frontline, dan penawaran ketiga dari Frontline merupakan penawaran tertinggi. Berbeda halnya dengan putusan Majelis Komisi yang menilai bahwa pemohon I (PT. Pertamina) dan pemohon II (Goldman Sachs) telah melanggar prosedur tender dengan menerima penyerahan bid ketiga, yakni diluar batas waktu dan tidak dihadapan notaris di Singapura sebagaimana bid sebelumnya.

*Kedua*, Majelis Hakim mempertimbangkan keberatan pemohon II (Goldman Sachs) terhadap pelanggaran Pasal 19 huruf d dalam hal penunjukan langsung Goldman Sachs,<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup>Dalam hal ini, penulis tidak membahas pelanggaran Pasal 19 huruf d, kecuali terhadap Pasal 19 huruf d yang menyangkut penerimaan penawaran ketiga oleh Frontline, karena Pasal 19 huruf d tentang diskriminasi penerimaan penawaran ketiga dengan Pasal 22 tentang unsur bersekongkol secara substantif sama.

pelanggaran Pasal 19 huruf d dalam kaitannya dengan penerimaan penawaran ketiga dari Frontline, dan pelanggaran Pasal 22 UU Antimonopoli. Majelis Hakim menyatakan bahwa pemohon II (Goldman Sachs) tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf d tentang penerimaan penawaran ketiga dan Pasal 22 UU Antimonopoli. Seperti yang telah dijelaskan, bahwa dengan tidak terbuktinya Pasal 19 huruf d tentang penerimaan penawaran ketiga, maka secara tidak langsung telah menyatakan Pasal 22 juga tidak terbukti.<sup>165</sup> Majelis Hakim dalam menyatakan pemohon II tidak melanggar Pasal 19 huruf d, mengacu kepada pertimbangan tidak terbuktinya pemohon I (PT. Pertamina) melanggar Pasal 19 huruf d, karena hal tersebut berlaku secara mutatis mutandis.<sup>166</sup>

Selain itu, Majelis Hakim juga mempertimbangkan keberatan pemohon II (Goldman Sachs) tentang pelaku usaha. Majelis Hakim menyatakan bahwa pemohon II bukanlah pelaku usaha yang dimaksudkan dalam UU Antimonopoli. Majelis Hakim menyatakan bahwa kedudukan pemohon II hanya sebatas sebagai penasehat keuangan bagi pemohon I. Semua keputusan untuk menjual tanker-tanker tersebut, dan

---

<sup>165</sup>Lihat halaman 93.

<sup>166</sup>Lihat putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat halaman 264.



menentukan atau memilih pemenang lelangnya, sepenuhnya wewenang dan pula tanggung jawab pemohon I.

Berbeda halnya dengan pendapat Majelis Komisi yang menyatakan bahwa Goldman Sachs terbukti sebagai pelaku usaha. Majelis Komisi membuktikan itu dengan *legal reasoning* bahwa Goldman Sachs adalah badan usaha yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Singapura berdasarkan *Memorandum of Association*. Goldman Sachs melakukan kegiatan usaha berupa *investment banking*, sekuritas, dan *investment management firm* yang beroperasi di beberapa negara termasuk wilayah hukum Negara Republik Indonesia.

Keempat, Majelis Hakim mempertimbangkan keberatan pemohon III (Frontline) tentang pelanggaran Pasal 19 huruf d dalam hal "mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat." Dalam Pasal 22 juga terdapat unsur "mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat." Kedua unsur tersebut dapat dibuktikan secara bersamaan. Artinya, apabila unsur "mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat" dalam Pasal 19 huruf d terbukti, maka unsur "mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat" dalam Pasal 22 juga terbukti secara tidak langsung. Majelis Hakim berpendapat (terlepas dari keberatan yang

diajukan pemohon III) bahwa tindakan pemohon III tidak terbukti mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. *Legal reasoning* yang diberikan Majelis Hakim, secara substantif sama halnya dengan *legal reasoning* yang menyatakan PT. Pertamina tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf d.

Lagi pula sebenarnya Majelis Hakim tidak perlu menyatakan bahwa pemohon III tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf d, karena dalam putusan KPPU, yang dinyatakan melanggar Pasal 19 huruf d adalah pemohon I (PT. Pertamina)<sup>167</sup> dan pemohon II (Goldman Sachs).<sup>168</sup> Barangkali yang dimaksud oleh Majelis Hakim adalah pelanggaran Pasal 22 UU Antimonopoli.

### **Simpulan**

Ada beberapa permasalahan yang timbul ketika tidak adanya ketentuan mengenai hukum acara upaya keberatan dalam UU Antimonopoli. *Pertama*, apakah upaya hukum keberatan menyangkut substansi perkara atau pemeriksaan prosedur dan penerapan hukumnya saja? *Kedua*, permasalahan

---

<sup>167</sup>Dalam putusan KPPU, pemohon I terbukti melanggar Pasal 19 huruf d dalam hal penunjukan langsung Goldman Sachs sebagai *financial advisor* dan *arranger*.

<sup>168</sup>Pemohon I dan Pemohon II dinyatakan oleh KPPU dalam putusannya terbukti melanggar Pasal 19 huruf d dalam hal penerimaan penawaran ketiga.

kompetensi relatif Pengadilan Negeri. Ketiga, permasalahan upaya hukum keberatan merupakan gugatan atau permohonan. Namun, permasalahan tersebut telah terjawab dengan dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2003, dan telah diperbaharui lagi menjadi Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU.

Dari uraian terhadap perkara penjualan saham PT. IMSI dan divestasi VLCC PT. Pertamina, dapat disimpulkan bahwa peranan Pengadilan Negeri terhadap dua perkara tersebut tidak hanya memeriksa penerapan hukum, tetapi juga memeriksa substansi/pokok perkara. Dari aspek *legal reasoning*, Majelis Hakim dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, dapat disimpulkan bahwa Majelis Hakim dalam membatalkan putusan KPPU, menggunakan penafsiran secara limitatif terhadap pengaturan persekongkolan tender dalam UU Antimonopoli, sedangkan Majelis Komisi menafsirkan unsur-unsur persekongkolan tender dengan memberikan pengertian sendiri terhadap unsur "bersekongkol" dan unsur "tender" dalam putusannya. Pertama, Majelis Hakim menyatakan bahwa sesuai dengan Pasal 47 ayat 1, KPPU hanya dapat menghukum pelaku usaha, sedangkan Pranata Hajadi menurut Majelis Hakim terbukti sebagai pihak lain

(bukan pelaku usaha), sehingga Pranata Hajadi dikatakan tidak bersalah. Kedua, Majelis Hakim berpendapat bahwa unsur "bersekongkol" harus dibuktikan secara limitatif berdasarkan pengertian persekongkolan dalam Pasal 1 angka 8. Dalam hal ini, Majelis Komisi tidak dapat membuktikan unsur "guna menguasai pasar." Ketiga, dalam hal tender, Majelis Hakim memberikan *legal reasoning* di luar dari ketentuan yang ada dalam UU Antimonopoli, yakni dimana Majelis Hakim berargumentasi berdasarkan ketentuan perjanjian jual beli yang diatur dalam BW. Perbedaan penafsiran antara Majelis Hakim dan Majelis Komisi disebabkan karena pengertian persekongkolan tender dalam UU Antimonopoli dapat dikatakan bersifat ambigu, sempit dan kontradiksi satu sama lainnya. Namun, pada saat ini, KPPU telah membuat Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender yang diterbitkan pada bulan Juli 2005.

Dari *legal reasoning* Majelis Hakim terhadap perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, dapat disimpulkan bahwa unsur "diskriminasi" dalam Pasal 19 huruf d dan unsur "bersekongkol" dalam Pasal 22, tentang penyerahan penawaran ketiga oleh Frontline, merupakan hal yang tidak jauh berbeda. Oleh karena itu, apabila Majelis Hakim

menyatakan tidak terbukti pelanggaran Pasal 19 huruf d tentang penyerahan penawaran ketiga, maka secara tidak langsung hal tersebut berlaku juga terhadap unsur "bersekongkol" Pasal 22 UU Antimonopoli. Begitu juga halnya dengan pembuktian unsur "mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat," yang ada dalam Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 UU Antimonopoli.

Dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, Majelis Hakim tidak memberikan *legal reasoning* terhadap masing-masing unsur yang ada dalam ketentuan Pasal 22. Majelis Hakim hanya membahas unsur "diskriminasi/bersekongkol," unsur "pelaku usaha," dan unsur "mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat." Hal tersebut menandakan bahwa ketiga unsur tersebut dianggap penting oleh Majelis Hakim dalam menyatakan pelaku usaha tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 UU Antimonopoli.

## BAB IV

### PERANAN HAKIM MAHKAMAH AGUNG DALAM UPAYA HUKUM KASASI TERHADAP PERKARA PERSEKONGKOLAN TENDER

#### A. Kewenangan Mahkamah Agung Dalam Upaya Hukum Kasasi

Dalam UU Antimonopoli, pelaku usaha diberikan kesempatan untuk mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung<sup>169</sup> ketika ia tidak menerima putusan Pengadilan Negeri. Upaya hukum kasasi tidak hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha,<sup>170</sup> tetapi KPPU juga diberikan kesempatan apabila Pengadilan Negeri membatalkan putusan KPPU. Perihal tersebut terjadi pada perkara Penjualan saham PT. IMSI dan perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, dimana Pengadilan Negeri dua perkara tersebut membatalkan putusan KPPU.

---

<sup>169</sup>Ada dua hal yang menjadi tanggung jawab Mahkamah Agung, yakni; pertama, pengajuan kasasi atas putusan Pengadilan Negeri. Kedua, pengajuan kasasi atas putusan Pengadilan Negeri yang merupakan pelimpahan perkara dari penuntut umum terhadap putusan KPPU yang tidak dijalankan oleh terlapor, lihat dalam Firoz Gaffar, "Hukum Acara Persaingan Usaha: Telaah Kritis Atas Sejumlah Problem." *Jurnal Hukum Bisnis* (Januari 2006): 67.

<sup>170</sup>Dalam Pasal 45 ayat 3 dinyatakan bahwa "Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, dalam waktu 14 hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia". Pengertian "pihak" disini bisa ditujukan terhadap pelaku usaha dan bisa juga KPPU. Sehingga KPPU dianggap sebagai pihak yang dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Pemikiran tersebut juga telah ditegaskan Mahkamah Agung terhadap upaya hukum keberatan dalam Pasal 2 ayat 2 Perma No. 1 Tahun 2003. Hal tersebut telah menjawab polemik KPPU yang tidak mau dijadikan sebagai pihak.

Di Amerika Serikat kasus persaingan usaha yang masuk ke tingkat kasasi, yaitu ke Mahkamah Agung Amerika Serikat (*Supreme Court*) sangat jarang, karena pada umumnya kasus-kasus tersebut telah ditahan di tingkat pengadilan banding, sehingga sangat jarang kasus yang masuk ke Mahkamah Agung<sup>171</sup> kecuali kasus tersebut bersinggungan dengan konstitusi. Selain itu Mahkamah Agung Amerika Serikat juga mempunyai hak untuk memilih atau memutuskan kasus mana sajakah yang akan mereka dengar atau putuskan, sehingga tidak terdapat penumpukan perkara yang besar dalam tugas mereka.<sup>172</sup>

Berkaitan dengan itu, Ketua Mahkamah Agung, Bagir Manan juga pernah menyampaikan suatu harapan agar ke depan tidak banyak kasus persaingan yang diajukan ke Mahkamah Agung<sup>173</sup> untuk diperiksa kembali (kasasi). Salah satu alasannya adalah jumlah perkara yang belum terselesaikan di Mahkamah Agung bukannya semakin

---

<sup>171</sup>Untuk perkara biasa, misalnya pada tahun 1974, terdapat 2.520 petisi ke Mahkamah Agung, kemudian yang dikabulkan hanya 158 (sekitar 6%) permohonan. Lihat dalam Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar (American Law An Introduction)*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki (Jakarta: Tatanusa, 2001), hlm. 84.

<sup>172</sup>Hikmahanto Juwana, *op. cit.*, hlm. 59-60.

<sup>173</sup>Di Amerika Serikat, Hakim Pengadilan Tinggi mempunyai kebebasan dan kekuasaan untuk menentukan perkara yang akan diperiksa, apalagi di Mahkamah Agung. Selera terhadap perkara yang penting dan perkara yang tidak penting cenderung berubah dari tahun ke tahun, sesuai dengan peningkatan populasi. Lihat Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar (American Law An Introduction)*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki (Jakarta: Tatanusa, 2001), hlm. 80-82.

berkurang, melainkan semakin bertambah.<sup>174</sup> Penambahan Hakim Agung tampaknya bukan merupakan cara yang efektif untuk menyelesaikan tumpukan perkara di Mahkamah Agung.<sup>175</sup>

Dalam UU Antimonopoli, tidak ada batasan terhadap perkara yang bisa diajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Pelaku usaha dan KPPU dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.<sup>176</sup> Kemudian dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima, Mahkamah Agung harus memberikan putusannya.<sup>177</sup> Pengaturan hukum acara ke Mahkamah Agung dalam UU Antimonopoli hanya terdiri dari dua pasal yang berisikan tentang tenggang waktu.

Ada beberapa kemungkinan permasalahan yang timbul, dengan kurangnya pengaturan hukum acara ke Mahkamah Agung. *Pertama*, Apakah upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung dalam konteks Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, menyangkut substansi atau penerapan hukum? Dalam Kitab

---

<sup>174</sup>Dalam upaya hukum banding terhadap perkara biasa, di Indonesia ditetapkan bahwa putusan Pengadilan Negeri mengenai perkara yang harga gugatannya lebih dari Rp. 100,- saja sudah dapat dimintakan banding. Sehingga setiap perkara berpotensi dapat diajukan banding. Lihat dalam Muhammad Nasir, *Hukum Acara Perdata*. cet. II, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 212.

<sup>175</sup>Syamsul Maarif, *Op-cit*, hlm. 50.

<sup>176</sup>Indonesia, *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. *op. cit.*, Pasal 44 ayat (3).

<sup>177</sup>*Ibid.*, Pasal 45 ayat (4).



Undang-Undang Acara Pidana (KUHAP), Mahkamah Agung hanya memeriksa penerapan hukumnya saja. Pasal 253 ayat 1 KUHAP menyatakan bahwa pemeriksaan dalam tingkat kasasi dilakukan oleh Mahkamah Agung atas permintaan para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 244 dan Pasal 248 guna menentukan;

- a. Apakah benar suatu peraturan hukum tidak diterapkan atau diterapkan tidak sebagaimana mestinya;
- b. Apakah benar cara mengadili tidak dilaksanakan menurut ketentuan undang-undang;
- c. Apakah benar pengadilan telah melampaui batas wewenangnya.

Sedangkan upaya hukum kasasi dalam hukum acara perdata mengacu pada Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 30 disebutkan bahwa Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena;

- a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang.
- b. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku.

c. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Dapat diketahui bahwa pemeriksaan pada tingkat kasasi baik pidana maupun perdata, hanya mengenai penerapan hukumnya saja. Akan tetapi, tentu tidak dapat dengan serta merta menyimpulkan bahwa peranan Mahkamah Agung dalam UU Antimonopoli hanya memeriksa penerapan hukum dari putusan KPPU, karena UU Antimonopoli tidak menyebutkan hal tersebut secara eksplisit, baik dalam rumusan pasal maupun dalam penjelasannya.

Kedua, tenggang waktu pengajuan upaya hukum kasasi dalam UU Antimonopoli, ternyata tidak menentukan batas dasar perhitungannya, sebagaimana yang diatur terhadap proses keberatan ke Pengadilan Negeri. Apakah 14 hari setelah putusan Pengadilan Negeri dibacakan (bila pemohon kasasi hadir saat pembacaan putusan)? Ataukah 14 hari setelah putusan diberitahukan kepada pemohon kasasi (bila pemohon kasasi tidak hadir saat putusan dibacakan)?<sup>178</sup>

Alangkah tidak tepat apabila dianalogikan tenggang waktu tersebut dengan kasasi perkara perdata biasa, yang

---

<sup>178</sup>Firoz Gaffar, *op. cit.*, hlm. 67.

lamanya adalah 14 hari sesudah putusan diberitahukan ke pemohon, sebab hal ini berlaku bagi putusan Pengadilan Tinggi, yang memang para pihak tidak hadir saat dibacakannya putusan. Barangkali analogi yang lebih tepat disandarkan pada banding perkara perdata biasa, yang lamanya adalah 14 hari setelah putusan dibacakan (bila pemohon hadir), atau setelah putusan diberitahukan (bila pemohon tidak hadir).<sup>179</sup>

*Ketiga*, masalah tenggang waktu penjatuhan putusan, yakni 30 hari sejak permohonan kasasi diterima. Hal ini tidak dijelaskan apakah diterima Majelis Hakim Agung, atau Panitera Mahkamah Agung, atau Panitera Pengadilan Negeri?. Bila ini tidak mendapat klarifikasi, maka sangat mungkin pihak yang tidak setuju dengan Mahkamah Agung akan mengajukan Peninjauan Kembali (PK), dengan alasan adanya kekeliruan yang nyata pada putusan Mahkamah Agung.<sup>180</sup>

Permasalahan lainnya adalah bagaimana jika Mahkamah Agung tidak dapat memutuskan perkara dalam waktu 30 hari. Bisa saja Mahkamah Agung berargumentasi bahwa masih banyak perkara lain yang belum terselesaikan atau Mahkamah Agung menyebutkan bahwa kuantitas hakim agung

---

<sup>179</sup>*Ibid.*, hlm. 68.

<sup>180</sup>*Ibid.*

sangat kurang. Dalam UU Antimonopoli tidak disebutkan konsekuensi atau sanksi terhadap putusan Mahkamah Agung yang diputuskan lebih dari 30 hari sejak diterimanya permohonan kasasi.

**B. *Legal Reasoning* Hakim Mahkamah Agung terhadap perkara PT. Indomobil Sukses Internasional dan PT. Pertamina (Persero).**

**1. *Legal Reasoning* Hakim Mahkamah Agung terhadap perkara PT. Indomobil Sukses Internasional.**

Dalam UU Antimonopoli, pelaku usaha dan KPPU dapat mengajukan upaya hukum kasasi apabila salah satu pihak keberatan terhadap putusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, mengabulkan semua permohonan keberatan Pranata Hajadi (pemohon keberatan). Kemudian KPPU sebagai pemohon kasasi mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung melawan Pranata Hajadi (termohon kasasi), PT. Holdiko Perkasa (turut termohon I), PT. Trimegah Securities (turut termohon II), PT. Cipta Sarana Duta Perkasa (turut termohon III), Jimmy Masrin (turut termohon IV), PT. Multi Megah Internasional (turut termohon V), Parallax

Capital Management (turut termohon VI), PT. Bhakti Asset Management (turut termohon VII), PT. Alpha Sekuritas Indonesia (turut termohon VIII), PT. Deloitte Touche (turut termohon IX).

Setelah Mahkamah Agung memproses upaya hukum kasasi yang diajukan KPPU, pada tanggal 27 Maret 2003 Mahkamah Agung mengeluarkan putusannya.<sup>181</sup> Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat No. 001/KPPU/PDT.P/2002/PN.JKT.BAR dan juga membatalkan putusan KPPU No. 03/KPPU-I/2002, dengan mengadili sendiri dan menyatakan bahwa putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat dan putusan KPPU batal demi hukum.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup>Ada tiga bentuk putusan kasasi Mahkamah Agung, yakni; pertama, permohonan kasasi tidak dapat diterima. Bila permohonan kasasi tidak memenuhi syarat formal, maka permohonan kasasi tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima, misalnya terlampauinya tenggang waktu mengajukan kasasi, surat kuasa khusus kasasi yang tidak memenuhi syarat, belum dipenuhinya upaya hukum lain (verzet dan banding), terlambat atau tidak mengajukan memori kasasi. Kedua, permohonan kasasi ditolak, bila *judex factie* tidak terdapat kesalahan atau kekeliruan dalam menerapkan hukum, kejadian atau peristiwa tidak menjadi wewenang hakim kasasi (penilaian hasil pembuktian, penghargaan atas suatu fakta, dll), memori kasasi tidak relevan dengan pokok perkara. Ketiga, permohonan kasasi dikabulkan berarti alasan-alasan atau keberatan yang dikemukakan oleh pemohon kasasi dalam memori kasasinya dibenarkan oleh Mahkamah Agung. Lihat dalam Muhammad Nasir, *Hukum Acara Perdata*. cet. II, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 223.

<sup>182</sup>Ada tiga bentuk putusan Mahkamah Agung yang mengabulkan permohonan kasasi dan membatalkan putusan *judex factie*, yaitu; pertama, permohonan kasasi dikabulkan selanjutnya putusan Pengadilan Tinggi dibatalkan dan Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara itu dengan menguatkan putusan Pengadilan Negeri. Kedua, permohonan kasasi dikabulkan selanjutnya putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi dibatalkan serta Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara tersebut dengan menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak

Adapun *legal reasoning* Mahkamah Agung yang dikemukakan dalam putusannya, yakni; *pertama*, sebelum memeriksa dan memutus perkara, Pengadilan Negeri Jakarta Barat seharusnya lebih dahulu mempertimbangkan segi formal, baik mengenai bentuk keberatan yang diajukan oleh pemohon keberatan maupun putusan yang menjadi objek keberatan tersebut. Keberatan yang diajukan oleh termohon kasasi (Pranata Hajadi) atas putusan KPPU adalah berbentuk gugatan dimana KPPU sebagai pihak termohon keberatan disamping para pelaku usaha lainnya sebagai para turut termohon keberatan. Mahkamah Agung berpendapat bahwa KPPU tidak dapat menjadi pihak dalam suatu gugatan perdata, karena berdasarkan Pasal 30 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, KPPU adalah suatu lembaga independen yang bertanggung jawab kepada presiden, sehingga KPPU bukanlah suatu badan hukum yang berwenang bertindak di muka Pengadilan (*persona standi in judicio*).

*Kedua*, Mahkamah Agung pertama-tama mempertimbangkan segi formal putusan KPPU No. 03/KPPU-I/2002 tanggal 30

---

dapat diterima. *Ketiga*, permohonan kasasi dikabulkan kemudian putusan Pengadilan Tinggi dibatalkan dan Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara tersebut dengan memerintahkan Pengadilan Negeri memeriksa kembali perkara tersebut. *Keempat*, permohonan kasasi dikabulkan kemudian putusan Pengadilan Tinggi dibatalkan dan Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara tersebut dengan mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian dan selebihnya ditolak. Lihat dalam Muhammad Nasir, *Hukum Acara Perdata*. cet. II, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 224.

Mei 2002 yang disengketakan tanpa memasuki pemeriksaan pokok perkara. Dalam hal ini Mahkamah Agung berpendapat bahwa putusan KPPU yang disengketakan tersebut menggunakan irah-irah (kepala putusan) "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", sedangkan sesuai dengan Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, KPPU bukan badan peradilan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970<sup>183</sup> dan juga tidak memperoleh kewenangan secara khusus dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 serta peraturan perundang-undangan lainnya untuk memuat irah-irah tersebut. Sehingga Mahkamah Agung berpandangan bahwa KPPU telah melampaui kewenangannya, sehingga putusan itu mengandung cacat hukum dan karenanya harus dinyatakan batal demi hukum.<sup>184</sup>

Ada perihal yang bertentangan antara putusan Mahkamah Agung dalam perkara penjualan saham PT. IMSI ini dengan Pasal 45 ayat 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

---

<sup>183</sup>Putusan Mahkamah Agung tersebut dikeluarkan pada tanggal 27 Maret 2003. Ketika itu UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman masih diberlakukan. Akan tetapi UU tersebut telah diganti dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang disahkan pada tanggal 15 Januari 2004.

<sup>184</sup>Batal demi hukum ialah sesuatu hal yang bertentangan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa "sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain." Pada ayat 2 dinyatakan bahwa apabila tidak terpenuhi Pasal 19 ayat 1, maka putusan batal demi hukum. Konsekuensi hukumnya ialah bahwa putusan tersebut dianggap tidak pernah ada.

Dalam putusan Mahkamah Agung, KPPU tidak dapat dianggap sebagai pihak, sedangkan dalam Pasal 45 ayat 3<sup>185</sup> dinyatakan bahwa "pihak" yang keberatan dengan putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan upaya hukum kasasi. Dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, putusan KPPU dibatalkan oleh Pengadilan Negeri, dalam hal ini KPPU mengajukan upaya hukum kasasi, sehingga KPPU disini telah menggunakan posisinya sebagai "pihak" yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri.

Apabila dilihat dari putusan Mahkamah Agung dalam pertimbangan kedua, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung tidak melakukan pemeriksaan substansi atau pokok perkara, melainkan hanya memeriksa penerapan hukumnya saja. Peranan Mahkamah Agung dalam perkara ini, sesuai dengan kewenangannya dalam Pasal 30 ayat 1 huruf a<sup>186</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang menyangkut "tidak berwenang atau melampaui batas

---

<sup>185</sup>Kemudian dalam Pasal 2 ayat 2 Perma No. 1 Tahun 2003 yang dikeluarkan pada tanggal 12 Agustus 2003, ditegaskan kembali bahwa KPPU merupakan pihak.

<sup>186</sup>Dalam Pasal 30 disebutkan bahwa Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena;

- Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang.
- Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku.
- Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.



wewenang". Dalam hal ini KPPU dianggap tidak berwenang menggunakan irah-irah (kepala putusan) dalam putusannya.

Dalam UU Antimonopoli memang tidak ada pengaturan secara eksplisit yang menegaskan kedudukan lembaga KPPU. Sedangkan KPPU disebut sebagai *superbody* dengan kewenangan yang sangat *powerful*, karena dari segi fungsinya, KPPU dapat dikatakan menjalankan fungsi investigatif, fungsi ayudikatif, dan fungsi konsultatif. Dari kekuasaannya, KPPU dapat dikatakan menjalankan kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.<sup>187</sup>

Apabila dilihat dari beberapa lembaga yang ada di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa; pertama, KPPU bukanlah lembaga peradilan. Mahkamah Agung dalam putusannya tentang perkara penjualan saham PT. IMSI secara tegas menyatakan bahwa KPPU bukan lembaga peradilan. Di Indonesia, kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya yang meliputi empat lingkungan, yaitu

---

<sup>187</sup>Firoz Gaffar, *op. Cit.*, hlm. 61-62. Lihat juga dalam Faisal Basri, "Persaingan Sehat dan Kepastian Usaha," *Kompas*, (26 November 2007): 1.

peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.<sup>188</sup>

*Kedua*, lembaga KPPU bukan pengadilan khusus. Dalam UU Antimonopoli, tidak ada penegasan bahwa KPPU merupakan pengadilan khusus. Sampai saat ini secara limitatif telah ditentukan hanya ada tujuh pengadilan khusus di Indonesia, yaitu pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial, pengadilan pajak, dan pengadilan syariah.<sup>189</sup>

*Ketiga*, lembaga KPPU bukan lembaga kuasi yudikatif. Suatu lembaga dapat dikatakan mempunyai peran kuasi-yudikatif, bila berwenang menerima, memeriksa, mengadili dan memutus setiap perkara yang diajukan kepadanya. Ia memang bukan termasuk badan peradilan, tetapi dapat juga dinamakan sebagai "peradilan semu."<sup>190</sup> Biasanya dalam lembaga kuasi-yudikatif terdapat dua pihak yang bersengketa. Misalnya, BPSP (Badan Penyelesaian Sengketa Pajak) yang keberlakuannya telah dihapus dengan dibentuknya Pengadilan Pajak, menyelesaikan sengketa

---

<sup>188</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 4 Tahun 2004, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358, Pasal 10 ayat (1) dan (2).

<sup>189</sup>Firoz Gaffar, *op. cit.*, hlm. 62.

<sup>190</sup>*Ibid.*

antara wajib pajak dengan pejabat Ditjen Pajak. P4P/D (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat/ Daerah) yang keberlakuannya telah dihapus dengan dibentuknya Pengadilan Hubungan Industrial, menyelesaikan sengketa antara Pekerja dan Pengusaha. BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Sedangkan dalam perkara persaingan usaha, tidak terdapat pihak-pihak yang bersengketa, melainkan hanya KPPU dan terlapor saja.<sup>191</sup>

Dalam kenyataan, sejumlah lembaga kuasi yudikatif menggunakan irah-irah dalam putusannya, seperti Badan Arbitrase<sup>192</sup> dan Pengadilan Pajak.<sup>193</sup> Dasar hukumnya adalah undang-undang yang membentuk lembaga tersebut secara eksplisit memberikan hak untuk memakai irah-irah. Dalam UU Antimonopoli tidak ada satupun pasal yang mengamanatkan penggunaan irah-irah ini.<sup>194</sup>

Akan tetapi KPPU telah menggunakan irah-irah "Demi Keadilan yang Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa," sejak

---

<sup>191</sup>*Ibid.*, hlm. 63.

<sup>192</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Penyelesaian Sengketa Alternatif*, UU No. 30 Tahun 1999, LN No. 138 Tahun 1999. TLN No. 3872, Pasal 54 ayat (1).

<sup>193</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pengadilan Pajak*, UU No. 14 Tahun 2002, Pasal 84 ayat (1).

<sup>194</sup>Firoz Gaffar, *op. cit.*, hlm. 63.

pertama kali termuat dalam putusannya tentang perkara *bid rigging* pada tender PT. Caltex Pacific Indonesia. Penggunaan irah-irah ini menurut KPPU, merupakan inisiatif untuk memperlancar penetapan eksekusi oleh Pengadilan Negeri dan sebagai bobot ataupun arahan moral putusan KPPU demi kebenaran dan keadilan sebagaimana diamanatkan oleh UU Antimonopoli.<sup>195</sup>

## **2. Legal Reasoning Hakim Mahkamah Agung terhadap perkara PT. Pertamina.**

Perkara tender penjualan 2 kapal tanker milik PT. Pertamina mendapat sorotan dari media massa, pemerintah, bahkan DPR RI, dan lainnya. Menteri BUMN Sugiharto, ketika itu menonaktifkan atau memberhentikan sementara Direktur Keuangan PT. Pertamina yakni Alfred A. Rohimone.<sup>196</sup> Kemudian Jaksa Agung menegaskan bahwa ada lebih dari dua nama yang akan dijadikan tersangka dalam tender tersebut.<sup>197</sup> Dan tidak kalah penting juga, seluruh fraksi di DPR merespon positif hak angket yang sebelumnya

---

<sup>195</sup>Hikmahanto Juwana, *op. cit.*, hlm. 37-38.

<sup>196</sup>Pemberhentian sementara tersebut dilakukan untuk memperlancar proses pemeriksaan atas dugaan korupsi dan konspirasi dalam penjualan dua kapal tanker Pertamina. Lihat dalam "Direktur Keuangan Pertamina Dicapot," <<http://osdir.com/ml/culture.region.indonesia.-ppiindia/2005-03/msg00466.html>>, 14 Oktober 2007.

<sup>197</sup>"Jaksa Agung Kantongi Dua Nama Tersangka Kasus VLCC," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=17748&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.

diajukan oleh 23 anggota DPR pada 31 Mei 2005 dengan dibentuknya Panitia Khusus (Pansus) untuk menyelidiki lebih lanjut perkara tersebut.<sup>198</sup>

Dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat membatalkan putusan KPPU,<sup>199</sup> sehingga KPPU mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung.<sup>200</sup> Kemudian Mahkamah Agung memproses perkara tersebut dan mengeluarkan putusan yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Mahkamah Agung membenarkan 7 (tujuh) dari 10 (sepuluh) alasan keberatan<sup>201</sup> yang diajukan oleh KPPU. Kemudian Mahkamah Agung memberikan pertimbangan *Legal reasoning* dalam putusannya, yakni;

---

<sup>198</sup>"Seluruh Fraksi DPR Sepakati Pembentukan Pansus VLCC Pertamina," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12957&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007. Menurut Laksamana Sukardi, "ada oknum yang datang ke Direksi PT. Pertamina yang membawa draf keputusan pansus mengenai tiga orang yang direkomendasikan jadi tersangka, ujungnya untuk minta duit," lihat dalam *Bisnis Indonesia*, 5 November 2007., hlm. 1.

<sup>199</sup>"PN Jakpus Batalkan Putusan KPPU Soal Divestasi VLCC Pertamina," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12881&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.

<sup>200</sup>"KPPU Ajukan Kasasi Kasus Tanker VLCC," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=13067&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.

<sup>201</sup>Alasan keberatan yang tidak dibenarkan oleh Mahkamah Agung, yakni; *Pertama*, perihal surat kuasa, dimana penetapan Ketua Mahkamah Agung RI No. 1/Pen/Pdt/2005 tentang penunjukan Pengadilan Jakarta Pusat untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara yang oleh PT. Equinox sebelumnya diajukan ke Pengadilan Jakarta Selatan. *Kedua*, perihal kewenangan KPPU yang menjatuhkan putusan pada butir 6, 7 dan 8 terhadap PT. Pertamina. *Ketiga*, perihal KPPU menggunakan saksi ahli yang menurut terlapor mempunyai benturan kepentingan.

1. Perihal bukti-bukti baru yang diajukan para pihak. Bahwa pertimbangan *judex factie* yang menyatakan bahwa dalam perkara *a quo* dapat diterima bukti-bukti baru dari para pihak, karena penerimaan bukti-bukti tersebut merupakan kelengkapan untuk mendukung dalil-dalil keberatan masing-masing pihak dan tidak termasuk sebagai pemeriksaan tambahan. Bahwa pertimbangan *judex factie* tersebut tidak dapat dibenarkan karena Pasal 5 ayat 4 Perma No. 3 Tahun 2005 telah ditentukan bahwa pemeriksaan keberatan hanya dilakukan atas dasar putusan KPPU dan berkas perkaranya. Dengan demikian dalam proses pemeriksaan keberatan ini tidak dimungkinkan lagi untuk memeriksa bukti-bukti tambahan, dengan demikian maka bukti-bukti baru yang telah diajukan oleh para pemohon keberatan tersebut haruslah dikesampingkan.
2. Perihal penerimaan penawaran ketiga. *Pertama*, bahwa adanya diskriminasi dalam proses penjualan 2 (dua) buah tanker VLCC, dengan diterimanya penawaran optional dari PT. Equinox (termohon kasasi IV) untuk dan atas nama Frontline (termohon kasasi III) pada tanggal 9 Juni 2004 malam hari di Jakarta telah menyalahi ketentuan, dan merupakan diskriminasi

karena; (1) perjanjian penawaran tender telah ditutup pada tanggal 7 Juni 2004, sehingga seharusnya penawaran bid III tersebut tidak perlu dipertimbangkan lagi. (2) dengan menerima bid III dan memenangkannya, berarti tidak memberi kesempatan kepada bidder-bidder lain pesaingnya in casu seperti Essar dan OSG. Kedua, bahwa pertimbangan judex facti yang membenarkan alasan PT. Pertamina (termohon kasasi I) dan Goldman (termohon kasasi II) untuk menerima penawaran optional dari Frontline karena tidak cukup waktu untuk membahas penawaran baru bagi bidder-bidder lain pesaingnya in casu Essar dan OSG dan karena adanya surat tanggal 2 Juli 2004 dari Hyundai Heavy Industri kepada termohon kasasi I, tentang adanya usaha-usaha dari Karaha Bodas Company untuk melakukan penyitaan atas aset-aset PT. Pertamina, antara lain 2 (dua) buah tanker VLCC yang menjadi objek tender di Pengadilan Korea sehubungan dengan adanya putusan Arbitrase International yang memenangkan Karaha Bodas Company, adalah pertimbangan yang tidak dapat dibenarkan, dan tidak cukup beralasan karena proses tender divestasi 2 (dua) buah tanker VLCC tersebut telah selesai dan

telah ditutup pada tanggal 7 Juni 2004, dan kemudian pada tanggal 9 Juni 2004 diterima penawaran optional III dari Frontline, jadi jauh sebelum diterimanya surat tertanggal 2 Juli 2004 dari Hyundai Heavy Industri tersebut. Ketiga, bahwa meskipun penawaran optional III yang disampaikan oleh pihak Frontline lebih tinggi sedikit dari kedua bidder lainnya yaitu US\$ 183,5 juta bagi Essar dan US\$ 184 juta bagi Frontline, tetapi diperoleh dengan cara-cara yang bertentangan dengan maksud dan tujuan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 khususnya Pasal 19 sub d Undang-Undang tersebut, yaitu untuk mencegah adanya persaingan yang tidak sehat. Hal ini nampak jelas dari hasil kronologis evaluasi bid I dan bid II, bahwa Frontline pada bid I menawar US\$ 175 juta, dan pada bid II menawar US\$ 178 juta, kemudian mendadak mengajukan optional bid yang meningkat menjadi US\$ 184 juta pada tanggal 9 Juni 2004 setelah perjanjian penawaran tender ditutup pada tanggal 7 Juni 2004.

*Legal reasoning* Mahkamah Agung dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina tersebut, dapat diketahui bahwa Mahkamah Agung bertindak tidak hanya memeriksa penerapan hukumnya saja, tetapi juga memeriksa



substansi/pokok perkara. *Legal reasoning* Mahkamah Agung tentang pengajuan bukti baru merupakan pemeriksaan penerapan hukum. Sedangkan *legal reasoning* tentang penyerahan penawaran ketiga oleh Frontline merupakan pemeriksaan substansi/pokok perkara.

### **Simpulan**

Ada beberapa kemungkinan permasalahan yang timbul, dengan kurangnya pengaturan hukum acara ke Mahkamah Agung. *Pertama*, Apakah upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung dalam konteks Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, menyangkut substansi atau penerapan hukum? *Kedua*, tenggang waktu pengajuan upaya hukum kasasi dalam UU Antimonopoli, ternyata tidak menentukan batas dasar perhitungannya. *Ketiga*, masalah tenggang waktu penjatuhan putusan, yakni 30 hari sejak permohonan kasasi diterima.

Dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, Mahkamah Agung berperan hanya memeriksa penerapan hukumnya saja. Peranan Mahkamah Agung dalam perkara ini, sesuai dengan kewenangannya dalam Pasal 30 ayat 1 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang menyangkut "tidak berwenang atau melampaui batas wewenang". Dalam

hal ini KPPU dianggap tidak berwenang menggunakan irah-irah (kepala putusan) dalam putusannya.

Berbeda halnya dengan *legal reasoning* dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, dimana Mahkamah Agung berperan memeriksa substansi/pokok perkara dan juga berperan memeriksa penerapan hukumnya. Peranan Mahkamah Agung dalam memeriksa penerapan hukum dapat terlihat pada *legal reasoning* Mahkamah Agung tentang pengajuan bukti baru oleh pelaku usaha. Sedangkan peranan Mahkamah Agung dalam memeriksa substansi/pokok perkara terlihat pada *legal reasoning* Mahkamah Agung tentang penyerahan penawaran ketiga oleh Frontline.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Persekongkolan tender merupakan perkara yang banyak ditemukan oleh KPPU dalam menjalankan fungsi pengawasan persaingan usaha di Indonesia. Pihak yang terlibat dalam persekongkolan tender adalah pelaku usaha dan pihak lain. Persekongkolan tender berkemungkinan dilakukan oleh sesama pelaku usaha, antara panitia penyelenggara tender dengan pelaku usaha, atau sesama pelaku usaha dengan panitia penyelenggara tender.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, persekongkolan tender diklasifikasikan sebagai "kegiatan yang dilarang". Berbeda halnya dengan pengaturan yang disusun oleh UNCTAD dalam *Model Law On Competition*. UNCTAD mengklasifikasikan persekongkolan tender sebagai "perjanjian yang dilarang". Persekongkolan tender sebenarnya lebih tepat dikategorikan sebagai "perjanjian yang dilarang," karena pengertian "kegiatan" merupakan perbuatan hukum sepihak yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa adanya keterkaitan hubungan hukum

secara langsung dengan pelaku usaha atau kelompok usaha lainnya.

Berdasarkan hasil penelitian yang sesuai dengan rumusan masalah sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab terdahulu, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut;

1. Majelis Komisi dalam perkara penjualan saham PT. IMSI dan Majelis Komisi dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina sama-sama memutuskan bahwa pelaku usaha terbukti melanggar ketentuan pasal 22 UU Antimonopoli. Namun, terdapat perbedaan terhadap unsur yang dibuktikan oleh masing-masing Majelis Komisi. Dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, Majelis Komisi tidak membuktikan unsur "mengatur dan atau menentukan pemenang." Sedangkan dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, Majelis Komisi membuktikan unsur itu. Sebenarnya unsur "mengatur dan atau menentukan pemenang" tidak perlu dibuktikan, karena dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, Majelis Komisi membuktikan unsur tersebut hanya mengacu kepada pembuktian unsur "bersekongkol." Hal menarik lainnya dalam pembuktian persekongkolan tender oleh KPPU adalah unsur "persaingan usaha tidak sehat." Kedua Majelis

Komisi, baik dalam perkara penjualan saham PT. IMSI maupun dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, membuktikan unsur tersebut. Namun, kedua Majelis Komisi membuktikan unsur "persaingan usaha tidak sehat" mengacu kepada unsur "bersekongkol." Sebenarnya unsur ini juga tidak perlu dibuktikan karena tidak ada suatu persekongkolan tender yang dapat mengakibatkan persaingan usaha yang sehat. Oleh karena itu, unsur "mengatur dan atau menentukan pemenang" dan unsur "persaingan usaha tidak sehat" tidak perlu dibuktikan dalam pembuktian adanya persekongkolan tender.

2. Dalam perkara penjualan saham PT. IMSI dan perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, dapat disimpulkan bahwa peranan Pengadilan Negeri terhadap dua perkara tersebut tidak hanya memeriksa penerapan hukum, tetapi juga memeriksa substansi/pokok perkara. Dari aspek *legal reasoning* Majelis Hakim, dapat disimpulkan bahwa dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, Majelis Hakim menafsirkan UU Antimonopoli secara limitatif, dan juga mengacu kepada ketentuan perjanjian jual beli yang diatur dalam BW. Sedangkan dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, Majelis

Hakim menyamakan pembuktian unsur "diskriminasi" dalam Pasal 19 huruf d dan unsur "bersekongkol" dalam Pasal 22 UU Antimonopoli. Begitu juga halnya dengan pembuktian unsur "mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat," yang ada dalam Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 UU Antimonopoli.

3. Dalam perkara penjualan saham PT. IMSI, Mahkamah Agung berperan hanya memeriksa penerapan hukumnya saja. Peranan Mahkamah Agung dalam perkara ini menyangkut "tidak berwenang atau melampaui batas wewenang". Dalam hal ini KPPU dianggap tidak berwenang menggunakan irah-irah (kepala putusan) dalam putusannya. Berbeda halnya dengan *legal reasoning* dalam perkara divestasi VLCC PT. Pertamina, dimana Mahkamah Agung berperan memeriksa substansi/pokok perkara dan juga berperan memeriksa penerapan hukumnya.

## **B. Saran**

1. Sebaiknya rumusan Pasal 22 UU Antimonopoli direvisi menjadi, yakni "Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan menentukan pemenang tender." Penggunaan kata "yang dapat

mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat" tidak perlu dicantumkan, karena; pertama, KPPU akan kesulitan membuktikan unsur tersebut. Kata tersebut mengandung pendekatan *rule of reason*, dimana persyaratan pendekatan *rule of reason* diawali dengan pengukuran pangsa pasar dan bentuk pasar terkait. Kedua, secara logika, tidak ada kemungkinan bahwa persekongkolan tender tidak akan mengakibatkan persaingan usaha yang sehat. Dapat dipastikan bahwa apabila terjadi persekongkolan tender, maka pasti akan mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat.

2. Sebaiknya pengertian tentang unsur-unsur di dalam Pasal 22 UU Antimonopoli harus diberikan secara jelas dan tegas. Pengertian tentang unsur-unsur persekongkolan tender, baik dalam Pasal 1 tentang ketentuan umum maupun dalam penjelasan Pasal 22 masih bersifat ambigu, sempit dan kontradiktif satu sama lainnya. Saat ini KPPU memang sudah mengeluarkan Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender. Dalam pedoman tersebut, KPPU telah memberikan ukuran definisi terhadap masing-masing unsur dalam Pasal 22 UU Antimonopoli.

Definisi tersebut merupakan penafsiran oleh KPPU. Untuk menyamakan pemahaman antara KPPU, pelaku usaha, dan badan peradilan, maka sebaiknya penafsiran yang telah dibuat oleh KPPU dituangkan dalam penjelasan Pasal 22 UU Antimonopoli.

3. Sebaiknya peranan Pengadilan Negeri dalam upaya hukum keberatan dialihkan saja ke Pengadilan Tinggi. Pengadilan Tinggi memeriksa perkara-perkara dalam upaya hukum keberatan yang diajukan oleh pelaku usaha. Putusan Pengadilan Tinggi disarankan merupakan putusan yang bersifat *final and binding*. Namun, apabila ada perkara yang nilai nominalnya besar dan berpengaruh terhadap keseimbangan perekonomian nasional Republik Indonesia, maka sebaiknya dapat dimungkinkan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam hal ini, Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk menetapkan apakah perkara tersebut dapat diajukan upaya hukum kasasi atau tidak. Konsep yang ditawarkan tersebut merupakan cerminan asas peradilan cepat, murah dan sederhana, sebagaimana yang terkandung secara implisit dalam UU Antimonopoli.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Anggraini, A. M. Tri. *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Perse Illegal atau Rule of Reason*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Brazier, Roderick dan Sahala Sianipar. Ed. *Undang-Undang Antimonopoli Indonesia Dampaknya Terhadap Usaha Kecil dan Menengah*. Jakarta: Asia Foundation, 1999.
- Friedman, Lawrence M. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar (American Law An Introduction)*. Diterjemahkan oleh Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa, 2001.
- Fuady, Munir. *Hukum Antimonopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. USA: West Thomson Business, 2004.
- Gilissen, Emeritus John dan Emeritus Frits Gorle. *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*. Disadurkan oleh Freddy Tengker. Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Hansen, Knud. Et al. *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999: Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usahaq Tidak Sehat*. Jakarta: Katalis, 2002.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Juwana, Hikmahanto. Et al. *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*. Jakarta: Partnership for Business Competition, 2003.

Kaysen, Carl dan Donald F. Turner. *Antitrust Policy: an Economic and Legal Analysis*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Khemani, R. Shyam. *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*. Washington, D. C: World Bank, OECD, 1998.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Laporan Lima Tahun KPPU: Periode Pengembangan Kelembagaan dan Implementasi Awal*. Jakarta: KPPU, 2005.

Makarao, M. Taufik. *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Rineka Cipta, 2004.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.

Mertokusumo, Sudikno. *Penelitian Hukum Suatu Pengantar*. Cet. II. Yogyakarta: Liberty, 2001.

\_\_\_\_\_, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Cet. II. Yogyakarta; Liberty Yogyakarta, 2005.

Nasir, Muhammad. *Hukum Acara Perdata*. Cet. II. Jakarta: Djambatan, 2005.

Nugroho, Susanti Adi. *Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Puslitbang Mahkamah Agung, 2001.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cet. III. Jakarta: Balai Pustaka, 2005.

Sirait, Ningrum Natasya. *Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003.

\_\_\_\_\_, Ningrum Natasya. *Hukum Persaingan di Indonesia*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004.

Siswanto, Arie. *Hukum Persaingan Usaha*, cet. II. Bogor, Ghalia Indonesia, 2004.

Soekanto, Soejono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. III. Jakarta: UI-Press, 1986.

Sri Mamudji, *Et al.* *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Sudarsono. *Kamus Hukum*. Cet. V. Jakarta: Rineka Cipta, 2007.

Team Pustaka Phoenix. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cet. I. Jakarta: Pustaka Phoenix, 2007.

United Nations Conference on Trade and Development. *Model Law on Competition: UNCTAD Series on Issues in Competition Law and Policy*. United Nations: Geneva, 2000.

Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pusataka Utama, 2004.

Wibowo, Destivano dan Harjon Sinaga. *Hukum Acara Persaingan Usaha*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.

Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Antimonopoli*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1999.

## **B. Jurnal dan Harian**

Anggraini, A. M. Tri. "Penerapan Pendekatan "Rule Of Reason" dan "Perse Illegal" Dalam Hukum Persaingan." *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 9.

\_\_\_\_\_, A.M. Tri. "Penegakan Hukum dan Sanksi dalam Persekongkolan Penawaran Tender." *Jurnal Legislasi Indonesia* (Desember 2006): 47.

Anisah, Siti. "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU." *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 19.

- Basri, Faisal. "Persaingan Sehat dan Kepastian Usaha." *Kompas*. (26 November 2007): 1.
- Chatamarrasjid. "Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli." *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 7, 1999): 71.
- Gaffar, Firoz. "Hukum Acara Persaingan Usaha: Telaah Kritis Atas Sejumlah Problem." *Jurnal Hukum Bisnis* (Januari 2006): 60.
- Gray, Jon R. *Open-Competitive Bidding In Japan's Public Works Sector And Foreign Contractor Access: Recent Reforms Are Unlikely To Meet Expectations*. Columbia Journal Of Asian Law, 1996.
- Jones, Candice; David S. Lee; dan Adrian Shin. *Antitrust Violations*. American Criminal Law Review, 2001.
- Khairandy, Ridwan. "Analisis Putusan KPPU dan Pengadilan Negeri Dalam Persekongkolan Tender PT. Indomobil." *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 55.
- Krisanto, Yakub Adi. "Analisis Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender." *Jurnal Hukum Bisnis* (Maret-April 2005): 40.
- Maarif, Syamsul. *Competition Law In Indonesia: Experience To Be Taken For The Development Of Competition Law In China*. Washington University Global Studies Law Review, 2004.
- Mattei, Ugo and Roberto Pardolesi. "Law and Economics in Civil Law Countries: A Comparative Approach." *International Review of Law and Economics*. vol. 11, 1991.
- Okatani, Naoaki. *Regulation On Bid Rigging In Japan, The United Stated And Europe*. Pacific Rim Law & Policy Journal, 1995.
- Silalahi, Pande Radja. "Undang-Undang Antimonopoli dan Perdagangan Bebas." *Jurnal Hukum Bisnis* (Mei-Juni 2002): 15.

Silalahi, M. Udin. "Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Perbuatan Tidak Jujur." *Jurnal Hukum Bisnis* (Juli 2001): 111.

Sjahdeini, Sutan Remy. "Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli." *Jurnal Hukum Bisnis* (Mei-Juni 2002): 5.

Thee Kian Wie. "Aspek-aspek Ekonomi Yang Perlu Diperhatikan Dalam Implementasi UU No. 5/ 1999." *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 7, 1999): 64.

### C. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999. LN No. 33 Tahun 1999. TLN No. 3817.

\_\_\_\_\_. *Keputusan Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Keppres No. 80 Tahun 2003. LN No. 120 Tahun 2003. TLN No. 4330.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*. UU No. 4 Tahun 2004. LN No. 8 Tahun 2004. TLN No. 4358.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Penyelesaian Sengketa Alternatif*. UU No. 30 Tahun 1999. LN No. 138 Tahun 1999. TLN No. 3872.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Pengadilan Pajak*. UU No. 14 Tahun 2002.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU*. Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2006.

\_\_\_\_\_. *Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender*. Pedoman Pasal 22 Tahun 2005.

Mahkamah Agung. *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum*

*Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Perma No. 01 Tahun 2003.*

*\_\_\_\_\_. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Perma No. 03 Tahun 2005.*

#### **D. Putusan-putusan**

Putusan KPPU No. 08/KPPU-L/2001 tentang Tender Pengadaan Barite & Bentonite di YPF Maxus Southeast Sumatra B.V.

Putusan KPPU No.03/KPPU-I/2002 tentang Tender Penjualan Saham PT. Indomobil Sukses Internasional.

Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang Tender Penjualan atau Divestasi unit kapal tanker (VLCC) milik PT. Pertamina (Persero).

#### **E. Internet**

"Bagir: Sidang Keberatan Putusan KPPU Sebaiknya Digabung," <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=12645&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.

"Direktur Keuangan Pertamina Dicapot," <<http://osdir.com/ml/culture.region.indonesia.ppiindia/200503/msg00466.html>>, 14 Oktober 2007.

"Jaksa Agung Kantongi Dua Nama Tersangka Kasus VLCC," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=17748&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.

"KPPU: BPPN Terlibat Kasus Indomobil," <<http://www.kompas.com/kompascetak/0205/31/utama/kppu01.htm>>, 14 Oktober 2007.

"KPPU: Pertamina Langgar UU Antimonopoli," <<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2005/03/04/brk,2005030403,id.html>>, 14 Oktober 2007.

- "KPPU Ajukan Kasasi Kasus Tanker VLCC," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=13067&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.
- "Pembacaan Putusan Ditunda, Persidangan Perkara Divestasi VLCC Mendua," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12701&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.
- "PN Jakpus Gelar Perkara Divestasi VLCC dengan Register Baru," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12782&cl=berita>>, 14 Oktober 2007.
- "PN Jakpus Batalkan Putusan KPPU Soal Divestasi VLCC Pertamina," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12881&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.
- "Seluruh Fraksi DPR Sepakati Pembentukan Pansus VLCC Pertamina," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12957&cl=Berita>>, 14 Oktober 2007.

