



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISA PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN  
USAHA MENGENAI PROSES PEMILIHAN MITRA KERJA  
DALAM PROYEK GAS BLOK DONGGI-SENORO OLEH PT  
PERTAMINA DAN PT MEDCO ENERGI INTERNASIONAL**

**SKRIPSI**

**RIO PANGGABUMI RASOBAYO  
0706278683**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI**

**DEPOK  
JULI 2011**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISA PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN  
USAHA MENGENAI PROSES PEMILIHAN MITRA KERJA  
DALAM PROYEK GAS BLOK DONGGI-SENORO OLEH PT  
PERTAMINA DAN PT MEDCO ENERGI INTERNASIONAL**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana**

**RIO PANGGABUMI RASOBAYO  
0706278683**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI**

**DEPOK  
JULI 2011**

ii

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Rio Panggabumi R.**

**NPM : 0706278683**

**Tanda Tangan :**



**Tanggal : 4 Juli 2011**

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Rio Panggaumi

NPM : 070628683

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Skripsi : Analisa Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Mengenai  
Proses Pemilihan Mitra Kerja Dalam Proyek Gas Blok Donggi-  
Senoro oleh PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Ditha Wiradiputra, S.H., M.E.



Penguji : Parulian Aritonang, S.H., LL.M.



Penguji : Teddy Anggoro, S.H., M.H.



Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 7 Juli 2011

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah SWT karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Skripsi yang bertemakan Hukum Persaingan Usaha ini menjabarkan mengenai permasalahan proses pemilihan mitra kerja dalam proyek pengembangan gas blok Donggi-Senoro. Masalah tersebut muncul karena Komisi Pengawas Persaingan Usaha memutus bersalah para terlapor dengan ketentuan mengenai tender dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, mengingat ketentuan tender tersebut tidaklah mengatur mengenai proses pemilihan mitra kerja. Oleh karena itu perlu adanya penelitian yang mendalam mengenai penerapan hukum persaingan oleh KPPU dalam kasus ini.

Terselesainya skripsi ini tidak lepas dari bantuan, dukungan dan dorongan dari berbagai pihak. Saya menyadari bahwa tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, selama perkuliahan sampai penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan proses perkuliahan ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Kedua Orang tuaku tercinta, Tadjuddin Nur S.H. dan Dra. Elyareni, yang telah banyak berkorban, memberi kasih sayang yang tiada akhir serta dukungan baik moral maupun materiil sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan;
2. Kakak-adik penulis (Minak, Adit dan Adek Gamal), keluarga besar serta sanak saudara yang selalu memberikan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan perkuliahan;
3. Bang Kurnia Toha, S.H., LL.M, Ph.D., Bang Ditha Wiradiputra S.H., M.E. (dosen pembimbing), Bang Parulian Aritonang, S.H., LL.M, dan Bang Teddy Anggoro, S.H., M.H, selaku dosen pengajar Hukum Persaingan Usaha yang telah menyediakan waktu, tenaga, ilmu dan pikiran untuk membantu penulisan skripsi ini, serta cerita tentang pengalaman-pengalaman yang sangat berharga dan nasehat dalam menjalani kehidupan;

4. Ibu Neng Djubaedah, S.H., M.H. selaku pembimbing akademis penulis yang telah banyak memberikan semangat dan dukungan selama perkuliahan di FHUI
5. Filza Syabrina, wanita yang selalu menemani penulis di saat suka maupun duka serta memberikan dorongan, dukungan dan semangat selama perkuliahan;
6. Sahabat-sahabat FHUI, Bang Yahdi, Rian Boyan, Pak Ustadz Sakti serta teman-teman Futsal Ceria FHUI 07, Batara, Try, Abi, Hary, Syahrir, Dhief, Ardi Coach, Erwin Galau, Tantijo, Heri, Syavan, Iman, Oji, Danar, Agan, Aceng, Ipank, Leo, Hari, Brian yang sekarang hilang entah kemana serta teman-teman yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu, yang menjadi penghibur dan pewarna kehidupan kampus selama berkuliah;
7. Sahabat-sahabat Saimala UI, Tito, Halwan, Denda, Arnold, Efricko, Tri Andre, Citra, Tiara dan Anggun, yang menjadi teman seperjuangan dalam menghadapi beratnya kehidupan kampus dan menjadi mahasiswa rantauan;
8. Seluruh rekan-rekan dan senior Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia, selalu Bersyukur dan Ikhlas, Yakin Usaha Sampai!
9. Seluruh Dosen Pengajar FHUI dan staff administrasi FHUI terutama Bapak Selam Birpen atas layanan dan bantuannya selama ini.
10. Serta seluruh pihak yang baik secara langsung maupun tidak langsung telah banyak membantu penulis selama menempuh perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Penulis berharap Allah SWT. berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya hukum persaingan usaha, tetapi penulis menyadari skripsi ini tentu jauh dari sempurna sehingga kritik dan masukan yang membangun sangat penulis harapkan untuk perbaikan ke depannya. Semoga Allah memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua. Amiin!

Depok, Juli 2011

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rio Panggabumi Rasobayo

NPM : 0706278683

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Analisa Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Mengenai Proses Pemilihan Mitra Kerja Proyek Gas Blok Donggi-Senoro Oleh PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional**

Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 4 Juli 2011

Yang menyatakan



(Rio Panggabumi R.)

## ABSTRAK

Nama : Rio Panggabumi Rasobayo  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Analisa Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Mengenai Proses Pemilihan Mitra Kerja Dalam Proyek Gas Blok Donggi-Senoro Oleh PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional

Skripsi ini membahas mengenai putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang proses pemilihan mitra kerja atau *beauty contest*. Para Terlapor, yakni PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional, dan PT Medco E&P Tomori Sulawesi melakukan proses *beauty contest* atau suatu proses pemilihan mitra kerja untuk menjalankan proyek gas Blok Donggi-Senoro secara bersama-sama. Mereka memilih dan menunjuk Mitsubishi Corporation dalam proses pemilihan mitra tersebut. Namun menurut KPPU, perkara ini merupakan salah satu bentuk persaingan usaha yang tidak sehat, karena PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional dan PT Medco E&P Tomori Sulawesi dinilai telah melakukan tindakan persekongkolan tender yang merugikan peserta lainnya. Dalam memutus perkara ini, KPPU menjatuhkan hukuman kepada mereka dengan ketentuan pasal 22 dan 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Skripsi yang dibuat dengan metode penelitian yuridis normatif ini menyimpulkan bahwa KPPU tidak tepat dalam memutus bersalah para terlapor dengan ketentuan mengenai tender dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut, mengingat ketentuan tender tersebut tidaklah mengatur mengenai proses pemilihan mitra kerja sebagaimana yang dilakukan oleh para terlapor.

Kata Kunci:  
Hukum Persaingan Usaha, Tender, KPPU

## ABSTRACT

Name : Rio Panggabumi Rasobayo  
Studi Program : Law  
Title : Analysis of Commission for The Supervision of Business Competition's Decision Regarding The Beauty Contest Process of Donggi-Senoro's Gas Project by PT Pertamina and PT Medco Energi Internasional

This thesis discusses about the decision of The Commission for The Supervision of Business Competition (KPPU) about the process of selecting partners or beauty contest. The Parties, PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional, and PT Medco E & P Tomori Sulawesi did beauty contest process or a process of selecting project partners to run the gas project of Block Donggi-Senoro together. They select and appoint the Mitsubishi Corporation in this partner selection process. But according to the Commission, this case is one form of unfair business competition, because of PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional and PT Medco E & P Tomori Sulawesi have been regarded as doing tender conspiracy which harm the other participants. In deciding this case, the Commission condemned them with the provisions of articles 22 and 23 of Act No. 5, 1999 about Competition Law. This thesis prepared by the method of juridical normative study concludes that the Commission is not accurate in deciding the guilt reported to the provisions of the tender in Act No. 5 of 1999, considering the provisions of the tender is not regulating the process of selecting partners as what the parties done.

Keywords :  
Competition Law, Beauty Contest, Commission

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vii
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Pokok Permasalahan .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.4 Definisi Operasional .....	6
1.5 Metode Penelitian .....	7
1.6 Sistematika Penulisan .....	9
<b>BAB II BERBAGAI BENTUK PRAKTEK PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT DALAM TENDER</b>	
2.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Tender dalam UU No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Peraturan Perundang-Undangan Lainnya .....	11
2.2 Berbagai Bentuk Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Tender Beserta Dampaknya .....	21
<b>BAB III PENJELASAN MENGENAI SEJARAH DAN PERKEMBANGAN INDUSTRI GAS BUMI BLOK DONGGI-SENORO</b>	
3.1 Penjelasan Mengenai Pengembangan Industri Gas Bumi Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi .	39
3.2 Sejarah dan Perkembangan Industri Gas Bumi Blok Donggi – Senoro..	46
3.3 Pihak-Pihak Dalam Pengelolaan Industri Gas Blok Donggi-Senoro .....	49
<b>BAB IV ANALISA PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA PERKARA NOMOR: 35/KPPU-1/2010</b>	
4.1 Kasus Posisi dan Fakta-Fakta Hukum Dalam Perkara Blok Donggi-Senoro.....	53
4.2 Analisa Pertimbangan KPPU Dalam Memutus Perkara .....	70
<b>BAB V PENUTUP</b>	
5.1 Kesimpulan .....	82
5.2 Saran.....	87
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>88</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Masalah

Di dalam dunia usaha dan bisnis, kita telah mengetahui bahwa persaingan itu akan selalu ada. Secara terminologi, kata persaingan dapat diartikan bahwa ketika ada dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli dan ada kehendak di antara mereka untuk mencapai tujuan yang sama.<sup>1</sup> Itu artinya bahwa, persaingan yang dimaksud adalah persaingan usaha antara beberapa pelaku usaha yang sama – sama bertujuan untuk mendapatkan keuntungan dari setiap usahanya. Pelaku usaha tersebut akan melakukan berbagai cara untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pelaku usaha lainnya.

Dengan adanya persaingan di antara beberapa pelaku usaha, sering mengakibatkan adanya suatu pelaku usaha yang melakukan kecurangan – kecurangan atau melakukan tindakan yang tidak *fair* untuk mengungguli pelaku usaha lainnya dalam memperoleh keuntungan. Akibatnya, maka akan ada suatu pelaku usaha yang dirugikan dan bisa saja pelaku usaha tersebut tidak dapat lagi melakukan kegiatan usahanya jika terus – menerus dirugikan. Persaingan di antara para pelaku usaha yang terjadi secara curang (*unfair competition*), tidak hanya dapat mengakibatkan kerugian bagi konsumen, tetapi juga dapat merugikan negara. Oleh karena itu, pengaturan hukum untuk menjamin terselenggaranya pasar bebas secara adil mutlak diperlukan.<sup>2</sup>

Persaingan usaha juga tidak hanya mengakibatkan dampak yang buruk, ada dampak baik dari munculnya suatu persaingan usaha yang sehat. Dampak tersebut diantaranya adalah untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan

---

<sup>1</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002) hal.13

<sup>2</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks* (Jakarta : lorem ipsum dolor sit amet, 2009) hal. 3

berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil; mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.<sup>3</sup>

Jika kita melihat tujuan dari dibuatkannya aturan hukum tersebut, maka akan terlihat suatu dampak yang baik terhadap para pelaku usaha dan perekonomian negara serta memberikan manfaat yang besar terhadap masyarakat Indonesia. Oleh karena itulah, penegakan hukum persaingan merupakan instrumen ekonomi yang sering digunakan untuk memastikan bahwa persaingan antar pelaku usaha berlangsung dengan sehat dan hasilnya dapat terukur berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>4</sup>

Namun saat ini, penegakan hukum persaingan usaha dinilai kurang optimal dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi terkait persaingan usaha di Indonesia. Pemerintah membuat suatu komisi yang khusus mengawasi dan menyelesaikan permasalahan persaingan usaha, yakni Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). 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>5</sup> Alasan filosofis yang dijadikan dasar pembentukan komisi ini, yaitu dalam mengawasi pelaksanaan suatu aturan hukum diperlukan suatu lembaga yang mendapat kewenangan dari negara (pemerintah dan rakyat). Adapun alasan sosiologis yang dijadikan dasar pembentukan KPPU adalah menurunnya citra pengadilan dalam memeriksa dan mengadili perkara, serta beban perkara pengadilan yang sudah menumpuk.<sup>6</sup>

Namun masih saja ada beberapa putusan dari KPPU yang dinilai bermasalah. Pemberian sanksi yang dijatuhkan dalam putusan terkadang tidak tepat dan tidak sesuai terhadap tindakan pelaku usaha yang diduga melakukan tindakan persaingan usaha tidak sehat. KPPU dalam memutus perkara terkadang

---

<sup>3</sup> Indonesia, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999. TLN No. 3817, Ps. 3

<sup>4</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. ix

<sup>5</sup> Indonesia, UU No. 5 Tahun 1999, *op. cit.*, Ps. 1 butir 18

<sup>6</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2004) hal. 99

menggunakan pasal yang tidak sesuai untuk menjerat kesalahan pelaku usaha yang diduga melakukan persaingan usaha tidak sehat dan juga pemberian sanksi terhadap kesalahan tersebut yang terkesan mengada- ada.

Sebagai contoh yang masih hangat dibicarakan adalah putusan KPPU terhadap proses *Beauty Contest* Proyek Donggi – Senoro yang melibatkan PT. Pertamina (Persero) dan PT. Medco Energi Internasional, Tbk. sebagai penyedia proyek eksplorasi gas di daerah tersebut. Dalam menentukan siapa yang layak ikut mengerjakan proyek eksplorasi minyak di Blok Donggi – Senoro tersebut, PT. Pertamina dan PT. Medco Energi Internasional terlebih dahulu melakukan *Beauty Contest* bagi para pelaku usaha yang ingin dan merasa mampu mengerjakan proyek tersebut secara sungguh – sungguh dan kompeten. Dari proses *beauty contest* tersebutlah akan terlihat pihak mana yang memiliki kemampuan dan pengalaman yang bagus dalam menjalankan proyek eksplorasi minyak dan gas ini. Setelah melalui proses penilaian tersebut, maka munculah nama Mitsubishi Corporation yang dirasa sanggup untuk mengerjakan proyek tersebut. Selain karena kemampuan yang mumpuni dan pengalaman yang sudah cukup banyak, Mitsubishi Corporation dipilih karena perusahaan raksasa dari Jepang ini dinilai sanggup untuk segera mengerjakan proyek dalam waktu dekat karena peralatan yang dimilikinya berteknologi tinggi dan mutakhir. Diharapkan dengan penunjukan tersebut proses pengerjaan proyek eksplorasi minyak dan gas ini dapat berjalan sesegera mungkin karena saat ini memang Indonesia sedang mengalami krisis energi.

Permasalahan ini muncul saat ada salah satu pihak yang merasa dirugikan dengan terpilihnya Mitsubishi Corporation melalui proses *beauty contest* tersebut. Kecurangan ini tercium oleh PT. LNG Energi Utama, perusahaan ini menganggap Mitsubishi Corporation menggunakan data dan informasi rahasia milik LNG Energi Utama untuk ikut dalam proses tender.<sup>7</sup> Kemudian pihak tersebut melaporkan proses *beauty contest* ini ke KPPU dengan alasan bahwa telah ada persekongkolan untuk memenangkan Mitsubishi Corporation dalam mengerjakan

---

<sup>7</sup> Hukum-online, 'Kilang gas senoro menguap sampai KPPU', diakses tanggal 23 Januari 2011, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20357/kilang-gas-senoro-menguap-sampai-kppu>, 23 Oktober 2008

proyek atau tender eksplorasi minyak dan gas di Donggi – Senoro. Semenjak dilaporkannya kasus ini ke KPPU oleh pihak tersebut, maka KPPU segera memeriksa perkara persekongkolan ini dan telah melakukan tahapan – tahapan untuk memutus perkara ini. Lalu pada tanggal 5 Januari 2011 telah diputus oleh KPPU bahwa PT Pertamina (Persero), PT Medco Energi Internasional, Tbk dan Mitsubishi Corporation terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 dan 23 UU No. 5 Tahun 1999. Selain itu juga, KPPU menghukum PT Pertamina (Persero) membayar denda sebesar Rp 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah), PT Medco Energi Internasional, Tbk membayar denda sebesar Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) dan Mitsubishi Corporation membayar denda sebesar Rp. 15.000.000.000,- (lima belas milyar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha).

Putusan yang dikeluarkan oleh KPPU tersebut dinilai bermasalah dan tidak sesuai dengan aturan yang ada. PT. Pertamina dan PT. Medco Energi Internasional menilai bahwa KPPU tidak bisa membedakan antara *beauty contest* yang digunakan dalam proyek Donggi Senoro dan tender seperti yang dimaksud dalam kedua pasal tersebut.<sup>8</sup> Oleh karena permasalahan inilah, dalam penelitian ini akan menganalisis dan mengkaji kasus ini dari sudut pandang penelitian ilmiah. Selain itu juga diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan sedikit gambaran dan titik terang dalam penyelesaian beda pendapat dalam perkara eksplorasi minyak dan gas di Donggi – Senoro antara PT. Pertamina, PT. Medco Energi Internasional dan Mitsubishi Corporation dengan pihak KPPU. Sehingga mungkin nantinya penelitian ini dapat dijadikan bahan acuan dan referensi karya ilmiah dalam menganalisis dan menyelesaikan perkara ini.

---

<sup>8</sup> Hukum-online, 'Pertamina dan Medco Keberatan Atas Putusan KPPU', diakses pada tanggal 23 Januari 2011, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20357/pertamina-dan-medco-keberatan-atas-putusan-kppu>, 8 Januari 2011

## 1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam latar belakang, maka pokok permasalahan yang akan dikemukakan adalah :

- 1). Bagaimana pertimbangan KPPU menurut Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, sehingga menganggap bahwa suatu proses *Beauty Contest* dalam menentukan mitra kerja yang berhak mengerjakan proyek Donggi – Senoro adalah sama bentuknya dengan suatu tender?
- 2). Bagaimana indikasi yang dijadikan pertimbangan oleh KPPU dalam menentukan bahwa PT. Pertamina, PT. Medco Energi Internasional dan Mitsubishi Corporation telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran yang terdapat dalam Pasal 22 dan 23 Undang-Undang nomor 5 tahun 1999?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini terbagi menjadi tujuan umum dan tujuan khusus, yaitu sebagai berikut :

### 1). Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara ilmiah mengenai permasalahan yang terjadi dalam proses *beauty contest* dalam proyek gas Blok Donggi-Senoro dilihat dari Hukum Persaingan Usaha, sehingga nantinya diharapkan penelitian ini dapat memberikan sedikit gambaran dan titik terang dalam penyelesaian perkara eksplorasi gas Blok Donggi-Senoro antara PT. Pertamina, PT. Medco Energi Internasional dan Mitsubishi Corporation dengan pihak KPPU

### 2). Tujuan Khusus

Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan permasalahan hukum eksplorasi gas Blok Donggi-Senoro secara jelas dan gamblang terkait beda pendapat pengertian proses *beauty contest* dengan suatu tender dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan dapat menjawab permasalahan yang ada dalam pertimbangan KPPU dalam memutus perkara ini. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat dijadikan bahan dan referensi ilmiah bagi mereka yang

membutuhkan bahan kepustakaan dalam penulisan di bidang hukum persaingan usaha, khususnya terkait perkara persekongkolan tender.

#### 1.4. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini, ada beberapa istilah yang akan sering digunakan oleh peneliti, berikut ini istilah - istilah dan pengertiannya :

1. 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.<sup>9</sup>
2. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku 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.<sup>10</sup>
3. Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.<sup>11</sup>
4. Konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain.<sup>12</sup>
5. Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Indonesia, Undang-undang nomor 5 tahun 1999. *op. cit.*, Ps. 1 butir 5.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Ps. 1 butir 6.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Ps. 1 butir 8.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Ps. 1 butir 15.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Ps. 1 butir 18.

6. Tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa.<sup>14</sup>
7. *Beauty Contest* adalah proses pemilihan mitra kerja, sehingga pihak penyelenggara dari proses ini dapat mencari dan menunjuk mitra kerja yang dinilai memiliki pengalaman dan permodalan sesuai kriteria dalam menjalankan proyek secara bersama-sama. (Erman Rajagukguk, 2011)

### 1.5. Metode Penelitian

Di dalam suatu penelitian karya ilmiah, posisi metodologi sangatlah penting sebagai suatu pedoman. Pedoman ini nantinya akan menjelaskan mengenai apa yang seharusnya atau yang tidak seharusnya dilakukan dalam penelitian. Agar penelitian yang dilakukan benar-benar dapat menyentuh dan menjawab pokok permasalahan dalam penelitian ini.

Adapun fungsi dari metodologi dalam suatu penelitian yang merupakan kegiatan ilmiah adalah untuk memberikan pedoman bagi ilmuwan tentang cara-cara mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan yang dihadapinya.<sup>15</sup>

#### 1.5.1. Jenis Penelitian

Dalam menyusun skripsi ini, peneliti pada dasarnya menggunakan metode yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang khusus meneliti hukum sebagai norma positif di dalam sistem perundang-undangan. Dalam penelitian yuridis normatif ini, penelitian mengacu pada Undang-undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Meskipun demikian, perlu diketahui bahwa aspek ekonomi berperan penting dalam Penelitian hukum persaingan. Struktur, perilaku, dan kondisi pasar hanya bisa diteliti dengan menggunakan prinsip dan rumus ekonomi. Oleh karena itu, penulisan skripsi tentang analisa putusan KPPU ini terkait proses *beauty contest* tidak absolut bersifat yuridis normatif.

#### 1.5.2. Jenis Data yang Digunakan

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, Penjelasan Ps. 22.

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2005), hal 6.

Berdasarkan jenis dan bentuk data yang dikumpulkan, data yang diperlukan pada penelitian ini adalah data sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Namun demikian, jika dianggap perlu maka untuk melengkapi serta mendukung data sekunder akan dipergunakan wawancara dengan sumber-sumber yang dinilai memahami beberapa konsep atau pemikiran terkait data sekunder.

Jenis data sekunder yang digunakan dalam penelitian adalah:

1. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan pengadilan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku, makalah, artikel koran dan internet.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi keterangan bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia.<sup>16</sup>

#### 1.5.3. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah menggunakan studi dokumen atau penelusuran kepustakaan. Penelusuran kepustakaan digunakan untuk mendapatkan data berupa norma-norma hukum serta pendapat para ahli mengenai hukum persaingan usaha dan kaitannya dengan proses *beauty contest* dan persekongkolan tender, apabila dirasa kurang memadai maka akan ditambah dengan wawancara terhadap narasumber atau informan.

#### 1.5.4. Metode Pengolahan Data dan Analisa Data

Dalam mengolah dan menganalisis data yang akan digunakan dalam penelitian skripsi ini, metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Pendekatan kualitatif memusatkan kepada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kaidah-kaidah hukum positif yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.<sup>17</sup>

#### 1.5.5. Sifat dan Bentuk Laporan

---

<sup>16</sup> M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, (Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2007), hal. 25.

<sup>17</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Rineka Cipta: Jakarta, 2004), hal. 20.

Penulisan ini menggunakan metode penelitian kepustakaan dengan tipologi penelitian menurut sifatnya adalah penelitian deskriptif (dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin demi mempertegas hipotesis), menurut bentuknya adalah penulisan evaluatif (bertujuan untuk menilai keadaan sekitar yang terkait permasalahan), menurut tujuannya ialah penulisan *fact finding*, menurut sudut penerapannya ialah penulisan berfokus masalah (*problem focused research*), dan menurut ilmu yang dipergunakan ialah penulisan monodisipliner.

#### **1.6. Sistematika Penulisan**

Penulis membagi penelitian hukum ini ke dalam 4 bab yang terdiri dari sub-bab sesuai pembahasan materi yang diteliti

**Bab I** Mengenai pendahuluan yang membahas dasar pemikiran dan penelitian hukum ini, terdiri dari beberapa sub-bab yaitu :

- 1.1. Latar Belakang Masalah
- 1.2. Pokok Permasalahan
- 1.3. Tujuan Penelitian
- 1.4. Definisi Operasional
- 1.5. Metode Penelitian
- 1.6. Sistematika Penulisan

**Bab II** Pada bab ini akan dijelaskan mengenai jenis dan bentuk praktek persaingan usaha tidak sehat mengenai tender yang terdapat dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan di dalam peraturan perundang-undangan lainnya serta penjelasan mengenai teori-teori tentang tender dari beberapa ahli.

**Bab III** Pada bab ini akan dijabarkan mengenai sejarah dan perkembangan industri gas bumi di blok Donggi – Senoro. Penjelasan tersebut mencakup : Penjelasan mengenai pengembangan industri gas bumi berdasarkan Undang– Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, sejarah dan

perkembangan industri gas bumi Blok Donggi – Senoro serta Pihak – Pihak Dalam Pengelolaan Industri Gas Blok Donggi – Senoro.

**Bab IV** Pada bab ini akan dijabarkan analisis bentuk dugaan praktek persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh PT. Pertamina, PT. Medco Energi Internasional dan Mitsubishi Corporation dalam pengerjaan proyek gas bumi Donggi – Senoro. Kemudian akan dijelaskan pula analisa dasar hukum dan dasar pertimbangan KPPU dalam memutus hukuman kepada PT. Pertamina, PT. Medco Energi Internasional dan Mitsubishi Corporation atas kesalahannya dalam proyek Donggi – Senoro.

**Bab V** merupakan bagian penutup dari penulisan karya ilmiah ini, terdiri dari dua sub-bab, yaitu kesimpulan dan saran.

## BAB II

### BERBAGAI BENTUK PRAKTEK PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT DALAM TENDER

#### II.1. Pengertian dan Ruang Lingkup Tender dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Peraturan Perundang-Undangan Lainnya

Dalam penjelasan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dinyatakan bahwa tender merupakan tawaran untuk mengajukan harga, untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa.<sup>18</sup> Pengertian dari tender juga terdapat dalam Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah, tender atau pengadaan barang/ jasa diartikan sebagai kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/ jasa.<sup>19</sup> Namun lingkup dari tender atau kegiatan pengadaan barang dan jasa tidak hanya kegiatan yang dibiayai oleh APBN/ APBD, dalam Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-05/MBU/2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara, bahwa Pengadaan Barang dan Jasa adalah kegiatan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara yang pembiayaannya tidak menggunakan dana langsung dari APBN/APBD.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> UU No. 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999. TLN No. 3817, Op. cit., penjelasan pasal 22

<sup>19</sup> Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah*, Keppres No. 80 Tahun 2003, LN No. 20 Tahun 2003, TLN No. 4330, Pasal 1 butir 1.

<sup>20</sup> Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara, *Peraturan Nomor Per-05/MBU/2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara*, Pasal 1 butir 1

Dari beberapa pengertian tender tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa tender merupakan suatu bentuk kegiatan tawaran untuk mengajukan harga, memborong suatu pekerjaan dan pengadaan barang atau penyediaan jasa yang dilakukan oleh peserta tender yang dipilih oleh penyelenggara atau panitia tender untuk melakukan sesuatu pekerjaan yang telah diperjanjikan sebelumnya.

Tender merupakan salah usaha yang dilakukan oleh Pemerintah atau suatu instansi untuk memperlihatkan adanya transparansi dalam persaingan usaha ketika diadakannya proyek pengadaan barang dan jasa. Tujuan dilaksanakannya tender tersebut, yaitu untuk memberikan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha agar dapat ikut menawarkan harga dan kualitas yang bersaing. Sehingga pada akhirnya dalam pelaksanaan proses tender tersebut akan didapatkan harga yang termurah dengan kualitas yang terbaik. Namun dalam pelaksanaan penawaran tender, tujuan utama yang ingin dicapai adalah memberikan kesempatan yang seimbang bagi semua penawar, sehingga menghasilkan harga yang paling murah dengan output/keluaran yang optimal dan berhasil guna. Diakui, bahwa harga murah bukanlah semata-mata ukuran untuk menentukan kemenangan dalam pengadaan barang dan/jasa. Melalui mekanisme penawaran tender sedapat mungkin dihindarkan kesempatan untuk melakukan konspirasi di antara para pesaing, atau antara penawar dengan panitia penyelenggara lelang.<sup>21</sup>

Dengan diadakannya proses tender, diharapkan munculnya pelaku usaha yang kompeten, layak dan berkualitas dalam mengerjakan suatu proyek yang ditenderkan tersebut. Sehingga penyelenggaraan tender kegiatan atau proyek tersebut dapat dilakukan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel.<sup>22</sup> Oleh karena itu, beberapa poin-poin tersebut menjadi prinsip dasar dalam pengadaan barang dan jasa demi terwujudnya suatu bentuk persaingan usaha yang sehat. Berikut penjelasan mengenai beberapa prinsip dasar dalam tender yang disebutkan di atas :

- a. Efisien, berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang

---

<sup>21</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. 149

<sup>22</sup> Keppres No. 80 Tahun 2003, LN No. 20 Tahun 2003, TLN No. 4330, *Op. cit.*, Pasal 2 ayat 2

ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan;<sup>23</sup>

- b. efektif, berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan;<sup>24</sup>
- c. terbuka dan bersaing, berarti pengadaan barang/jasa harus terbuka bagi penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan;<sup>25</sup>
- d. transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya;<sup>26</sup>
- e. adil/tidak diskriminatif, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun;<sup>27</sup>
- f. akuntabel, berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa<sup>28</sup>

Ketentuan mengenai dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak hanya mencakup kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh Pemerintah, tetapi juga kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh perusahaan negara (BUMN/BUMD) dan

---

<sup>23</sup> *Ibid*, pasal 3 huruf a

<sup>24</sup> *Ibid*, pasal 3 huruf b

<sup>25</sup> *Ibid*, pasal 3 huruf c

<sup>26</sup> *Ibid*, pasal 3 huruf d

<sup>27</sup> *Ibid*, pasal 3 huruf e

<sup>28</sup> *Ibid*, pasal 3 huruf f

perusahaan swasta.<sup>29</sup> Hal ini dijelaskan kembali dalam Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-05/MBU/2008 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara, bahwa Peraturan Menteri ini berlaku untuk semua pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh BUMN yang pembiayaannya berasal dari anggaran BUMN atau anggaran pihak lain termasuk yang dibiayai dari pinjaman/hibah luar negeri (PHLN) baik yang dijamin maupun tidak dijamin oleh Pemerintah, kecuali pengadaan barang dan jasa tersebut menggunakan dana langsung dari APBN/APBD baik sebagian maupun seluruhnya.<sup>30</sup> Dengan adanya ketentuan tersebut, maka seluruh BUMN wajib melaksanakan tender pengadaan barang dan jasa, baik yang menggunakan dana berasal dari Anggaran BUMN maupun dari pihak lain atau pinjaman/hibah luar negeri (PHLN).

Sama halnya dengan peraturan lainnya, Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara tentang Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa ini dibuat untuk menerapkan prinsip efisien, efektif, kompetitif, transparan, adil dan wajar, serta akuntabel. Namun ada tujuan khusus yang ingin dicapai dalam Peraturan Menteri tersebut mengenai pengembangan perusahaan atau Badan Usaha Milik Negara. Adapun tujuan khusus dari pengaturan mengenai Pengadaan Barang dan Jasa ini adalah :<sup>31</sup>

- a. meningkatkan efisiensi;
- b. mendukung penciptaan nilai tambah di BUMN;
- c. menyederhanakan dan mempercepat proses pengambilan keputusan;
- d. meningkatkan kemandirian, tanggung jawab dan profesionalisme;
- e. meningkatkan penggunaan produksi dalam negeri;
- f. meningkatkan sinergi antar BUMN dan/atau Anak Perusahaan.

Kemudian secara khusus, ada ketentuan yang mengatur mengenai pelaksanaan tender di sektor migas, yaitu Pedoman Tata Kerja Nomor: 007

---

<sup>29</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender*, Bab 3 hal 11

<sup>30</sup> Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-05/MBU/2008, Op, cit., Pasal 4

<sup>31</sup> *Ibid*, pasal 3

Revisi-1/PTK/IX/2009 Tentang Pengelolaan Rantai Suplai Kontraktor Kontrak Kerja Sama yang dikeluarkan oleh BP MIGAS. Secara khusus dijelaskan kembali bahwa prinsip dalam tender di sektor migas ini mencakup keuntungan negara, pertumbuhan Nasional agar mampu bersaing di tingkat regional dan internasional serta pembangunan usaha yang berwawasan lingkungan. Berikut akan dijelaskan beberapa prinsip dalam pelaksanaan tender di sektor migas :<sup>32</sup>

- a. Efektif, berarti harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan perusahaan.
- b. Efisien, berarti harus diusahakan dengan menggunakan dana, daya dan fasilitas yang sekecil-kecilnya untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi keuntungan negara.
- c. Kompetitif, berarti harus dilakukan melalui seleksi dan persaingan yang sehat di antara Penyedia Barang/Jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas serta transparan.
- d. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi, baik teknis maupun administratif termasuk tata cara evaluasi, hasil evaluasi dan penetapan pemenang harus bersifat terbuka bagi Penyedia Barang/Jasa yang berminat.
- e. Adil, berarti tidak diskriminatif dalam memberikan perlakuan bagi semua penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun.
- f. Bertanggung jawab, berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan usaha sesuai dengan prinsip-prinsip dan kebijakan serta ketentuan yang berlaku dalam pengelolaan rantai suplai.

---

<sup>32</sup> Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, *Pedoman Tata Kerja Nomor: 007 Revisi-1/PTK/IX/2009 Tentang Pengelolaan Rantai Suplai Kontraktor Kontrak Kerja Sama*, Bab 1 butir 5

- g. Mendukung dan menumbuh-kembangkan kemampuan Nasional untuk lebih mampu bersaing ditingkat nasional, regional dan internasional.
- h. Berwawasan lingkungan, berarti mendukung dan mengembangkan kegiatan dengan memperhatikan kemampuan dan dampak lingkungan.

Dengan memasukkan berbagai prinsip tersebut ke dalam peraturan yang berlaku, terlihat jelas bahwa pemerintah telah memberikan pandangan yang jelas mengenai seberapa pentingnya persaingan usaha yang sehat dalam pelaksanaan tender. Dengan adanya pengaturan tersebut, diharapkan para pelaku usaha baik penyelenggara atau panitia tender maupun peserta tender, melaksanakan kegiatan tender ini sesuai dengan aturan yang telah ditentukan dan tidak melanggar ketentuan tersebut.

Untuk memenuhi prinsip – prinsip persaingan usaha yang sehat dalam pelaksanaan tender tersebut, Pemerintah membuat kriteria – kriteria khusus dalam memenangkan pelaku usaha yang menjadi peserta tender. Pemerintah mensyaratkan beberapa ketentuan, persyaratan penyedia barang dan jasa dalam pelaksanaan tender pengadaan adalah sebagai berikut :<sup>33</sup>

- a. memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjalankan usaha/kegiatan sebagai penyedia barang/jasa;
- b. memiliki keahlian, pengalaman, kemampuan teknis dan manajerial untuk menyediakan barang/jasa;
- c. tidak dalam pengawasan pengadilan, tidak pailit, kegiatan usahanya tidak sedang dihentikan, dan/atau direksi yang bertindak untuk dan atas nama perusahaan tidak sedang dalam menjalani sanksi pidana;
- d. secara hukum mempunyai kapasitas menandatangani kontrak;
- e. sebagai wajib pajak sudah memenuhi kewajiban perpajakan tahun terakhir, dibuktikan dengan melampirkan fotokopi bukti tanda terima penyampaian Surat Pajak Tahunan (SPT) Pajak Penghasilan (PPh) tahun terakhir, dan fotokopi Surat Setoran Pajak (SSP) PPh Pasal 29;
- f. dalam kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir pernah memperoleh pekerjaan menyediakan barang/jasa baik di lingkungan pemerintah

---

<sup>33</sup> Keppres No. 80 Tahun 2003, LN No. 20 Tahun 2003, TLN No. 4330, Op, Cit., pasal 11

- maupun swasta termasuk pengalaman subkontrak, kecuali penyedia barang/jasa yang baru berdiri kurang dari 3 (tiga) tahun;
- g. memiliki sumber daya manusia, modal, peralatan, dan fasilitas lain yang diperlukan dalam pengadaan barang/jasa;
  - h. tidak masuk dalam daftar hitam;
  - i. memiliki alamat tetap dan jelas serta dapat dijangkau dengan pos;
  - j. khusus untuk penyedia barang/jasa orang perseorangan persyaratannya sama dengan di atas kecuali huruf f.

Ada kriteria khusus dalam pelaksanaan tender di sektor migas mengenai pengadaan barang dan jasa. Terkait dengan pengadaan barang dan jasa, telah diatur bagaimana mekanismenya melalui peraturan perundang-undangan, yakni Peraturan BP MIGAS No 007-Revisi-1/PTK/IX/2009. Dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa ini, terdapat beberapa ketentuan yang mempersyaratkan bahwa dalam jumlah tertentu, untuk pengadaan barang dan jasa, harus mendapatkan persetujuan dari BP MIGAS terlebih dahulu. Sehingga BP Migas dalam hal ini dapat melaksanakan fungsi kontrolnya. Selain itu di dalam peraturan ini terdapat ketentuan yang bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap produk dalam negeri. Terhadap barang harus menggunakan produk dalam negeri minimal 25% sedangkan untuk jasa, harus menggunakan produk dalam negeri minimal 30%. Begitu juga dalam hal tender, peserta tender yang menggunakan produk dalam negeri tentunya akan lebih diutamakan. Walaupun selisih harga mencapai 25%, namun jika peserta tender tersebut menggunakan produk dalam negeri maka ia akan menjadi pemenang tender. Adanya keharusan berupa ketentuan minimal penggunaan produk dalam negeri ini serta adanya pengutamaan terhadap peserta tender yang menggunakan produk dalam negeri, merupakan salah satu faktor yang dapat mendorong berkembangnya industri dalam negeri. Perkembangan ini pada akhirnya mampu memberikan sumbangsih bagi perkembangan perekonomian nasional Indonesia.

Terdapat dua proses yang dapat dilakukan untuk melakukan tender berdasarkan Keppres No. 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah, yaitu sebagai berikut :

- a. Prakualifikasi adalah proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan tertentu lainnya dari penyedia barang/jasa sebelum memasukkan penawaran.<sup>34</sup> Proses prakualifikasi secara umum meliputi pengumuman prakualifikasi, pengambilan dokumen prakualifikasi, pemasukan dokumen prakualifikasi, evaluasi dokumen prakualifikasi, penetapan calon peserta pengadaan yang lulus prakualifikasi, dan pengumuman hasil prakualifikasi.<sup>35</sup>
- b. Pascakualifikasi adalah proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan tertentu lainnya dari penyedia barang/jasa setelah memasukkan penawaran.<sup>36</sup> Proses pascakualifikasi secara umum meliputi pemasukan dokumen kualifikasi bersamaan dengan dokumen penawaran dan terhadap peserta yang diusulkan untuk menjadi pemenang serta cadangan pemenang dievaluasi dokumen kualifikasinya.<sup>37</sup>

Salah satu dari kedua bentuk proses tender tersebut dapat dipilih sesuai dengan bentuk tender yang akan dilaksanakan. Pelaksanaan tender tersebut sebaiknya disesuaikan dengan kebutuhan, agar mencapai tujuan efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan tender tersebut.

Terdapat beberapa macam metode dalam pemilihan penyediaan barang/jasa. Seperti yang dijelaskan dalam dalam Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah, bahwa dalam pemilihan penyedia barang/ jasa pemborongan/ jasa lainnya, dapat dilakukan melalui metode pelelangan umum, pelelangan terbatas, pemilihan langsung, dan penunjukan langsung. Penjelasan mengenai berbagai metode pemilihan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Pelelangan umum, adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media massa dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga

---

<sup>34</sup> *Ibid*, pasal 14 ayat 1

<sup>35</sup> *Ibid*, pasal 15 ayat 1

<sup>36</sup> *Ibid*, pasal 14 ayat 2

<sup>37</sup> *Ibid*, pasal 15 ayat 2

masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya.<sup>38</sup>

- b. Pelelangan terbatas, adalah metode pemilihan penyedia barang/ jasa yang dilakukan dalam hal jumlah penyedia barang/jasa yang mampu melaksanakan diyakini terbatas yaitu untuk pekerjaan yang kompleks, penggunaan sistem ini diumumkan secara luas melalui media massa dan papan pengumuman resmi dengan mencantumkan penyedia barang/jasa yang telah diyakini mampu, guna memberi kesempatan kepada penyedia barang/jasa lainnya yang memenuhi kualifikasi.<sup>39</sup>
- c. Pemilihan langsung, adalah pemilihan penyedia barang/ jasa yang dilakukan dengan membandingkan sebanyak-banyaknya penawaran, sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawaran dari penyedia barang/ jasa yang telah lulus prakualifikasi serta dilakukan negosiasi baik teknis maupun biaya serta harus diumumkan minimal melalui papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan bila memungkinkan melalui internet. Penggunaan metode pemilihan langsung ini hanya dilakukan dalam hal jika metode pelelangan umum atau pelelangan terbatas dinilai tidak efisien dari segi biaya pelelangan.<sup>40</sup>
- d. Penunjukan langsung, adalah metode pemilihan penyedia barang/ jasa yang dilakukan dengan cara penunjukan langsung terhadap 1 (satu) penyedia barang/jasa dengan cara melakukan negosiasi baik teknis maupun biaya sehingga diperoleh harga yang wajar dan secara teknis dapat dipertanggungjawabkan. Penggunaan metode penunjukan langsung ini hanya dilakukan dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus saja.<sup>41</sup>

Dalam pelaksanaan tender pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh BUMN, ada beberapa metode atau cara yang dapat dipilih. Pemilihan metode atau cara pengadaan barang dan jasa pada BUMN disesuaikan dengan kebutuhan Pengguna barang dan jasa serta dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip

---

<sup>38</sup> *Ibid*, pasal 17 ayat 2

<sup>39</sup> *Ibid*, pasal 17 ayat 3

<sup>40</sup> *Ibid*, pasal 17 ayat 4

<sup>41</sup> *Ibid*, pasal 17 ayat 5

umum, yaitu efisien, efektif, kompetitif, transparan, adil dan wajar serta akuntabel. Metode atau cara pengadaan barang/ jasa yang dapat digunakan oleh BUMN yaitu dengan cara antara lain sebagai berikut, tetapi tidak hanya terbatas pada :<sup>42</sup>

- a. Pelelangan terbuka, atau seleksi terbuka untuk jasa konsultan, yaitu diumumkan secara luas melalui media massa guna memberi kesempatan kepada Penyedia Barang dan Jasa yang memenuhi kualifikasi untuk mengikuti pelelangan;
- b. pemilihan langsung, atau seleksi langsung untuk pengadaan jasa konsultan, yaitu pengadaan barang dan jasa yang ditawarkan kepada beberapa pihak terbatas sekurang-kurangnya 2 (dua) penawaran;
- c. penunjukan langsung, yaitu pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan jasa atau melalui *beauty contest*;
- d. pembelian langsung, yaitu pembelian terhadap barang yang terdapat di pasar, dengan demikian nilainya berdasarkan harga pasar.

Mengenai pelaksanaan metode atau cara pengadaan barang/ jasa pada BUMN ini, baik dari persyaratan sampai teknis pelaksanaan tender, akan ditetapkan dan diatur lebih lanjut oleh Direksi BUMN.<sup>43</sup>

Dari berbagai bentuk metode atau cara pelaksanaan tender yang telah disebutkan di atas, penyelenggara atau panitia tender dapat memilih metode mana yang dinilai lebih efisien dan efektif dalam menentukan peserta tender yang berhak untuk memenangkan tender. Metode atau cara pelaksanaan tender tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan akan jenis dan macam suatu proyek yang akan dilaksanakan. Sebagai contoh, apabila dalam situasi yang darurat dan dibutuhkan pelaksanaan pengadaan barang/ jasa dalam waktu yang cepat dan singkat, maka bentuk tender dengan metode penunjukan langsung dapat dijadikan pilihan yang tepat dengan mempertimbangkan hal-hal yang menurut panitia tender adalah kebijakan terbaik yang dipilih dalam pelaksanaan tender tersebut.

---

<sup>42</sup> Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-05/MBU/2008, Op, cit., Pasal 5 ayat 2

<sup>43</sup> *Ibid*, pasal 5 ayat 3

Namun apabila dalam pelaksanaan tender di sektor migas yang objek tendernya adalah sangat kompleks dan menyangkut hajat hidup orang banyak serta dibutuhkan konsistensi dari baik dari segi keuangan maupun teknologi, maka metode atau cara yang dapat dijadikan pilihan yang tepat adalah melalui pelelangan terbatas. Tujuan yang diharapkan melalui pemilihan metode tender yang tepat ini adalah untuk mencari dan menentukan pelaku usaha yang benar-benar kompeten di bidangnya dalam pelaksanaan tender tersebut.

## **II.2. Berbagai Bentuk Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Tender Beserta Dampaknya**

Dalam pelaksanaan suatu tender, pasti akan memunculkan suatu persaingan atau kompetisi antar pelaku usaha. Jika persaingan usaha tersebut berjalan secara adil dan transparan serta memenuhi prinsip-prinsip dasar pelaksanaan tender, maka akan berdampak baik bagi para pelaku usaha dan memiliki dampak positif bagi iklim perekonomian. Namun jika persaingan usaha yang dilakukan dengan cara curang dan tidak sehat, maka akan selalu berdampak buruk bagi para pelaku usaha dan berdampak negatif pula bagi iklim perekonomian.

Sebelum kita mengetahui lebih lanjut mengenai berbagai bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam pelaksanaan tender beserta dampaknya, ada baiknya jika kita melihat terlebih dahulu mengenai hal-hal apa saja yang dapat dikategorikan ke dalam bentuk persaingan usaha tidak sehat. Bentuk persaingan usaha tidak sehat berdasarkan Undang-Undang No.5 tahun 1999 adalah sebagai berikut:

### **1. Perjanjian yang dilarang, terdiri atas :**

#### **a. Oligopoli**

Oligopoli menurut ilmu ekonomi merupakan salah satu bentuk struktur pasar, dimana di dalam pasar tersebut hanya terdiri dari sedikit perusahaan (few sellers). Setiap perusahaan yang ada di dalam pasar tersebut memiliki kekuatan yang (cukup) besar untuk mempengaruhi harga pasar dan perilaku setiap perusahaan akan mempengaruhi

perilaku perusahaan lainnya dalam pasar.<sup>44</sup> Ketentuan dalam Undang-Undang No.5 tahun 1999 yang mengatur hal ini adalah bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>45</sup>

b. Penetapan harga (*price fixing*)

Perjanjian penetapan harga yang dilarang oleh Undang-undang No.5 Tahun 1999 diatur di dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 Undang-undang No.5 Tahun 1999 terdiri dari perjanjian penetapan harga (*Price Fixing Agreement*), diskriminasi harga (*Price Discrimination*), harga pemangsa atau jual rugi (*Predatory Pricing*), dan pengaturan harga jual kembali (*Resale Price Maintenance*). Untuk lebih jelasnya akan diuraikan lebih lanjut dibawah ini :

i. Perjanjian Penetapan Harga (*Price Fixing Agreement*)

Perjanjian penetapan harga (*price fixing agreement*) merupakan salah satu strategi yang dilakukan oleh para pelaku usaha yang bertujuan untuk menghasilkan laba yang setinggi-tingginya. Dengan adanya penetapan harga yang dilakukan di antara pelaku usaha (produsen atau penjual), maka akan meniadakan persaingan dari segi harga bagi produk yang mereka jual atau pasarkan, yang kemudian dapat mengakibatkan surplus konsumen yang seharusnya dinikmati oleh pembeli atau konsumen dipaksa beralih ke produsen atau penjual. Kekuatan untuk mengatur harga, pada dasarnya merupakan perwujudan dari kekuatan menguasai pasar dan menentukan harga yang tidak masuk akal.<sup>46</sup> Ketentuan mengenai pelarangan kegiatan penetapan harga ini terdapat dalam pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

<sup>44</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. 87

<sup>45</sup> UU No. 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999. TLN No. 3817, *Op. cit.*, pasal 4 ayat 1

<sup>46</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. 91

ii. Perjanjian Diskriminasi Harga (*Price Discrimination Agreement*)

Perjanjian diskriminasi harga adalah perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya dimana untuk suatu produk yang sama dijual kepada setiap konsumen dengan harga yang berbeda-beda. Secara sederhana, suatu diskriminasi harga telah terjadi apabila terjadi perbedaan harga antara satu pembeli dengan pembeli lainnya. Namun demikian, dapat terjadi bahwa diskriminasi harga tersebut disebabkan karena adanya perbedaan biaya atau karena kebutuhan persaingan lainnya seperti biaya iklan dan lain-lain.<sup>47</sup> Ketentuan mengenai pelarangan kegiatan perjanjian diskriminasi harga ini diatur dalam pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

iii. Harga Pemangsa atau Jual Rugi (*Predatory Pricing*)

Predator berkonotasi secara sengaja merusak persaingan atau pesaing melalui penetapan harga dibawah harga keuntungan jangka pendek (*shortrun profit maximizing price*) atau penetapan harga dibawah biaya dengan harapan akan tertutupi dikemudian hari melalui keuntungan monopoli yang akan diterimanya. *Predatory pricing* adalah salah satu bentuk strategi yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam menjual produk dengan harga dibawah biaya produksi (*average cost* atau *marginal cost*). Areeda dan Turner mengatakan bahwa adalah bukan merupakan *predatory pricing* apabila harga adalah sama atau diatas biaya marginal dari produksi suatu barang. Adapun tujuan utama dari *predatory pricing* untuk menyingkirkan pelaku usaha pesaing dari pasar dan juga mencegah pelaku usaha yang berpotensi menjadi pesaing untuk masuk ke dalam pasar yang sama.<sup>48</sup> Ketentuan mengenai pelarangan kegiatan

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hal 93

<sup>48</sup> *Ibid*, hal 95

perjanjian *predatory pricing* ini diatur dalam pasal 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

iv. Penetapan Harga Jual Kembali (*Resale Price Maintenance*)

Terdapat dua macam resale price maintenance yaitu penetapan harga secara maksimum (*maximum price fixing*). Dengan penetapan harga maksimum ini, maka sebenarnya masih terdapat persaingan antara pelaku usaha, yang mungkin akan menguntungkan konsumen, karena yang diperjanjikan adalah larangan untuk menjual lebih mahal atau diatas harga maksimum yang disepakati, sehingga pelaku usaha masih bisa berkompetisi di harga jual sepanjang hal tersebut masih diatas harga predatori. Jenis kedua adalah minimum resale price maintenance (*floor price*) yaitu kesepakatan antar pelaku usaha dimana pembeli akan menjual kembali barang yang dia beli pada harga dimana tidak boleh dibawah harga yang ditentukan. Dengan demikian adanya perjanjian minimum resale price maintenance yang telah dibuat sebelumnya oleh perusahaan manufaktur dengan perusahaan penyalurnya mengakibatkan perusahaan penyaluran tidak lagi memiliki kebebasan untuk menjual produk yang disalurkan tersebut dengan harga yang lebih rendah dari harga yang ditetapkan perusahaan penyalur lainnya.<sup>49</sup> Ketentuan mengenai pelarangan perjanjian penetapan harga jual kembali ini diatur dalam pasal 8 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

c. Pembagian Wilayah (*market division*)

Pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar adalah salah satu cara yang dilakukan untuk menghindari terjadinya persaingan di antara mereka. Melalui pembagian wilayah ini, maka para pelaku usaha dapat menguasai wilayah pemasaran atau alokasi pasar yang menjadi bagiannya tanpa harus menghadapi persaingan. Dengan

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hal 98 - 99

demikian dia akan mudah menaikkan harga ataupun menurunkan produksinya atau barang yang dijual untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.<sup>50</sup> Ketentuan dalam Undang-Undang No.5 tahun 1999 yang mengatur hal ini adalah bahwa Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>51</sup>

d. Pemboikotan (*group boycott atau horizontal refuse to deal*)

Perjanjian pemboikotan merupakan salah satu bentuk usaha yang dilakukan para pelaku usaha untuk mengeluarkan pelaku usaha lain dari pasar yang sama, atau juga untuk mencegah pelaku usaha yang berpotensi menjadi pesaing untuk masuk ke dalam pasar yang sama, yang kemudian pasar tersebut dapat terjaga hanya untuk kepentingan pelaku usaha yang terlibat dalam perjanjian pemboikotan tersebut. Pemboikotan atau concerted refusal to deal pada umumnya merupakan tindakan kolektif sekelompok pesaing. Namun demikian boycott dapat pula merupakan tindakan sepihak atau kolektif untuk menghentikan suplai atau pembelian kepada atau dari konsumen tertentu atau penerapan syarat-syarat tertentu kepada konsumen atau supplier tertentu yang tidak melakukan tindakan yang dikehendaki oleh pemboikot. Jadi tindakan pemboikotan bisa merupakan untuk memaksa agar mengikuti perbuatan si pemboikot atau bisa pula merupakan suatu hukuman bagi pelanggar<sup>52</sup> Ketentuan mengenai pelarangan perjanjian pemboikotan ini diatur dalam pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

e. Kartel

Praktek kartel merupakan salah satu strategi yang diterapkan diantara pelaku usaha untuk dapat mempengaruhi harga dengan mengatur

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hal 100

<sup>51</sup> UU No. 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999. TLN No. 3817, Op. cit., pasal 9

<sup>52</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. 103

jumlah produksi mereka. Mereka berasumsi jika produksi mereka di dalam pasar dikurangi sedangkan permintaan terhadap produk mereka di dalam pasar tetap, akan berakibat kepada naiknya harga ke tingkat yang lebih tinggi. Dan sebaliknya, jika di dalam pasar produk mereka melimpah, sudah barang tentu akan berdampak terhadap penurunan harga produk mereka di pasar. Oleh karena itu, pelaku usaha mencoba membentuk suatu kerjasama horizontal (pools) untuk menentukan harga dan jumlah produksi barang atau jasa. Namun pembentukan kerjasama ini tidak selalu berhasil, karena para anggota seringkali berusaha berbuat curang untuk keuntungannya masing-masing.<sup>53</sup> Ketentuan mengenai pelarangan praktek kartel ini diatur dalam pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

f. *Trust*

*Trust* sebenarnya merupakan wadah bagi pelaku usaha yang didisain untuk membatasi persaingan dalam bidang usaha atau industri tertentu. Gabungan antara beberapa perusahaan yang bersaing dengan membentuk organisasi yang lebih besar yang akan mengendalikan seluruh proses produksi dan atau pemasaran suatu barang. Suatu *Trust* terjadi dimana sejumlah perusahaan menyerahkan saham mereka pada suatu “badan trustee ” yang kemudian memberikan sertifikat dengan nilai yang sama kepada anggota *trust*.<sup>54</sup> Ketentuan dalam Undang-Undang No.5 tahun 1999 yang mengatur hal ini adalah bahwa Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hal. 106

<sup>54</sup> *Ibid*, hal. 109

mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>55</sup>

g. Oligopsoni

Oligopsoni merupakan bentuk suatu pasar yang di dominasi oleh sejumlah konsumen yang memiliki kontrol atas pembelian. Struktur pasar ini memiliki kesamaan dengan struktur pasar oligopoli hanya saja struktur pasar ini terpusat di pasar input. Dengan demikian distorsi yang ditimbulkan oleh kolusi antar pelaku pasar akan mendistorsi pasar input. Oligopsoni merupakan salah satu bentuk praktek anti persaingan yang cukup unik, karena dalam praktek oligopsoni yang menjadi korban adalah produsen atau penjual, dimana biasanya untuk bentuk-bentuk praktek anti persaingan lain (seperti price fixing, price discrimination, kartel, dan lain-lainnya) yang menjadi korban umumnya konsumen atau pesaing. Dalam oligopsoni, konsumen membuat kesepakatan dengan konsumen lain dengan tujuan agar mereka secara bersama-sama dapat menguasai pembelian atau penerimaan pasokan, dan pada akhirnya dapat mengendalikan harga atas barang atau jasa pada pasar yang bersangkutan.<sup>56</sup> Ketentuan mengenai pelarangan perjanjian oligopsoni ini diatur dalam pasal 13 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

h. Integrasi vertikal

Integrasi vertikal terjadi ketika satu perusahaan melakukan kerjasama dengan perusahaan lain yang berada pada level yang berbeda dalam suatu proses produksi, sehingga membuat seolah-olah mereka merupakan satu perusahaan yang melakukan dua aktivitas yang berbeda tingkatannya pada satu proses produksi.<sup>57</sup> Ketentuan dalam Undang-Undang No.5 tahun 1999 yang mengatur hal ini adalah bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang

---

<sup>55</sup> UU No. 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999. TLN No. 3817, Op. cit., pasal 12

<sup>56</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. 110 - 111

<sup>57</sup> *Ibid*, hal 113

termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.<sup>58</sup>

i. Perjanjian tertutup atau *exclusive dealing*

Perjanjian tertutup adalah suatu perjanjian yang terjadi antara mereka yang berada pada level yang berbeda pada proses produksi atau jaringan distribusi suatu barang atau jasa. Eksklusif dealing atau perjanjian tertutup ini terdiri dari:<sup>59</sup>

- i. *Exclusive distribution agreements*, yang dimaksud disini adalah pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima produk hanya akan memasok atau tidak memasok kembali produk tersebut kepada pihak tertentu atau pada tempat tertentu saja, atau dengan kata lain pihak distributor dipaksa hanya boleh memasok produk kepada pihak tertentu dan tempat tertentu saja oleh pelaku usaha manufaktur.
- ii. *Tying agreement* terjadi apabila suatu perusahaan mengadakan perjanjian dengan pelaku usaha lainnya yang berada pada level yang berbeda dengan mensyaratkan penjualan ataupun penyewaan suatu barang atau jasa hanya akan dilakukan apabila pembeli atau penyewa tersebut juga akan membeli atau menyewa barang lainnya.
- iii. *Vertical Agreement on Discount*, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan/atau jasa yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan/atau jasa dari usaha pemasok :

<sup>58</sup> UU No. 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999. TLN No. 3817, Op. cit., pasal 14

<sup>59</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. 118 - 120

1. Harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok atau;
2. Tidak akan membeli barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok.

Ketentuan mengenai pelarangan perjanjian tertutup ini diatur dalam pasal 15 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

- j. Perjanjian dengan pihak luar negeri, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain di luar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>60</sup> Dapat dikatakan pasal ini mengatur suatu keadaan khusus apabila pelaku usaha di dalam negeri melakukan perjanjian dengan pihak pelaku usaha di luar negeri.

Kemudian di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 diatur mengenai kegiatan yang dilarang dalam persaingan usaha, berikut penjelasan mengenai kegiatan-kegiatan tersebut:

2. **Kegiatan yang dilarang**, terdiri atas :

a. **Monopoli**

Monopoli merupakan masalah yang menjadi perhatian utama dalam setiap pembahasan pembentukan Hukum Persaingan Usaha. Monopoli itu sendiri sebetulnya bukan merupakan suatu kejahatan atau bertentangan dengan hukum, apabila diperoleh dengan cara-cara yang fair dan tidak melanggar hukum. Oleh karenanya monopoli itu sendiri belum tentu dilarang oleh hukum persaingan usaha, akan tetapi justru yang dilarang adalah perbuatan-perbuatan dari perusahaan yang mempunyai monopoli untuk menggunakan kekuatannya di pasar bersangkutan yang biasa disebut sebagai praktek monopoli atau monopolizing/monopolisasi. Suatu perusahaan dikatakan telah melakukan monopolisasi jika pelaku usaha mempunyai kekuatan

---

<sup>60</sup> UU No. 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999. TLN No. 3817, Op. cit., pasal 16

untuk mengeluarkan atau mematikan perusahaan lain; dan syarat kedua, pelaku usaha tersebut telah melakukannya atau mempunyai tujuan untuk melakukannya.<sup>61</sup> Ketentuan mengenai pelarangan kegiatan monopoli ini diatur dalam pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

b. Monopsoni

Istilah monopsoni dimaksudkan sebagai seorang atau satu kelompok usaha yang menguasai pangsa pasar yang besar untuk membeli suatu produk, atau acapkali monopsoni itu identik dengan pembeli tunggal atas produk barang maupun jasa tertentu. Dalam teori ekonomi disebutkan pula, bahwa monopsoni merupakan sebuah pasar dimana hanya terdapat seorang pembeli atau pembeli tunggal. Dalam pasar monopsoni, biasanya harga barang atau jasa akan lebih rendah dari harga pada pasar yang kompetitif. Biasanya pembeli tunggal ini pun akan menjual dengan cara monopoli atau dengan harga yang tinggi. Pada kondisi inilah potensi kerugian masyarakat akan timbul karena pembeli harus membayar dengan harga yang mahal dan juga terdapat potensi persaingan usaha yang tidak sehat.<sup>62</sup> Ketentuan mengenai pelarangan kegiatan monopsoni ini diatur dalam pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

c. Penguasaan pasar

Penguasaan pasar atau dengan kata lain menjadi penguasa di pasar merupakan keinginan dari hampir semua pelaku usaha, karena penguasaan pasar yang cukup besar memiliki korelasi positif dengan tingkat keuntungan yang mungkin bisa diperoleh oleh pelaku usaha. Untuk memperoleh penguasaan pasar ini, pelaku usaha kadangkala melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hukum. Kalau hal ini yang terjadi, maka mungkin saja akan berhadapan dengan para penegak hukum karena melanggar ketentuan-ketentuan yang ada dalam Hukum Persaingan Usaha. Walaupun pasal ini tidak

---

<sup>61</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. 127

<sup>62</sup> *Ibid*, hal. 136

merumuskan berapa besar penguasaan pasar atau berapa pangsa pasar suatu pelaku usaha, namun demikian suatu perusahaan yang menguasai suatu pasar pasti mempunyai posisi dominan di pasar.<sup>63</sup> Kegiatan yang dianggap dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat tersebut adalah sebagai berikut :<sup>64</sup>

- i. menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
  - ii. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
  - iii. membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
  - iv. melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.
- d. Kegiatan Menjual Rugi (*Predatory Pricing*)
- Kegiatan jual rugi atau predatory pricing ini merupakan suatu bentuk penjualan atau pemasokan barang dan atau jasa dengan cara jual rugi (*predatory pricing*) yang bertujuan untuk mematikan pesaingnya. Berdasarkan sudut pandang ekonomi predatory pricing ini dapat dilakukan dengan menetapkan harga yang tidak wajar, dimana harga lebih rendah dari pada biaya variabel rata-rata. Dalam praktek penentuan biaya variabel rata-rata sangat sulit dilakukan, oleh karenanya kebanyakan para sarjana mengatakan, bahwa predatory pricing merupakan tindakan menentukan harga dibawah harga rata-rata atau tindakan jual rugi.<sup>65</sup> Ketentuan mengenai pelarangan kegiatan monopsoni ini diatur dalam pasal 20 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- e. Kecurangan Dalam Menetapkan Biaya Produksi

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hal. 138 - 139

<sup>64</sup> UU No. 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999. TLN No. 3817, Op. cit., pasal 19

<sup>65</sup> Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *op. cit.*, hal. 143

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 juga menganggap salah satu aspek yang dapat dipersalahkan sebagai penguasaan pasar yang dilarang adalah kecurangan dalam menetapkan biaya produksi. Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan, bahwa pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Lebih lanjut penjelasan terhadap Pasal 21 tersebut menyatakan, bahwa kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya merupakan bentuk pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memperoleh biaya faktor-faktor produksi yang lebih rendah dari seharusnya.<sup>66</sup>

f. Persekongkolan

Persekongkolan mempunyai karakteristik tersendiri, karena dalam persekongkolan (*conspiracy*/ konspirasi) terdapat kerjasama yang melibatkan dua atau lebih pelaku usaha yang secara bersama-sama melakukan tindakan melawan hukum. Istilah persekongkolan (*conspiracy*) pertama kali ditemukan pada *Antitrust Law* di USA yang didapat melalui Yurisprudensi Mahkamah Tertinggi Amerika Serikat, berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 *The Sherman Act* 1890, dimana dalam pasal tersebut dinyatakan ; "...persekongkolan untuk menghambat perdagangan .. (...*conspiracy in restraint of trade*...) ". Mahkamah Tertinggi USA juga menciptakan istilah "concerted action" untuk mendefinisikan istilah persekongkolan dalam hal menghambat perdagangan, dan kegiatan saling menyesuaikan berlandaskan pada persekongkolan guna menghambat perdagangan serta pembuktiannya dapat disimpulkan dari kondisi yang ada. Berdasarkan pengertian di USA itulah, maka persekongkolan merupakan suatu perjanjian yang konsekuensinya adalah perilaku

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hal. 145 - 146

yang saling menyesuaikan (conspiracy is an agreement which has consequence of concerted action).<sup>67</sup>

Terdapat tiga kegiatan persekongkolan yang dilarang Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut :

i. Persekongkolan tender (pasal 22)

Penjelasan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan, bahwa tender merupakan tawaran untuk mengajukan harga, untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Kegiatan bersekongkol menentukan pemenang tender jelas merupakan perbuatan curang, karena pada dasarnya tender dan pemenangnya tidak diatur dan bersifat rahasia.<sup>68</sup>

Dalam pasal 22 disebutkan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Adanya unsur “pihak lain” menunjukkan bahwa persekongkolan selalu melibatkan lebih dari satu pelaku usaha. Pengertian pihak lain dalam hal ini meliputi para pihak yang terlibat, baik secara horizontal maupun vertikal dalam proses penawaran tender. Berdasarkan keterlibatan pihak lain tersebut, maka ada 3 bentuk persekongkolan, yaitu :<sup>69</sup>

1. Bentuk pertama adalah persekongkolan horizontal, yakni tindakan kerjasama yang dilakukan oleh para penawar tender, misalnya mengupayakan agar salah satu pihak ditentukan sebagai pemenang dengan cara bertukar informasi harga serta menaikkan atau menurunkan harga penawaran. Dalam kerjasama semacam ini, pihak yang kalah diperjanjikan akan mendapatkan sub kontraktor dari

---

<sup>67</sup> *Ibid*, hal. 146 - 147

<sup>68</sup> *Ibid*, hal. 147

<sup>69</sup> *Ibid*, hal. 152

pihak yang menang atau dengan mendapatkan sejumlah uang sebagai sesuai kesepakatan diantara para penawar tender.

2. Bentuk kedua adalah persekongkolan tender secara vertikal, artinya bahwa kerjasama tersebut dilakukan antara penawar dengan panitia pelaksana tender. Dalam hal ini, biasanya panitia memberikan berbagai kemudahan atas persyaratan-persyaratan bagi seorang penawar, sehingga dia dapat memenangkan penawaran tersebut.
3. Bentuk ketiga adalah persekongkolan horizontal dan vertikal, yakni 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, misalnya tender fiktif yang melibatkan panitia, pemberi pekerjaan, dan pelaku usaha yang melakukan penawaran secara tertutup.

ii. Persekongkolan Membocorkan Rahasia Dagang atau Perusahaan (Pasal 23)

Pasal 23 UU No. 5 Tahun 1999 menyebutkan, bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Sebutan rahasia dagang merupakan terjemahan dari istilah “*undisclosed information*”, “*trade secret*”, atau “*know how*”. Rahasia dagang tidak boleh diketahui umum, karena selain mempunyai nilai teknologis juga mempunyai nilai ekonomis yang berguna dalam kegiatan usaha serta dijaga kerahasiaannya oleh pemiliknya.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid*, hal. 161

iii. Persekongkolan Menghambat Perdagangan (Pasal 24)

Pasal 24 UU No. 5 Tahun 1999 terdapat larangan untuk melakukan persekongkolan yang dapat menghambat produksi, pemasaran, atau produksi dan pemasaran atas produk. Dinyatakan dalam Pasal 24 tersebut, bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan/ atau pemasaran barang dan/atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan tujuan barang dan/atau jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang, baik dari kualitas maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ini jelas bahwa pelaku usaha dilarang untuk bersekongkol dengan pihak lain untuk :

- a) Menghambat pelaku usaha pesaing dalam memproduksi,
- b) Menghambat pemasaran, atau memproduksi dan memasarkan barang, jasa, atau barang dan jasa dengan maksud agar barang, jasa, atau barang dan jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang atau menurun kualitasnya;
- c) Bertujuan untuk memperlambat waktu proses produksi, pemasaran, atau produksi dan pemasaran barang, jasa, atau barang dan jasa yang sebelumnya sudah dipersyaratkan, serta
- d) Kegiatan persekongkolan seperti ini dapat menimbulkan praktik monopoli dan/ atau persaingan usaha yang tidak sehat.<sup>71</sup>

Mengenai bentuk persaingan usaha tidak sehat dalam tender, yakni berupa persekongkolan. Persekongkolan dalam tender dapat terjadi dalam berbagai bentuk, dimana seluruhnya merusak upaya para pembeli – umumnya pemerintah pusat dan daerah – untuk memperoleh barang dan jasa pada harga yang murah. Seringkali, para pesaing setuju dimuka untuk menetapkan siapa yang

---

<sup>71</sup> *Ibid*, hal. 164

memasukkan penawaran yang akan menang atas suatu kontrak yang diberikan melalui suatu proses pengadaan yang kompetitif. Suatu bentuk umum dari persekongkolan tender adalah untuk meningkatkan besaran nilai pengadaan yang akan menang dan oleh karenanya dapat menikmati keuntungan dari nilai tersebut.

Skema persekongkolan tender seringkali mencakup mekanisme untuk mengalokasikan dan mendistribusikan laba diperoleh sebagai hasil harga kontrak yang lebih tinggi diantara para pelaku usaha yang bersekongkol. Sebagai contoh, pesaing yang tidak setuju untuk menawar atau memasukkan tawaran yang pasti kalah (*losing bid*) akan menerima sub-kontrak atau kontrak pasokan dari pemenang tender dalam rangka membagi keuntungan dari harga penawaran tidak sah yang lebih tinggi. Namun, perjanjian persekongkolan tender yang bertahan lama akan membutuhkan metode yang lebih baik dalam menetapkan pemenang kontrak, mengawasi dan membagi keuntungan persekongkolan tender selama periode bulanan atau tahunan. Persekongkolan tender mungkin akan mencakup pembayaran uang dengan menetapkan penawaran yang akan menang (*bidding winner*) kepada satu atau lebih pihak yang bersekongkol. Ini biasa disebut dengan pembayaran kompensasi yang kadang diasosiasikan dengan para perusahaan memasukkan penawaran “palsu” (*cover bidding*) yang tinggi.<sup>72</sup>

Penjelasan mengenai berbagai bentuk persaingan usaha yang tidak sehat lainnya dalam tender adalah sebagai berikut :

- a. Penawaran palsu (*cover bidding*). Penawaran palsu (juga disebut hadiah, persahabatan, atau symbol) merupakan metode persekongkolan tender yang paling sering digunakan. Ia muncul ketika individu atau perusahaan setuju untuk memasukkan penawaran yang melibatkan minimal salah satu faktor berikut :
  1. pesaing setuju untuk memasukkan penawaran yang lebih tinggi daripada penawaran pelaku usaha yang disepakati sebagai pemenang,
  2. pesaing memasukkan penawaran yang diketahui terlalu tinggi untuk diterima, atau

---

<sup>72</sup> OECD, Pedoman untuk Mengatasi Persekongkolan Tender Dalam Pengadaan Publik, February 2009. Hal 1 - 2

3. pesaing memasukkan penawaran yang mencantumkan kondisi khusus yang diketahui tidak dapat diterima oleh pembeli. Penawaran palsu ditujukan untuk memberikan kesan telah terjadi persaingan yang sehat.
- b. Pengaturan penawaran (*bid suppression*). Metode pengaturan penawaran melibatkan perjanjian di antara pesaing dimana satu atau lebih perusahaan setuju untuk keluar dari pengadaan atau menarik penawaran yang dimasukkan sebelumnya sehingga penawaran pemenang yang akan ditetapkan akan diterima. Secara nyata, pengaturan penawaran diartikan bahwa suatu perusahaan tidak ingin memasukkan penawaran untuk dipertimbangkan.
  - c. Rotasi penawaran (*bid rotation*). Dalam metode rotasi penawaran, perusahaan yang bersekongkol terus melakukan penawaran, tetapi mereka setuju untuk mengambil giliran sebagai pemenang tender (kualifikasi paling rendah). Cara-cara perjanjian rotasi penawaran tersebut digunakan dapat beragam. Sebagai contoh, para pelaku konspirasi mungkin akan memilih untuk mengalokasikan nilai uang yang hampir sama dari kontrak tertentu kepada setiap perusahaan, atau untuk mengalokasikan jumlah yang berkaitan dengan ukuran tiap perusahaan.
  - d. Alokasi pasar (*market allocation*). Pesaing membagi pasar dan setuju untuk tidak bersaing atas konsumen tertentu atau dalam area geografis tertentu. Perusahaan yang bersaing dapat, sebagai contoh, mengalokasikan konsumen tertentu atau jenis konsumen tertentu kepada perusahaan yang berbeda, sehingga pesaing tidak akan memasukkan penawaran (atau akan memasukkan penawaran palsu) atas kontrak yang ditawarkan oleh konsumen potensial dengan kelas tertentu yang dialokasikan bagi perusahaan tertentu. Sebagai balasan, pesaing tersebut tidak akan memasukkan penawaran yang bersaing pada kelompok konsumen yang dialokasikan bagi perusahaan lain dalam perjanjian tersebut.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid*, hal. 2

Dengan adanya bentuk persaingan usaha yang tidak sehat tersebut, maka akan merugikan dan berdampak negatif bagi dunia usaha. Dimana, tentu saja perilaku persaingan usaha tidak sehat tersebut tidak kita kehendaki, karena mengakibatkan in-efisiensi perekonomian berupa hilangnya kesejahteraan (economic welfare), bahkan mengakibatkan keadilan ekonomi dalam masyarakat pun terganggu serta timbulnya akibat ekonomi dan sosial yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban maupun kepentingan umum.<sup>74</sup> Tentunya kita menginginkan persaingan usaha tersebut berjalan secara sehat sehingga akan berdampak baik bagi para pelaku usaha dan memiliki dampak positif bagi iklim usaha. Namun jika persaingan usaha yang dilakukan dengan cara curang dan tidak sehat, maka akan selalu berdampak buruk bagi para pelaku usaha dan berdampak negatif pula bagi iklim usaha.

---

<sup>74</sup> Hermansyah, S.H., M.Hum, *Pokok- pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta : Kencana Prenada Grup, 2008), hal 23-24

### **BAB III**

#### **PENJELASAN MENGENAI SEJARAH DAN PERKEMBANGAN INDUSTRI GAS BUMI BLOK DONGGI – SENORO**

##### **III.1. Penjelasan Mengenai Pengembangan Industri Gas Bumi Berdasarkan Undang–Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi**

Industri gas bumi merupakan salah satu industri yang berpengaruh besar terhadap hajat hidup orang banyak. Hal ini dikarenakan produk dari industri gas ini digunakan untuk berbagai macam keperluan sehari – hari, mulai dari memasak, bahan bakar kendaraan, hingga untuk keperluan industri pabrik – pabrik lainnya. Industri gas mempunyai karakteristik yang sangat berbeda dengan dengan kegiatan industri lainnya. Perbedaan karakteristik ini dapat dilihat dari penggunaan teknologi yang canggih, resiko kegiatan yang cukup tinggi dan penuh dengan ketidakpastian atas hasil yang diperoleh. Selain itu juga dalam pengembangan industri gas bumi ini diperlukan dana yang sangat besar untuk melakukan kegiatan produksinya.

Di Indonesia, pengaturan mengenai pelaksanaan industri gas bergandengan dengan pengembangan industri minyak bumi. Karakter dari jenis usaha kedua industri pertambangan ini sangatlah mirip. Minyak dan Gas Bumi merupakan salah satu bentuk sumber daya alam yang habis pakai dan tidak dapat diperbaharui (*depleted and non-renewable assets*). Dapat dikatakan demikian karena untuk terbentuknya minyak dan/atau gas bumi membutuhkan waktu yang cukup lama, yakni berjuta-juta tahun. Terlebih lagi kondisi alam juga sangat mempengaruhi terbentuknya minyak dan/atau gas bumi tersebut. Seperti komposisi dan susunan batuan, bentuk patahan dan masih banyak faktor lainnya. Oleh karena saling keterkaitan itulah penyebutan industri di kedua bidang ini sering disebut juga industri minyak dan gas bumi (migas).

Industri di sektor minyak dan gas bumi mampu memberikan sumbangsih yang cukup besar bagi penerimaan Negara. Bahkan dapat dikatakan salah satu sektor pendapatan Negara yang paling besar disamping sektor pajak. Industri

**UNIVERSITAS INDONESIA**

minyak dan gas bumi merupakan salah satu sumber pendapatan terbesar bagi negara. Tahun 2008 pendapatan dari migas mencapai US\$ 35,5 miliar, dimana pada tahun yang sama, sumbangan seluruh BUMN hanya sekitar US\$ 3 miliar. Tahun 2009 lalu sumbangannya masih sekitar US\$ 19,5 miliar. Belum lagi efek berganda (*multiplier effect*) yang ditimbulkan akibat kegiatan bisnis penunjang migas beserta pajak-pajaknya. Dengan demikian, maka sektor migas telah dan masih menjadi lokomotif perkembangan bisnis yang amat signifikan di Indonesia.<sup>75</sup>

Dengan melihat berbagai macam persoalan dan prospek ke depannya tersebut, pengembangan industri ini dibutuhkan pengaturan atau regulasi khusus yang digunakan untuk memperjelas aturan main bagi para pelaku usaha dan badan yang berwenang dalam pelaksanaan industri gas. Di dalam regulasi pengembangan industri migas di Indonesia, kegiatan usaha pelaksanaan industri migas dibagi menjadi dua bagian, yaitu sebagai berikut :

1. **Kegiatan Usaha Hulu**, adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi.<sup>76</sup> Kegiatan usaha hulu suatu industri migas berdasarkan Undang – Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi mencakup :
  - a. Eksplorasi, adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Kerja yang ditentukan;<sup>77</sup>
  - b. Eksploitasi, adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan Minyak dan Gas Bumi dari Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan

---

<sup>75</sup> Peluang Memperbesar Keuntungan Negara dalam UU Migas, <http://metrotvnews.com/index.php/metromain/analisdetail/2010/06/16/26/Peluang-Memperbesar-Keuntungan-Negara-dalam-UU-Migas-html>. Metro TV News, diunduh 22 April 2011

<sup>76</sup> Indonesia, *Undang – Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU No. 22 Tahun 2001, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152, pasal 1 butir 7

<sup>77</sup> *Ibid*, pasal 1 butir 8

untuk pemisahan dan pemurnian Minyak dan Gas Bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya.<sup>78</sup>

Segala kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan usaha hulu industri migas di Indonesia dilaksanakan dan dikendalikan oleh suatu badan yang bernama Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, atau yang sering kita dengar dengan nama BP MIGAS. BP Migas inilah yang bertugas dan berwenang untuk mewakili negara sebagai para pihak dalam melakukan kontrak dengan investor baik dalam negeri maupun asing. Kegiatan usaha hulu migas itu sendiri merupakan kegiatan usaha yang bertumpu pada kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Kewenangan mengenai pengaturan pelaksanaan industri migas di Indonesia oleh BP MIGAS ini terdapat dalam Undang – Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yang berbunyi; Badan Pelaksana adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi.<sup>79</sup> Artinya segala kegiatan usaha hulu industri migas di Indonesia yang mencakup eksplorasi dan eksploitasi diatur dan dikendalikan oleh BP MIGAS. Berbagai kegiatan usaha hulu industri migas tersebut dilaksanakan dan dikendalikan melalui kontrak kerjasama yang ditandatangani oleh para pihak yang terkait. Setiap kegiatan hulu, dilakukan oleh Badan Usaha atau Badan Usaha Tetap dengan kontrak kerjasama yang dilakukan dengan BP MIGAS.<sup>80</sup>

Pengaturan kontrak migas pada dasarnya harus mengacu pada ketentuan pasal 4 dari Undang – Undang No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dimana pasal 4 undang-undang tersebut mengatakan bahwa, Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam dikuasai oleh Negara. Penguasaan Negara dalam hal ini diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan atas seluruh wilayah hukum pertambangan Indonesia. Mengenai ketentuan dalam kontrak kerjasama, Undang – Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan

---

<sup>78</sup> *Ibid*, pasal 1 butir 9

<sup>79</sup> *Ibid*, pasal 1 butir 23

<sup>80</sup> Alan F. Panggabean, *Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hulu*, ( Jakarta : BP MIGAS - LEGAL BRIEFING, 2009) Slide 19

Gas Bumi menjabarkan ketentuan - ketentuan pokok yang harus dimuat dalam suatu kontrak kerjasama, yaitu :<sup>81</sup>

- a. penerimaan negara;
- b. Wilayah Kerja dan pengembaliannya;
- c. kewajiban pengeluaran dana;
- d. perpindahan kepemilikan hasil produksi atas Minyak dan Gas Bumi;
- e. jangka waktu dan kondisi perpanjangan kontrak;
- f. penyelesaian perselisihan;
- g. kewajiban pemasokan Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri;
- h. berakhirnya kontrak;
- i. kewajiban pascaoperasi pertambangan;
- j. keselamatan dan kesehatan kerja;
- k. pengelolaan lingkungan hidup;
- l. pengalihan hak dan kewajiban;
- m. pelaporan yang diperlukan;
- n. rencana pengembangan lapangan;
- o. pengutamakan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri;
- p. pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat;
- q. pengutamakan penggunaan tenaga kerja Indonesia.

Beberapa poin tersebut ialah ketentuan pokok yang harus tertera dalam suatu kontrak kerjasama, yang jika tidak disebutkan akan sulit menentukan bagaimana penyelesaian permasalahan tersebut jika terdapat suatu penyimpangan yang tidak sesuai dengan kontrak kerjasama.

Penyelenggaraan kegiatan hulu migas sendiri dimulai dari awal penetapan wilayah, penyusunan kontrak kerjasama seperti yang disebutkan diatas sampai pada berakhirnya kontrak kerjasama, secara berturut-turut penjelasannya adalah sebagai berikut :<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> UU No. 22 Tahun 2001, LN No. 136 tahun 2001, TLN No. 4152, Op. cit., pasal 11

<sup>82</sup> Alan F. Panggabean, *Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hulu*, ( Jakarta : BP MIGAS - LEGAL BRIEFING, 2009) Slide 24

- a. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral merencanakan, menyiapkan, menetapkan dan mengumumkan wilayah kerja yang akan ditawarkan;
- b. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menetapkan kebijakan penawaran Wilayah Kerja berdasarkan pertimbangan teknis, ekonomis, tingkat resiko, efisiensi dan berasaskan keterbukaan, keadilan akuntabilitas dan persaingan.
- c. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menetapkan bentuk dan ketentuan-ketentuan pokok kontrak kerjasama yang akan diberlakukan untuk wilayah kerja tertentu dengan mempertimbangkan tingkat resiko dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Penilaian penawaran dilakukan atas aspek teknis, aspek keuangan dan aspek kinerja;
- e. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menetapkan Badan Usaha Tetap (BUT) sebagai kontraktor yang akan melakukan kegiatan usaha hulu pada wilayah kerja;
- f. BP MIGAS menandatangani kontrak kerjasama dengan Badan Usaha atau badan Usaha Tetap;
- g. Setelah kontrak kerjasama berakhir, wilayah kerja kembali kepada pemerintah (Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral) dan kembali menjadi wilayah terbuka.

Langkah – langkah yang disebutkan di atas merupakan ketentuan yang wajib dijalankan oleh para pelaku usaha di bidang industri migas untuk dapat melaksanakan kegiatan usahanya. Hal ini lebih dikarenakan untuk menunjang kelancaran usaha yang mereka jalankan agar tidak terhambat oleh hal-hal penting yang terabaikan dalam rangka pelaksanaan kegiatan industri migas ini. Selain itu juga, kontrak kerja sama

2. **Kegiatan Usaha Hilir**, adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan/atau Niaga.<sup>83</sup> Di dalam Undang – Undang No. 22 Tahun 2001 tentang

---

<sup>83</sup> UU No. 22 Tahun 2001, LN No. 136 tahun 2001, TLN No. 4152, Op. cit., pasal 1 butir

Minyak dan Gas Bumi dijabarkan mengenai jenis kegiatan yang dikategorikan ke dalam kegiatan usaha hilir, yakni sebagai berikut :

- a. Pengolahan, adalah kegiatan memurnikan, memperoleh bagian-bagian, mempertinggi mutu, dan mempertinggi nilai tambah Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi, tetapi tidak termasuk pengolahan lapangan;<sup>84</sup>
- b. Pengangkutan, adalah kegiatan pemindahan Minyak Bumi, Gas Bumi, dan/atau hasil olahannya dari Wilayah Kerja atau dari tempat penampungan dan Pengolahan, termasuk pengangkutan Gas Bumi melalui pipa transmisi dan distribusi;<sup>85</sup>
- c. Penyimpanan, adalah kegiatan penerimaan, pengumpulan, penampungan, dan pengeluaran Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi;<sup>86</sup>
- d. Niaga, adalah kegiatan pembelian, penjualan, ekspor, impor Minyak Bumi dan/atau hasil olahannya, termasuk Niaga Gas Bumi melalui pipa;<sup>87</sup>

Dalam menjalankan kegiatan usaha hilir di industri migas ini, pelaku usaha sebelumnya wajib memiliki izin usaha. Izin usaha tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah melalui Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.<sup>88</sup> Undang – Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menyebutkan jenis – jenis izin usaha apa saja yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan usaha hilir migas, yakni sebagai berikut :<sup>89</sup>

- a. Izin Usaha Pengolahan;
- b. Izin Usaha Pengangkutan;
- c. Izin Usaha Penyimpanan;
- d. Izin Usaha Niaga.

---

<sup>84</sup> *Ibid*, pasal 1 butir 11

<sup>85</sup> *Ibid*, pasal 1 butir 12

<sup>86</sup> *Ibid*, pasal 1 butir 13

<sup>87</sup> *Ibid*, pasal 1 butir 14

<sup>88</sup> *Ibid*, pasal 23 ayat 1

<sup>89</sup> *Ibid*, pasal 23 ayat 2

Untuk menunjang pengembangan industri migas ini, diperlukan konsistensi dari para pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha baik di hulu maupun di hilir. Oleh karena itu Undang – Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menetapkan aturan mengenai bentuk badan usaha yang dapat menjalankan industri migas ini, yaitu sebagai berikut :<sup>90</sup>

- a. badan usaha milik negara;
- b. badan usaha milik daerah;
- c. koperasi; usaha kecil;
- d. badan usaha swasta.

Tujuan dari dibatasinya para pelaku usaha yang dapat melakukan kegiatan pengembangan industri migas yaitu agar kegiatan usaha industri migas yang menyangkut hajat hidup orang banyak ini tidak dijalankan oleh para pelaku usaha yang tidak berkompeten, sehingga pelaksanaannya dapat dijalankan secara maksimal untuk kesejahteraan masyarakat.

Pembagian antara kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir ini juga berkaitan dengan aspek-aspek lainnya dalam industri perminyakan, baik itu terkait hak pihak swasta maupun hak menguasai negara, yakni sebagai berikut :

- a. Berkaitan dengan status pihak swasta yang ikut serta dalam kegiatan industri perminyakan. Dimana di dalam kegiatan usaha hulu, status pihak swasta baik itu swasta asing maupun swasta nasional hanya sebagai kontraktor dari pemerintah, mengingat kepemilikan atas sumber daya migas masih berada di tangan pemerintah. Sedangkan pada kegiatan usaha hilir, pihak swasta dalam hal ini, statusnya sebagai suatu badan usaha karena mereka telah mempunyai titel kepemilikan atas sumber daya migas.<sup>91</sup>
- b. Pembagian kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir dalam industri migas juga berkaitan dengan hak menguasai Negara. Dimana dalam kegiatan usaha hulu, sesuai dengan amanat dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Negara dalam hal ini menguasai yang berarti juga Negara sekaligus

---

<sup>90</sup> *Ibid*, pasal 9 ayat 1

<sup>91</sup> Rachmat Sudibjo, *Pokok-pokok Undang-undang No 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi*, Hakim dan Rekan Law Firm

harus sebagai pemilik dari sumber daya migas yang ada. Hal ini berkaitan dengan sifat kegiatan usaha hulu yang sangat strategis. Sedangkan di dalam kegiatan usaha hilir Negara tetap harus menguasai akan tetapi konsep menguasai Negara dalam hal ini tidak berarti Negara juga harus menjadi pemilik dari sumber daya migas yang ada. Konsep penguasaan Negara dalam hal ini dapat dilaksanakan melalui mekanisme pengaturan oleh pemerintah.<sup>92</sup> Hal ini berkaitan dengan sifat kegiatan usaha hilir yang vital.<sup>93</sup>

### III.2. Sejarah dan Perkembangan Industri Gas Bumi Blok Donggi – Senoro

Pengembangan industri migas di Indonesia, khususnya di Blok Donggi – Senoro ini dimulai sejak tahun 1980 – 1997. Blok Matindok dan Blok Senoro yang merupakan lokasi minyak dan gas di daerah Sulawesi Tengah awalnya dikelola oleh Union Texas.<sup>94</sup> Lapangan Donggi merupakan pengembangan lapangan terintegrasi pada area Matindok yang terdiri dari lapangan Donggi, lapangan Matindok, lapangan Maleoraja dan lapangan Minahaki. Sedangkan lapangan Senoro merupakan pengembangan dari lapangan gas Senoro dan lapangan minyak Tiaka.<sup>95</sup> Pada tahun 1997, Union Texas mengembalikan hak pengelolaan Blok Matindok dan Blok Senoro kepada Negara Republik Indonesia. Yang kemudian oleh Negara pengelolaan Blok Matindok dan Blok Senoro ini diserahkan kepada Pertamina.<sup>96</sup> Penyerahan pengelolaan migas di Blok Matindok

---

<sup>92</sup> Hal ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No 002 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa UU No 22 Tahun 2001 tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945

<sup>93</sup> Rachmat Sudibjo, *Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi*, Hakim dan Rekan Law Office

<sup>94</sup> Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Perkara Nomor : 35/KPPU-I/2010*. Hal. 9

<sup>95</sup> Siaran Pers Harga Gas Bumi Donggi – Senoro, <http://www.esdm.go.id/siaran-pers/55-siaran-pers/2292-harga-gas-bumi-donggi-senoro.html>. Diunduh 22 April 2011

<sup>96</sup> Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *op. cit.*, hal. 9

dan Blok Senoro ini dimuat dalam Kontrak Kerja Sama yang dikeluarkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan BP MIGAS.

Kemudian Pertamina memecah pengelolaan Blok Matindok dan Blok Senoro. Untuk Blok Matindok dikelola oleh Pertamina sedangkan Blok Senoro dikelola oleh joint venture Pertamina dengan Union Texas.<sup>97</sup> Setelah Blok Senoro yang semula dikelola oleh joint venture antara Pertamina dengan Union Texas berakhir, saat ini Blok Senoro dikelola Joint Operation Body (JOB) Pertamina Hulu Energi Tomori Sulawesi –Medco E & P Tomori Sulawesi. PT Medco E&P Tomori Sulawesi merupakan salah satu anak perusahaan PT Medco Energi Internasional, Tbk.<sup>98</sup>

Dengan adanya penyerahan proyek pengembangan migas di Blok Donggi – Senoro kepada para Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) tersebut, maka tanggung jawab pengelolaan telah beralih dari Pemerintah kepada para Kontraktor tersebut. Awalnya kewenangan yang dimiliki Pemerintah, dalam hal ini Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, terkait dengan Proyek Kilang Gas Alam Cair Donggi-Senoro antara lain penetapan harga gas di hulu (pada titik serah di plant gate), pemberian izin usaha pengolahan gas bumi (kilang LNG), serta rekomendasi ekspor kepada Departemen Perdagangan (apabila ada rencana ekspor).<sup>99</sup> Sebagai pemegang regulasi pengelolaan sumber daya minyak dan gas, Pemerintah tidak terlibat dalam perundingan *business to business* yang dilakukan antara Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) dengan mitra bisnisnya. Oleh karena itu pemerintah tidak bertanggung jawab atas konsekuensi yang timbul dari perundingan yang dilakukan oleh Konsorsium Donggi-Senoro dengan para konsumennya.<sup>100</sup> Jadi, melalui kontrak dengan mitra bisnisnya mereka membuat suatu kesepakatan yang tentu tidak diikuti oleh pemerintah, sedangkan dengan pemerintah, konsorsium harus memenuhi aturan sesuai perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>97</sup> *Ibid*, hal 9

<sup>98</sup> *Ibid*, hal 10

<sup>99</sup> Migas : Kewenangan Pemerintah Dalam Proyek Donggi – Senoro, <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2454-kewenangan-pemerintah-dalam-proyek-donggi-senoro.html>. Diunduh 22 April 2011

<sup>100</sup> *Ibid*

Kandungan gas bumi cadangan di Blok Matindok dan Senoro ini mencapai sebanyak 2,3 triliun kaki kubik (Tcf). Produksi gas dari lapangan Donggi Senoro di Sulawesi Tengah bisa bertambah 50 juta kaki kubik per hari (million metric standard cubicfeet per day/MMSCFD) seiring dengan ditemukannya cadangan baru. Di lapangan Senoro terdapat tambahan potensi sebesar 0,6 triliun kaki kubik (iniun cubic feet/ TCF) dan Matindok 0,76 TCF. Dengan demikian, dari kedua lapangan itu bisa diproduksi sebesar 455 mmscf per hari selama 15 tahun. Investasi yang dibenamkan untuk fasilitas hulu di ladang Senoro diprediksikan sekitar US\$ 800 juta dan investasi untuk fasilitas hulu Matindok sebesar US\$ 790 juta.<sup>101</sup>

Mengenai pemanfaatan hasil dari pengembangan proyek gas Blok Donggi – Senoro ini, telah ada keputusan dari Pemerintah sebagai pemegang wewenang. Pemanfaatan gas yang berasal dari lapangan gas Donggi-Senoro ini pada dasarnya untuk kebutuhan ekspor dan domestik. Pembagian alokasi sebesar 70 persen untuk ekspor dan 30 persen untuk kebutuhan gas domestik. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah mengenai pembagian alokasi pemanfaatan gas ini sempat menimbulkan pertentangan, karena Pemerintah dianggap tidak adil mengingat kebutuhan gas domestik masih sangat besar. Namun kebijakan yang diambil Pemerintah ini dinilai sudah tepat, melalui Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dijelaskan bahwa pada prinsipnya Pemerintah menginginkan penggunaan gas tersebut lebih banyak untuk domestik, tetapi faktor keseimbangan pun harus diperhatikan mengingat yang mengembangkan proyek gas ini adalah investor.<sup>102</sup>

Pengembangan industri gas Blok Donggi – Senoro ini nantinya akan menghasilkan *liquefied natural gas* (LNG) atau yang sering kita sebut dengan gas alam cair. Pemanfaatan gas hasil proyek gas Blok Donggi – Senoro ini akan dialokasikan sebesar 30 persen untuk kebutuhan gas domestik dan 70 persen

---

<sup>101</sup> Industri Gas Alam di Indonesia – 2010, <http://www.datacon.co.id/Gasalam2010hal1.html>. Diunduh 22 April 2011

<sup>102</sup> Gas Donggi – Senoro Untuk Listrik dan Pupuk, <http://www.m.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/10/06/25/121424-gas-donggi-senoro-untuk-listrik-dan-pupuk.html>. Diunduh 23 April 2011

untuk ekspor. Penggunaan gas untuk kebutuhan domestik diberikan kepada industri pupuk dan listrik nasional.<sup>103</sup>

### **II.3. Pihak – Pihak Dalam Pengelolaan Industri Gas Blok Donggi – Senoro**

Untuk menjalankan proyek pengembangan industri migas ini diperlukan pelaku usaha yang memiliki kompeten, mengingat dalam menjalankan industri migas ini diperlukan dana yang sangat besar untuk melakukan kegiatan produksinya. Proyek pengembangan gas Blok Donggi – Senoro saat ini dikelola oleh PT Pertamina EP dan Joint Operation Body (JOB) Pertamina-Medco Tomori. PT Medco E&P Tomori Sulawesi merupakan salah satu anak perusahaan PT Medco Energi Internasional, Tbk. Proyek pengembangan gas ini memiliki kapasitas produksi dengan volume gas diperkirakan mencapai 2,3 juta triliun cubic feet (TCF). Ladang gas ini tidak termanfaatkan selama lebih dari 28 tahun, sebelum Pertamina masuk menjadi pengelola.<sup>104</sup> Kegiatan usaha Pertamina meliputi kegiatan minyak dan gas bumi baik di hulu maupun hilir. Kegiatan hulu meliputi eksplorasi, produksi, serta transmisi minyak dan gas, sedangkan kegiatan di hilir meliputi pengolahan, pemasaran dan niaga.

Seperti yang telah kita ketahui bahwa PT Pertamina merupakan suatu Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perusahaan perseroan. Yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.<sup>105</sup> Untuk menjadi suatu perseroan seperti saat ini, PT Pertamina telah mengalami banyak perubahan. Yang terakhir adalah perubahan dari bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara menjadi Perusahaan Perseroan, yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah

---

<sup>103</sup> *Ibid*

<sup>104</sup> Donggi – Senoro Merupakan Konsep Bisnis LNG Downstream Pertama di Indonesia, <http://www.pertamina.com/index.php/detail/view/news-release/2662/donggi-senoro-merupakan-konsep-bisnis-lng-downstream-pertama-di-indonesia>. Diunduh 22 April 2011

<sup>105</sup> Indonesia, *Undang – Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN No. 70 Tahun 2003, Pasal 1 butir 2

Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Namun sebelumnya, akan dijelaskan bagaimana latar belakang sejarah berdirinya suatu perusahaan tambang negara yang sekarang bernama PT Pertamina.

Berdasarkan UU No. 19 Prp. Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara dan UU No. 44 Prp. Tahun 1960, NV Niam (kepemilikan Pemerintah dan *Shell*) diubah menjadi PT. PERMINDO yang kemudian menjadi Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Indonesia (PT. PERTAMIN) berdasarkan PP No. 3 Tahun 1961. Selain itu, PT. TMSU di Sumatera Utara juga diubah menjadi PT Perusahaan Minyak Nasional (PT. PERMINA), yang kemudian menjadi PN. PERMINA. Dengan demikian pada pertengahan tahun 1960-an seluruh aset perminyakan dan gas bumi yang sudah terikat Kontrak Karya kembali dikuasai oleh Negara yang pengelolaannya dilakukan melalui perusahaan negara yaitu PN.PERTAMIN, PN.PERMINA, dan PN.PERMIGAN.

PT PERMIGAN kemudian dibubarkan, dan selanjutnya untuk lebih meningkatkan efisiensi dan kinerja dua perusahaan negara, dengan SK Menteri Pertambangan dan Migas No.123/M/Migas/66 dibuat spesialisasi tugas. PN.PERMINA menyelenggarakan pengusahaan minyak dan gas bumi di bidang produksi, sedangkan PN. PERTAMIN menyelenggarakan distribusi minyak dan hasilnya di dalam negeri. Puncak konsolidasi perusahaan negara adalah dileburnya PN. PERTAMIN dan PN. PERMINA menjadi PN.PERTAMINA atas dasar PP No. 27 Tahun 1968 yang kemudian berubah menjadi PERTAMINA berdasarkan Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, sebagai satu-satunya perusahaan negara pemegang Kuasa Pertambangan di Indonesia. Dengan demikian maka PERTAMINA sebagai "*Integrated State Oil Company*" mendapatkan tugas sebagai pelaksana pengusahaan pertambangan migas. Untuk dapat melaksanakan pengusahaan pertambangan migas, kepada Pertamina diberikan Kuasa

Pertambangan yang meliputi Eksplorasi, Eksploitasi, Pemurnian dan Pengolahan, Pengangkutan serta Penjualan.<sup>106</sup>

Pihak lainnya yang ikut mengerjakan proyek gas Blok Donggi – Senoro ini adalah PT Medco Energi Internasional, Tbk. PT Medco Energi Internasional, Tbk merupakan badan usaha yang didirikan pada tahun 1980 dengan kegiatan usaha antara lain eksplorasi dan produksi minyak dan gas. PT Medco Energi Internasional ini merupakan perusahaan holding yang terdiri dari beberapa sub holding salah satunya adalah PT Medco E&P Tomori Sulawesi. Perusahaan PT Medco E&P Tomori Sulawesi adalah perusahaan yang menangani eksplorasi minyak dan gas bumi di area Senoro – Toili dimana lapangan Senoro berada di wilayah tersebut. PT Medco Energi Internasional, Tbk merupakan pemegang saham mayoritas pada sub holding PT Medco E&P Tomori Sulawesi. Saham PT Medco Energi Internasional, Tbk di PT Medco E & P Tomori Sulawesi sebanyak 99,99%.<sup>107</sup>

Satu lagi perusahaan yang ikut mengerjakan proyek gas Blok Donggi – Senoro adalah Mitsubishi Corporation. Mitsubishi Corporation adalah perusahaan yang bergerak di bidang perdagangan dan investasi dengan kantor pusat di Jepang. Mitsubishi Corporation memiliki *representative office* di Indonesia yaitu PT Mitsubishi Corporation Indonesia. Perusahaan ini selaku pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam suatu proyek di Indonesia, proyek Tangguh adalah proyek pertama di Indonesia, dimana Mitsubishi Corporation menjadi pemangku kepentingan di proyek tersebut, dengan kepemilikan saham sebesar 9%, pemegang saham terbesarnya adalah BP (British Petroleum) sebesar lebih dari 30%.<sup>108</sup> Mitsubishi Corporation masuk menjadi mitra kerja dalam pengerjaan proyek gas Blok Donggi – Senoro ini melalui proses *beauty contest* yang diadakan oleh PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional.

---

<sup>106</sup> Tinjauan Historis Yuridis Terhadap Pengusahaan Pertambangan Minyak Bumi Dan Gas Di Indonesia, [http://www.jdih.bpk.go.id/informasihukum/HisYuridis\\_usahamigas.pdf](http://www.jdih.bpk.go.id/informasihukum/HisYuridis_usahamigas.pdf). Diunduh 22 April 2001

<sup>107</sup> Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *op. cit.*, hal. 6

<sup>108</sup> *Ibid*, hal. 7

Pengelolaan industri gas Blok Donggi – Senoro ini memakai sistem *Production Sharing Contract (PSC)* atau kontrak bagi hasil antara ketiga pelaku usaha tersebut. Di dalam PSC atau kontrak bagi hasil dinyatakan bahwa wewenang manajemen di tangan Perusahaan Negara, sedangkan peranan kontraktor minyak asing hanya merupakan badan yang ditunjuk untuk melaksanakan kegiatan operasi perminyakan. Dengan demikian hak milik atas minyak mentah sampai pada titik penyerahan tetap berada di tangan Pemerintah Republik Indonesia.<sup>109</sup>

Pengembangan industri gas Blok Donggi – Senoro yang dijalankan oleh ketiga pelaku usaha ini merupakan bentuk kegiatan usaha hulu dan hilir, artinya pelaku usaha tersebut melakukan kegiatan produksi mulai dari proses eksploitasi, eksplorasi, pengolahan, pengangkutan, penyimpanan hingga proses niaga. Yang mana dari hasil kegiatan usaha hulu nantinya akan dibagi kepada PT Pertamina sebesar 50%, PT Medco Energi Internasional sebesar 30% dan Mitsubishi Corporation sebesar 20%.<sup>110</sup> Kemudian dari hasil kegiatan hilir proyek ini akan dibagikan kepada PT Pertamina sebesar 29%, PT Medco Energi Internasional sebesar 11,1% dan Mitsubishi Corporation sebesar 59,9%.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Freddy Harris, “*Bentuk-bentuk Kontrak yang Didesain oleh Pertamina Dengan Pihak Asing dalam Rangka Usaha Pemurnian dan Pengolahan Minyak dan Gas Bumi*”. (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 1991)

<sup>110</sup> Senoro Gas Development, <http://www.medcoenergi.com/page.asp?id=240002>.  
Diunduh 22 April 2011

<sup>111</sup> *Ibid*

## BAB IV

### ANALISA PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA PERKARA NOMOR: 35/KPPU-1/2010

#### IV.1. Kasus Posisi dan Fakta – Fakta Hukum Dalam Perkara Blok Donggi - Senoro

##### 1. Pihak Yang Berperkara

**Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia** yang memeriksa dugaan pelanggaran Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat selanjutnya disebut **UU No. 5 Tahun 1999** berkaitan dengan Proses *Beauty Contest* Proyek Migas Blok Donggi –Senoro. Dalam perkara yang diputus oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) ini, pihak – pihak yang menjadi terlapor adalah sebagai berikut:<sup>112</sup>

- a. **Terlapor I, PT Pertamina (Persero)**, berkedudukan di Jl. Medan Merdeka Timur 1A, Jakarta Pusat 10110, Indonesia;
- b. **Terlapor II, PT Medco Energi Internasional, Tbk.**, berkedudukan di Energy Building, Lantai 52, SCBD Lot 11A, Jalan Jenderal Sudirman Kav. 52-53, Jakarta Selatan 12190, Indonesia;
- c. **Terlapor III, PT Medco E&P Tomori Sulawesi**, berkedudukan di Energy Building, Lantai 38, SCBD Lot 11A, Jalan Jenderal Sudirman Kav. 52-53, Jakarta Selatan 12190, Indonesia;
- d. **Terlapor IV, Mitsubishi Corporation**, berkedudukan di 3-1, Marunouchi 2- Chome, Chiyoda-ku, Tokyo, 100-8086, Jepang, dengan alamat korespondensi di **Mitsubishi Corporation Jakarta Representative Office**, yang berkedudukan di Sentral Senayan II, Lt. 18-19, Jalan Asia Afrika Nomor 8, Gelora Bung Karno Senayan, Jakarta Pusat 10270, Indonesia;

---

<sup>112</sup> Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *op. cit.*, hal. 1

## 2. Kasus Posisi

Pengembangan industri migas di Indonesia, khususnya di Blok Donggi – Senoro ini dimulai sejak tahun 1980 – 1997. Blok Matindok dan Blok Senoro yang merupakan lokasi minyak dan gas di daerah Sulawesi Tengah awalnya dikelola oleh Union Texas.<sup>113</sup> Lapangan Donggi merupakan pengembangan lapangan terintegrasi pada area Matindok yang terdiri dari lapangan Donggi, lapangan Matindok, lapangan Maleoraja dan lapangan Minahaki. Sedangkan lapangan Senoro merupakan pengembangan dari lapangan gas Senoro dan lapangan minyak Tiaka. Pada tahun 1997, Union Texas mengembalikan hak pengelolaan Blok Matindok dan Blok Senoro kepada Negara Republik Indonesia. Yang kemudian oleh Negara pengelolaan Blok Matindok dan Blok Senoro ini diserahkan kepada Pertamina.<sup>114</sup> Penyerahan pengelolaan migas di Blok Matindok dan Blok Senoro ini dimuat dalam Kontrak Kerja Sama yang dikeluarkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan BP MIGAS.

Kemudian Pertamina memecah pengelolaan Blok Matindok dan Blok Senoro. Untuk Blok Matindok dikelola oleh Pertamina sedangkan Blok Senoro dikelola oleh joint venture Pertamina dengan Union Texas.<sup>115</sup> Setelah Blok Senoro yang semula dikelola oleh joint venture antara Pertamina dengan Union Texas berakhir, saat ini Blok Senoro dikelola Joint Operation Body (JOB) Pertamina Hulu Energi Tomori Sulawesi –Medco E & P Tomori Sulawesi. PT Medco E&P Tomori Sulawesi merupakan salah satu anak perusahaan PT Medco Energi Internasional, Tbk.<sup>116</sup>

Kemudian pada tanggal 31 Mei 2005, PT Pertamina, Medco E & P Tomori Sulawesi dan LNG Internasional (LNGI) menandatangani *exclusive agreement* untuk pembelian gas dari Blok Senoro.<sup>117</sup> Dalam kesepakatan tersebut dijelaskan bahwa LNGI harus membuat perjanjian pembiayaan dengan perusahaan pembiayaan yang memiliki kualifikasi yang layak dengan standar minimum

---

<sup>113</sup> Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Putusan Perkara Nomor : 35/KPPU-I/2010*. Hal. 9

<sup>114</sup> *Ibid*

<sup>115</sup> *Ibid*

<sup>116</sup> *Ibid*, hal 10

<sup>117</sup> *Ibid*

tingkat investasi. Setelah adanya tahap negosiasi akhirnya pada tanggal 3 Oktober 2005, LNGI telah memenuhi persyaratan mengenai masalah pembiayaan tersebut. Kemudian pada tanggal 28 November 2005, PT Medco E&P Tomori Sulawesi, PT Pertamina EP, PT Pertamina LNG dan LNGI mengadakan rapat yang menghasilkan kesepakatan mengenai pengiriman LNG (*LNG shipment*). Dengan adanya kesepakatan tersebut maka dibentuklah PT LNG Energi Utama (LNGEU) sebagai konsorsium atau perusahaan gabungan untuk mendanai, mengelola dan pengiriman LNG yang berasal dari Blok Donggi-Senoro ini. LNGEU secara hukum resmi didirikan pada tanggal 19 Desember 2005 berdasarkan Akta Pendirian Perusahaan Nomor 25 yang dibuat oleh Notaris Amrul Partomuan, S.H.<sup>118</sup>

Tidak berapa lama dari proses pengembangan proyek migas Blok Donggi – Senoro, pada tanggal 12 Januari 2006 Mitsubishi Corporation mengirimkan surat kepada PT Pertamina (Persero) yang menyatakan tertarik untuk membangun proyek yang pertama di Sulawesi (Blok Donggi dan Blok Senoro). Kemudian PT Pertamina (Persero) dan Mitsubishi Corporation mengadakan pertemuan untuk mendiskusikan kemungkinan keterlibatan Mitsubishi Corporation dalam pengembangan Blok Matindok dan Blok Senoro pada tanggal 23 Januari 2006. Pada tanggal 26 Januari 2006, Mitsubishi Corporation menyampaikan kepada PT Medco Energi Internasional, Tbk yang menyatakan tertarik pada proyek LNG Senoro. Dengan persetujuan PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional Tbk, pada tanggal 7 Februari 2006 Mitsubishi Corporation melakukan presentasi untuk menyampaikan pendapat awal tentang proyek LNG serta proposalnya. Kemudian pada tanggal 8 Februari 2006, Mitsubishi Corporation mengadakan pertemuan dengan PT Medco Energi Internasional, Tbk dan menyampaikan bahwa Mitsubishi Corporation tertarik untuk terlibat dalam aspek hulu maupun hilir dalam pengembangan Blok Matindok dan Blok Senoro. Dalam kesempatan pertemuan tersebut, PT Medco Energi Internasional, Tbk menyampaikan kepada Mitsubishi Corporation bahwa prioritas pengembangan Blok Matindok dan Blok Senoro adalah pada aspek hilir. PT Medco Energi Internasional, Tbk meminta kepada Mitsubishi Corporation untuk menjadi partner

---

<sup>118</sup> *Ibid*, hal 13

bagi LNGEU dengan terlebih dahulu melakukan *due dilligence* terhadap pekerjaan awal LNGI karena beberapa data merupakan milik LNGI.<sup>119</sup>

Pada tanggal 9 Februari 2006, PT Medco Energi Internasional, Tbk meminta LNGI turut serta pula dalam presentasi yang akan dilakukan oleh Mitsubishi Corporation kepada PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk. Selain LNGI dan Mitsubishi, PT Medco Energi Internasional, Tbk meminta juga kepada Mitsui & Co. Ltd (Mitsui) untuk mengikuti presentasi. Untuk melihat keadaan awal proyek ini maka PT Medco E&P Tomori Sulawesi menyampaikan kepada Mitsubishi Corporation bahwa LNGI tidak keberatan memberikan informasi kepada Mitsubishi Corporation sepanjang Mitsubishi Corporation bersedia menandatangani perjanjian kerahasiaan (*Confidentiality Agreement*) yang dipersiapkan oleh LNGI. Kemudian pada tanggal 17 Februari 2006, LNGI dan Mitsubishi Corporation menandatangani perjanjian kerahasiaan tersebut. Dalam perjanjian kerahasiaan tersebut, Mitsubishi Corporation akan menerima data-data dan informasi yang bersifat rahasia dari LNGI dan data-data tersebut dilarang untuk diinformasikan kepada pihak lain. Pada tanggal 23 Februari 2006, Mitsubishi Corporation mempresentasikan hasil *due dilligence* terhadap LNGI kepada PT Pertamina (Persero). Hal-hal yang disampaikan terkait dengan hasil *due dilligence* adalah :

- a. Teknis;
- b. Komersial; dan
- c. Kapasitas pengilangan.

Mitsubishi Corporation juga menawarkan konsep pemasaran dimana antara lain menawarkan menjual kembali kepada PT Pertamina (Persero) untuk mengatasi *shortfall* di Bontang dan menjual gas ke Jepang. Dalam presentasi tersebut Mitsubishi Corporation menyampaikan bahwa perjanjian pembelian gas dari Blok Donggi - Senoro antara Mitsubishi Corporation, PT Pertamina (Persero), PT Medco Energi Internasional, Tbk dan LNG Limited di usulkan pada akhir Maret 2006.

Kemudian pada tanggal 16 Maret 2006, Mitsubishi Corporation menyampaikan presentasi kepada PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi

---

<sup>119</sup> *Ibid*, hal 13 - 14

Internasional, Tbk untuk mendiskusikan proposal Mitsubishi Corporation. Dalam presentasi dan diskusi tersebut, Mitsubishi Corporation menyampaikan proposal terkait dengan: kapasitas kilang, manajemen proyek untuk EPC, PMT Organization, EPC Contracting Strategy, EPC Time Line (plant start up End October 2009), Finance (Project Funding), Partnering, Marketing;<sup>120</sup>

- i. Dalam proposal *partnering*, Mitsubishi Corporation membandingkan struktur kepemilikan dimana berdasarkan struktur dari PT Medco Energi Internasional Tbk masih mengikutsertakan LNG Energi Utama sebagai bagian dari proyek namun kemudian Mitsubishi Corporation menghilangkan peran dari LNG Energi Utama;
- ii. Dalam proposal Marketing, Mitsubishi Corporation mengusulakn bahwa proyek ini untuk membantu shortfall LNG dengan pembeli Jepang, memprioritaskan western buyer consortium untuk pembeli LNG Badak IV, harga gas Sulawesi dapat berdampak pada harga perpanjangan Bontang, Pendapatan dari gas Sulawesi dapat membantu keuangan Bontang
- iii. Berdasarkan hasil *due dilligence* dengan LNGI, diperoleh diinformasi LNGI telah menyelesaikan beberapa pekerjaan. Meskipun demikian, LNGI tidak perlu terlibat dalam proyek ini karena :
  - i. LNGI belum memperoleh semua perizinan;
  - ii. Mitsubishi Corporation merekomendasikan membangun kilang dengan kapasitas 2.0 mtpa, namun LNGI akan membangun kilang yang tidak sesuai dengan rekomendasi tersebut;
  - iii. LNGI tidak memiliki pengalaman yang cukup;
  - iv. Peran PT Maleo Energi Utama dalam proyek inidi pertanyakan oleh Mitsubishi Corporation;

Meskipun Mitsubishi Corporation diminta oleh PT Medco E&P Tomori Sulawesi untuk melakukan *due dilligence* dalam kerangka *partnership* dengan LNGEU, tetapi Mitsubishi Corporation dalam presentasinya kepada PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk justru mencerminkan keinginan untuk mengerjakan sendiri proyek tersebut dengan alasan seperti yang

---

<sup>120</sup> *Ibid*, hal 16 - 17

telah disebutkan diatas.<sup>121</sup> Oleh karen hal inilah, maka PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk memutuskan untuk memilih calon mitra proyek pengembangan LNG untuk gas dari Blok Matindok dan Blok Senoro melalui *Beauty Contest*.

### 3. Fakta – Fakta Hukum dalam Proses *Beauty Contest*

Setelah melihat hasil dari presentasi Mitsubishi, maka pada tanggal 31 Agustus 2006 PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk memutuskan untuk memilih calon mitra kerja proyek pengembangan LNG Blok Donggi – Senoro melalui proses *beauty contest*. Kemudian dibuatlah *Term Of reference* (TOR) yang didasarkan pada jurnal-jurnal dan pengalaman para pelaku bisnis LNG. Pada tanggal 1 September 2006, PT Pertamina (Persero) mengirimkan surat undangan dan TOR tentang Donggi-Senoro LNG Project Proposal Sulawesi, Indonesia kepada 7 (tujuh) perusahaan yaitu LNGEU, LNG Japan Corporation, Mitsubishi Corporation, Toyota Tsusho Corporation, Itochu Corporation, Marubeni Corporation dan Mitsui.

Lalu pada tanggal 4 September 2006, Mitsubishi Corporation diminta oleh PT Pertamina (Persero) dan PT. Medco Energi Internasional, Tbk untuk memberikan presentasi terkait dengan TOR tanggal 1 September 2006. Dalam presentasi tersebut, Mitsubishi Corporation menyampaikan: *confirmation of PT Pertamina (Persero)/PT Medco Energi Internasional, Tbk position to prepare for Mitsubishi Corporation Proposal, concept of preliminary proposal*. Kemudian ada sedikit perubahan mengenai TOR, tanggal 8 September 2006, PT Pertamina (Persero) menyampaikan revisi TOR kepada LNGEU, LNG Japan Corporation, Mitsubishi Corporation, Toyota Tsusho Corporation, Itochu Corporation, Marubeni Corporation dan Mitsui. Bahwa dalam revisi TOR sebagai lampiran undangan tanggal 8 September 2006 memuat antara lain:

- a. Dalam butir II: *“the downstream company will purchase gas from upstream parties including BPMIGAS, liquefy the gas to be LNG and sell the LNG to the LNG buyer”*;

---

<sup>121</sup> *Ibid*, hal 17 - 18

- b. Dalam butir III: kriteria pemilihan dan evaluasi potensial partner adalah: administratif, kompetensi, nilai, keuangan dan visi. Dalam kriteria kompetensi memuat antara lain pengalaman calon partner. Dalam kriteria visi memuat antara lain perihal konsorsium dengan ketentuan: The full legal names of the entities involved in the consortium, the format and relationships of the various parties in the consortium if the information is currently available dan a definitive statement regarding the limitations of liability for each party in the consortium (state if parties will be jointly and severally liable or if each party will be severally liable for a specific portion of the downstream LNG company).

Pada tanggal 13 September 2006, inisiatif dari PT Pertamina (Persero) mengundang BG Asia Pacific Pte Ltd, Japan Petroleum Exploration Co. Ltd dan PT Pacific Oil and Gas Indonesia untuk menyampaikan proposal untuk berpartisipasi dalam proyek Donggi-Senoro LNG paling lambat tanggal 22 September 2006. Kemudian pada tanggal 15 September 2006, PT Pertamina (Persero) mengundang Marubeni Corporation, Mitsui, Toyota Tsusho Corporation, Itochu Corporation, Mitsubishi Corporation, LNG Japan Corporation, PT LNG. Energi Utama, BG Asia Pacific Pte Ltd, Japan Petroleum Exploration Co. Ltd, PT Pacific Oil and Gas Indonesia, Marubeni Corporation dan Mitsui untuk menghadiri pertemuan klarifikasi tanggal 19 September 2006.

Dalam pertemuan klarifikasi tersebut dijelaskan antara lain tentang penerimaan dan penolakan proposal serta jadwal *Beauty Contest*. Dalam butir penerimaan dan penolakan memuat hal yaitu: *acceptance or rejection of the proposal submitted by the potential partner will solely be at discretion of PERTAMINA and Medco. Potential partners who are late or fail for the predetermined proposal submission arrangements will be considered as declining this invitation of participation*". Dalam jadwal *Beauty Contest* memuat jadwal klarifikasi dan presentasi apabila diperlukan tanggal 25 September 2006 sampai dengan tanggal 6 Oktober 2006. Pada tanggal 3 Oktober 2006 PT Medco Energi Internasional, Tbk mengajukan pertanyaan klarifikasi kepada para peserta *Beauty Contest*. Guna menilai proposal dari masing-masing peserta *Beauty Contest*, PT Pertamina (Persero) menggunakan metode *pass and fail* digabung dengan *scoring*,

sedangkan PT Medco Energi Internasional Tbk menggunakan criteria *scoring*. Dari hasil penilaian tersebut ditentukan bahwa PT Pertamina (Persero) dan Medco Energi Internasional menggugurkan LNGEU karena tidak dapat menyerahkan jointly and severally consortium agreement statement (sebagai bentuk persyaratan). Justru kemudian LNGEU menyerahkan statement dan menyampaikan surat bahwa consortium agreement akan disampaikan setelah terpilih sebagai partner.<sup>122</sup>

Dengan melihat penilaian tersebut, pada tanggal 6 Desember 2006, PT Pertamina (Persero) dan Medco Energi Internasional memutuskan memilih Mitsubishi Corporation sebagai partner untuk pengembangan LNG Donggi Senoro *downstream business* (kegiatan usaha hilir) dengan alasan proposal Mitsubishi Corporation lebih baik dalam memenuhi kriteria *request for binding* proposal dibandingkan dengan proposal peserta lainnya.<sup>123</sup> Dengan adanya keputusan tersebut maka Mitsubishi telah menjadi mitra kerja dalam pengembangan proyek gas Blok Donggi – Senoro.

#### **4. Pelanggaran pasal 22 dan 23 Menurut Pertimbangan KPPU**

Dalam memeriksa perkara ini, KPPU memberikan pertimbangan sebagai berikut :

*Beauty Contest* didesain untuk menunjuk Mitsubishi Corporation sebagai *partner* (Mitra kerja) dan pembeli gas dari Blok Matindok dan Blok Senoro;

- a. PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk melaksanakan *beauty contest* dalam pemilihan *partner* untuk proyek Donggi-Senoro LNG dengan cara diskriminatif karena memberikan kesempatan yang berbeda-beda kepada peserta dan menguntungkan kepada Mitsubishi Corporation. Hal ini sesuai dengan fakta-fakta sebagai berikut :<sup>124</sup>
  - i. Mitsubishi Corporation telah melakukan diskusi dengan PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk sekurang-

---

<sup>122</sup> *Ibid*, hal 18 - 23

<sup>123</sup> *Ibid*, hal 29

<sup>124</sup> *Ibid*, hal 30 - 33

kurangnya sejak 12 Januari 2006 untuk proyek LNG ini dan beberapa kali melakukan pertemuan untuk mendiskusikan hal ini. Kesempatan ini tidak dimiliki oleh peserta lain sehingga waktu untuk penyiapan proposal menjadi lebih sempit

- ii. Undangan pertama *beauty contest* disampaikan pada tanggal 1 September 2006 disampaikan kepada 7 (tujuh) calon *partner* dan pada tanggal 13 September 2006 dikirimkan kembali undangan kepada 3 (tiga) calon *partner*. Calon *partner* yang menerima undangan pertama dan kedua selambat-lambatnya menyampaikan proposal pada tanggal 22 September 2006. Hal ini mengakibatkan peserta memiliki waktu penyiapan proposal yang berbeda-beda;
- iii. PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk mengundang Mitsubishi Corporation pada tanggal 4 September 2006 setelah TOR disampaikan dengan maksud untuk menilai TOR dan melihat kesiapan Mitsubishi Corporation. Hal ini tidak dilakukan untuk seluruh peserta *beauty contest*;
- b. KPPU menganggap TOR tidak menunjukkan kepastian dalam memilih *partner* dan sejak awal PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk telah mengarahkan pemenang *beauty contest* adalah Mitsubsihi Corporation. Hal ini sesuai dengan fakta-fakta ebagai berikut;
  - i. Adanya perbedaan penilaian dari Tim PT Pertamina (Persero) dan Tim PT Medco Energi Internasional, Tbk yang didasarkan pada TOR yang sama. Ketidakpastian dalam system penilaian ini terlihat pada TOR yang tidak memuat system penilaian sehingga timbul perbedaan penilaian;
  - ii. TOR sengaja dibuat mengambang untuk memudahkan dalam menggugurkan peserta. PT Pertamina (Persero) yang disetujui oleh PT Medco Energi Internasional, Tbk menggugurkan konsorsium LNGEU dengan alasan yang tidak terdapat dalam TOR;
  - iii. PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk meminta persyaratan *binding* kepada Mitsui dan Mitsubishi Corporation setelah dilakukan presentasi keduanya dimana

berdasarkan presentasi tersebut, proposal Mitsui lebih baik dibandingkan proposal Mitsubishi Corporation. Akibat permintaan ini yang tanpa melalui proses negosiasi sebagaimana dalam jadwal *beauty contest* merupakan upaya untuk memenangkan Mitsubishi Corporation;

- c. KPPU menganggap bahwa *beauty contest* dirancang untuk memenangkan Mitsubishi Corporation sebagai upaya untuk menyingkirkan peran LNGEU. Hal ini didasarkan pada fakta-fakta sebagai berikut;
  - i. Proyek LNG di Sulawesi dirancang untuk membantu *shortfall* Bontang dimana PT Pertamina (Persero) dan Mitsubishi Corporation memiliki kepentingan di LNG Bontang;
  - ii. Rapat antara PT Pertamina E&P, PT Medco E&P Tomori Sulawesi, LNGI dan PT Maleo pada tanggal 28 November 2005 menyepakati hal-hal mendasar tentang proyek gas di lapangan Senoro termasuk untuk membantu *shortfall* di Bontang. Namun hal ini tidak jelas kelanjutannya meskipun LNGI terus melakukan kegiatan-kegiatan terkait kesepakatan ini. Masuknya Mitsubishi Corporation melalui due diligence mempengaruhi PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional Tbk terhadap kelanjutan proyek ini dengan LNGI. Hal ini tercermin dari tidak adanya tanggapan dari PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk terkait dengan proposal Mitsubishi Corporation yang memasukkan LNGEU sebagai calon partner;
  - iii. Undangan kepada LNGEU untuk mengikuti *beauty contest* merupakan upaya menyingkirkan LNGEU karena dari sisi persyaratan, LNGEU tidak memenuhi persyaratan pengalaman karena perusahaan ini baru didirikan untuk memenuhi *Exclusivity Agreement*. Meskipun berkonsorsium, namun PT Pertamina (Persero) menolak anggota konsorsiumnya dengan alasan yang tidak terdapat dalam TOR.

- d. *Due Dilligence* diduga merupakan upaya untuk mendapatkan informasi rahasia dari LNGEU dan hasil *due diligence* dimanfaatkan oleh Mitsubishi Corporation untuk membuat proposal;
- i. Bahwa *Due Dilligence* yang dilakukan oleh Mitsubishi Corporation terhadap informasi-informasi yang dimiliki oleh LNGEU telah disalahgunakan untuk kepentingan Mitsubishi Corporation dalam membuat proposal baik sebelum maupun pada saat *beauty contest*. Hal ini didasarkan pada fakta-fakta sebagai berikut:
1. Mitsubishi Corporation menyampaikan proposal terkait dengan marketing LNG Sulawesi berdasarkan temuan hasil *due diligence* dengan LNG I sebagaimana presentasi tanggal 23 dan 24 Februari 2006;
  2. Mitsubishi Corporation memperbaiki proposal dan mempresentasikan proposalnya pada tanggal 16 Maret 2006 yang juga didasarkan pada hasil pemikiran setelah melakukan *due diligence* dengan LNGEU;
  3. Shortlist partner dari hasil evaluasi proposal ternyata adalah para pelaku usaha yang telah memiliki informasi awal yang cukup terkait dengan proyek Donggi-Senoro yaitu LNGEU, Mitsui dan Mitsubishi Corporation kecuali LNG Japan Corporation. LNG Japan Corporation masuk dalam shorlist Tim Evaluasi PT. Pertamina (Persero) karena LNGEU dianggap tidak memenuhi syarat;

## 5. Kesimpulan KPPU Dalam Pemeriksaan Kasus Ini

Dalam putusan mengenai perkara ini, KPPU membuat kesimpulan yang didasarkan pada temuan fakta-fakta dan analisis di atas. Kesimpulan Tim Pemeriksa adalah sebagai berikut:<sup>125</sup>

- a. Pemanfaatan gas dari Lapangan Matindok dan Lapangan Senoro dimaksudkan untuk menutup *shortfall* yang terjadi di Bontang dengan

---

<sup>125</sup> *Ibid*, hal. 34 - 40

pelaku usaha yang terlibat di Bontang antara lain PT Pertamina (Persero) dan Mitsubishi Corporation;

- b. Sejak awal pelaksanaan, *beauty contest* pada proyek Donggi – Senoro LNG telah direncanakan untuk menunjuk PT Mitsubishi Corporation sebagai *partner* untuk membangun kilang LNG sekaligus sebagai penyandang dana untuk perusahaan yang akan didirikan yaitu PT Donggi Senoro LNG guna membeli gas dari Lapangan Matindok dan Lapangan Senoro;
- c. PT Pertamina (Persero), PT Medco Energi Internasional, Tbk, PT Medco E&P Tomori Sulawesi dan Mitsubishi Corporation terbukti melakukan persekongkolan untuk menunjuk Mitsubishi Corporation sebagai pemenang dalam *beauty contest* pemilihan *partner* untuk membangun kilang LNG sekaligus sebagai penyandang dana untuk perusahaan yang akan didirikan yaitu PT Donggi Senoro LNG guna membeli gas dari Lapangan Matindok dan Lapangan Senoro;
- d. KPPU mendalilkan bahwa Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor III telah melakukan persekongkolan Tender dengan alasan yang pada pokoknya bahwa tender bukan hanya untuk “*Public Procurement*”. Bahwa sesuai dengan Peraturan Komisi No. 02 tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 UU No. 5 tahun 1999, maka termasuk tender pihak swasta. Bahwa sesuai Pasal 4 Pedoman tersebut tender termasuk pula konsesi antara lain melalui model lelang atau *beauty contest*. Bahwa penawaran harga dapat menjadi salah satu elemen penilaian dalam *beauty contest* (Maarten Janssen (ed.), 2004). Bahwa penguasaan pasar yang bersifat monopoli alamiah dapat lahir melalui berbagai model, antara lain: lelang, *beauty contest*, *first-come first serve*, *grandfather rights*, atau lotere (Maarten Janssen (ed), 2004). Begitu pula KPPU mengutip OECD Policy Brief, Mei 2007 yang menyatakan bahwa dua yang pertama (lelang dan *beauty contest*) dapat dikatakan sebagai bentuk *competition for market* atau juga disebut konsesi. Sedangkan tiga model penguasaan pasar yang terakhir (*first come first serve*, *grandfather rights*, dan lotere) tidak memiliki dasar pertimbangan yang jelas (Maarten Janssen (ed), 2004). Berdasarkan pada alasan tersebut,

KPPU menilai bahwa beauty contest adalah salah satu bentuk tender untuk menciptakan competition for the market dan tunduk pada UU No. 5 tahun 1999.

- e. KPPU juga mendalilkan bahwa *due diligence* merupakan upaya mendapatkan informasi rahasia LNGI dan hasil *due diligence* tersebut dimanfaatkan oleh Mitsubishi untuk membuat proposal dalam menyimpulkan adanya bukti pelanggaran Pasal 23 UU No.5/1999.
- f. PT Pertamina (Persero), PT Medco Energi Internasional, Tbk, PT Medco E&P Tomori Sulawesi dan Mitsubishi Corporation terbukti melakukan persekongkolan untuk mendapatkan informasi dari LNG Limited melalui kegiatan *due dilligence* yang digunakan sebagai bahan pemikiran Mitsubishi Corporation dalam menyiapkan proposal baik sebelum maupun pada saat pelaksanaan *beauty contest*;
- g. Berdasarkan analisis terhadap fakta-fakta yang diperoleh selama Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Lanjutan dan perpanjangannya, Tim Pemeriksa menyimpulkan **terdapat bukti** terjadinya pelanggaran Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III dan Terlapor IV.

## **6. Pembelaan PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional dalam Persidangan**

Pembelaan yang dilakukan oleh PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional berdasarkan pada fakta-fakta hukum dan analisis masalah adalah sebagai berikut :<sup>126</sup>

- a. Proyek pengembangan gas merupakan bisnis yang sangat spesifik dan memerlukan biaya yang besar, sehingga diperlukan kerjasama yang sangat erat dalam seluruh mata rantai bisnis selama jangka waktu yang panjang. Disamping itu pelaksana proyek harus mencari sumber pendanaan sendiri dengan tanpa membebani korporat dikemudian hari;

---

<sup>126</sup> *Ibid*, hal 40 - 75

- b. Mengenai dugaan Pasal 22 UU No.5/1999 tidak terbukti. Mengingat unsur-unsur dalam Pasal 22 tidak terpenuhi, bahwa *Beauty contest* tidak dalam lingkup pengertian tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 :
- i. Pendapat LKPP, surat LKPP No.B- 1212/LKPP/D.IV.1.1/09/2010 tanggal 24 September 2010;
    1. Angka 3: “*proses pemilihan mitra kerja melalui beauty contest bukan merupakan praktek yang menghambat persaingan usaha....*”
    2. Angka 4: “*Pemilihan mitra kerja dalam pembentukan usaha baru dan pemasaran produk dengan cara beauty contest , menurut hemat kami bukan merupakan persekongkolan sebagaimana dimaksud pada Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;-*
  - ii. Pendapat Prof. Erman Rajagukguk tanggal 28 Oktober 2010;
    1. *Beauty Contest* pemilihan mitra **tidak tunduk** kepada Keppres No. 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahan-perubahannya;
    2. *Beauty Contest* pemilihan mitra **tidak termasuk** dalam ruang lingkup Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
    3. *Beauty Contest* pemilihan mitra, **bukan merupakan pengadaan barang/jasa** sebagaimana dimaksud pada SK Direksi No. Kpts- 036/C00000/2004-S0 tanggal 24 Agustus 2004 tentang Manajemen Pengadaan Barang/Jasa;
  - iii. Pendapat Kurnia Toha, S.H., LL.M, PhD, dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang merupakan ahli hukum UU No. 5/1999 sebagaimana dilampirkan dalam Tanggapan ini (“**Pendapat Hukum Ahli Kurnia Toha**”) sebagai berikut:
    1. Pendapat Hukum Ahli Erman Rajagukguk: “*Beauty contest pemilihan mitra tersebut tidak masuk dalam ruang lingkup*

*Pasal 22 dan Pasal 23 Undang- Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat karena beauty contest pemilihan mitra adalah pemilihan calon partner untuk membangun suatu usaha, bukan mengenai pengadaan barang/jasa.”*

2. Pendapat Hukum Ahli Kurnia Toha: *“Dari jawaban pada pertanyaan (4) (a) diatas, maka sangat jelas bahwa “Seleksi Calon Mitra” tidak masuk dalam pengertian “Tender” sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 5/1999.” ;*
3. Suatu hal yang lazim jika di dalam suatu TOR tidak memuat sistem penilaian, dimana sistem penilaian merupakan diskresi pihak penyelenggara. Yang terpenting adalah bahwa sistem penilaian tersebut diterapkan secara adil, *equal* dan objektif kepada seluruh calon mitra. Dengan demikian, kesimpulan Tim Pemeriksa bahwa *“ketidakpastian dalam sistem penilaian ini terlihat pada TOR yang tidak memuat sistem penilaian sehingga timbul perbedaan penilaian”* adalah tidak tepat;

**c.** Unsur-unsur Pasal 22 tidak terpenuhi:

- i. *tawaran mengajukan harga; dan Tidak terdapat tawaran mengajukan harga* untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa;
- ii. *memborong suatu pekerjaan; atau mengadakan barang-barang; atau menyediakan jasa :*
  1. *Calon mitra dalam proyek ini akan secara bersama-sama dengan Pertamina dan Medco menjadi pemegang saham pada perusahaan baru yang akan dibentuk;*
  2. *Beauty contest tersebut bertujuan untuk mencari mitra yang akan memonetasi gas di Arean Matindok dan Blok Senoro. Calon mitra tersebut harus menanggung resiko bersama dengan Pertamina dan Medco;*

3. ***Bahwa posisi calon mitra dengan Pertamina dan Medco adalah sederajat. Tidak dalam posisi sebagai pemberi pekerjaan dan penerima pekerjaan;***

- d. Dugaan Pasal 23 tidak terbukti. Pertamina tidak berkonspirasi dengan pihak lain untuk menguntungkan salah satu pihak dalam proses *beauty contest* :
- i. Tidak ada perlakuan khusus terhadap salah satu calon mitra beauty contest; Presentasi berdasarkan courtesy call dilakukan oleh calon mitra beauty contest termasuk LNGEU;
  - ii. Tidak ada keberatan yang diajukan oleh calon mitra beauty contest yang merasa dirugikan selama proses beauty contest. Terbukti pada saat TOR explanation meeting tidak ada keberatan dari calon mitra beauty contest; Exclusivity Agreement (EA) tanggal 31 Mei 2005;
- e. Tidak ada informasi rahasia milik LNGI yang digunakan dalam proses beauty contest;
- i. Perlu dipahami bahwa LNGI bermaksud untuk membeli gas dari Blok Senoro (EA), sedangkan proyek yang akan dikembangkan oleh PNA dan Medco adalah monetisasi gas dari Area Matindok dan Blok Senoro dengan skema bisnis LNG hilir (beauty contest);
  - ii. Adanya perbedaan lingkup proyek antara EA (baik dari segi skema usaha maupun besaran proyek maupun teknologi yang digunakan) dengan lingkup proyek beauty contest;
  - iii. Proposal Mitsubishi tanggal 22 September 2006 dalam rangka beauty contest sama sekali berbeda dengan proposal LNGEU tanggal 22 September 2006. Hal ini berarti tidak ada informasi hasil due diligence terhadap LNGI yang digunakan oleh Mitsubishi;

Kesimpulan Pembelaan Pertamina dan Medco yang pada pokoknya adalah sebagai berikut :

- a. Pertamina dan Medco tidak terbukti melanggar ketentuan Pasal 22 dan Pasal 23 UU No.5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;

- b. Beauty contest bukan merupakan lingkup pengertian tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU No.5/1999. Sebagaimana diperkuat pendapat dari LKPP dan pendapat ahli Prof. Erman Rajagukguk.;
- c. Beauty contest dilaksanakan dengan mempertimbangkan unsur fairness dan transparan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku;
- d. Bahwa tidak benar adanya perlakuan diskriminatif untuk menguntungkan salah satu pihak dalam proses *beauty contest*. *Beauty contest* dilaksanakan dengan mempertimbangkan unsur *fairness and equal treatment*.
- e. tidak benar adanya persekongkolan antara Pertamina, Medco dan Mitsubishi untuk mendapatkan informasi rahasia milik LNGI melalui kegiatan *due diligence*.

## 7. Putusan KPPU

Dalam perkara ini KPPU memutus bersalah para terlapor, berikut putusannya secara rinci :<sup>127</sup>

- a. Menyatakan bahwa Terlapor I, PT Pertamina (Persero), Terlapor II PT Medco Energi Internasional, Tbk dan Terlapor IV Mitsubishi Corporation terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999;
- b. Menyatakan bahwa Terlapor II, PT Medco Energi Internasional, Tbk, Terlapor III, PT Medco E&P Tomori Sulawesi dan Terlapor IV, Mitsubishi Corporation terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 23 UU No. 5 Tahun 1999;
- c. Menghukum Terlapor I PT Pertamina (Persero) membayar denda sebesar Rp 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah);
- d. Menghukum Terlapor II PT Medco Energi Internasional, Tbk membayar denda sebesar Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah);
- e. Menghukum Terlapor III PT Medco E&P Tomori Sulawesi membayar denda sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah);
- f. Menghukum Terlapor IV, Mitsubishi Corporation membayar denda sebesar Rp. 15.000.000.000,- (lima belas milyar rupiah) .

---

<sup>127</sup> *Ibid*, hal. 244

## IV.2. Analisa Pertimbangan KPPU dalam Memutus Perkara

### 1. Proses *Beauty Contest*

Dalam putusan perkara ini, KPPU memutus bersalah para terlapor dengan ketentuan pasal 22 dan 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pasal 22 merupakan pasal yang mengatur mengenai persekongkolan tender. Namun yang perlu dibuktikan sebelumnya adalah apakah suatu *proses beauty contest* atau pemilihan mitra kerja termasuk ke dalam ruang lingkup tender yang dimaksudkan dalam pasal tersebut.

Dalam pertimbangannya KPPU memuat kutipan mengenai pengertian *beauty contest* yang diambil dari buku karangan Maarten Janssen. Kutipan tersebut yaitu :

“Bahwa dalam lelang, biasanya peserta menawarkan satu atau lebih harga dan penawar dengan harga tertinggi yang memenangkan lelang. Sedangkan dalam *beauty contest*, biasanya peserta menawarkan rencana bagaimana perusahaan akan menggunakan aset tersebut di kemudian hari dan menyediakan *credentials* (kepercayaan mendapatkan kredit) untuk menunjukkan rencana tersebut dapat dipercaya. Namun bukan berarti penawaran harga selalu absen dalam proses *beauty contest*, penawaran harga dapat menjadi salah satu elemen penilaian dalam proses *beauty contest*”

Dengan memasukkan teori Maarten Janssen tersebut, KPPU menganggap bahwa proses *beauty contest* termasuk ke dalam ruang lingkup dan pengertian tender yang terdapat dalam pasal 22. Untuk itu sebelumnya perlu dianalisa mengenai unsur-unsur dalam ketentuan pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut :<sup>128</sup>

#### a. Unsur pelaku usaha

Dalam Pasal 1 angka 5 UU Nomor 5 Tahun 1999 yaitu, bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang

---

<sup>128</sup> Pedoman Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, Bab III Pasal Terkait Dengan Larangan Persekongkolan Dalam Tender. Hal. 12 - 14

berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara RI, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi. Para pihak yang berperkara, yakni para terlapor merupakan suatu badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Namun yang perlu diingat bahwa PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional dan PT Medco E&P Tomori Sulawesi disini sebagai pihak yang menyelenggarakan suatu pemilihan mitra kerja, bukan sebagai pelaku usaha yang mengikuti proses pemilihan tersebut. Namun tetap bahwa unsur pelaku usaha ini terpenuhi, hanya status dari dua perseroan tersebut adalah penyelenggara atau panitia pelaksana.

b. Unsur Bersekongkol

Dalam Pedoman pasal 22 yang dikeluarkan KPPU, disebutkan bahwa Istilah “bersekongkol” diartikan sebagai kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Istilah tersebut mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- i. kerjasama antara dua pihak atau lebih,
- ii. secara terang terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya,
- iii. membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan,
- iv. menciptakan persaingan semu,
- v. menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan,
- vi. tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu,
- vii. pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung/tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum.

Unsur-unsur ini harus dibuktikan bahwa persekongkolan terjadi antara pelaku usaha yang bersaing. Dalam kasus ini antara Terlapor I, Terlapor II,

Terlapor III dan Terlapor IV bukanlah merupakan pesaing. Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) statusnya merupakan pihak yang menyelenggarakan “tender”, sedangkan terlapor IV (Mitsubishi) adalah pelaku yang mengikuti proses “tender” atau yang disebut sebagai peserta. Dengan begitu maka tidak mungkin adanya persaingan antara penyelenggara tender dengan peserta tender, seharusnya antara sesama peserta tender. Selain dari pada itu persekongkolan ini, para peserta harus ditujukan untuk mengatur pemenang tender. Sehingga unsur bersekongkol ini tidak terpenuhi.

c. Unsur Pihak Lain

Yang dimaksud 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. Dengan melihat fakta-fakta hukum yang ada dalam perkara ini, KPPU menganggap telah terjadi persekongkolan secara vertikal antara penyelenggara tender dengan peserta tender. Persekongkolan tender secara vertikal, artinya bahwa kerjasama tersebut dilakukan antara penawar dengan panitia pelaksana tender. Dalam hal ini, biasanya panitia memberikan berbagai kemudahan atas persyaratan-persyaratan bagi seorang penawar, sehingga dia dapat memenangkan penawaran tersebut. Kalau kita melihat maksud dari pihak lain dalam pedoman pasal 22 tersebut adalah pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender, maka akan sulit menentukan siapa atau pihak mana yang termasuk dalam subjek hukum lainnya tersebut, apakah pihak tersebut adalah sesama pesaing atau kompetitor peserta tender atau pihak penyelenggara tender itu sendiri. Jika kita merujuk pada risalah rapat dalam perancangan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 di DPR yang merupakan salah satu metode penafsiran hukum yang benar, maka pengertian pihak lain disini adalah pelaku usaha yang

mengikuti tender atau peserta tender.<sup>129</sup> Maka dapat disimpulkan bahwa maksud dari pihak lain dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah pelaku usaha yang mengikuti proses tender atau peserta tender, artinya persekongkolan yang dimaksud adalah antar para pesaing bukan persekongkolan secara vertikal antara peserta tender dengan penyelenggara atau panitia pelaksana tender. Dengan demikian dalam perkara pemilihan mitra kerja pengembangan gas Blok Donggi – Senoro ini, Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) bukanlah pesaing, mereka adalah pelaku usaha yang sedang mencari atau memilih mitra kerja lainnya yang akan mendirikan usaha patungan ataupun konsorsium untuk mengembangkan usaha gas Blok Donggi – Senoro.

d. Unsur Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender

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 tender 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. Yang perlu diingat bahwa Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) bukanlah pesaing, mereka adalah pelaku usaha yang sedang mencari atau memilih mitra kerja lainnya yang akan mendirikan usaha patungan ataupun konsorsium, sehingga tidak memenuhi syarat pelaku usaha lain atau pihak lain sebagai pesaing. Dalam proses pemilihan mitra kerja tersebut juga tidak ada perlakuan khusus terhadap salah satu calon peserta *beauty contest*, seluruh peserta tender dikabari atau diundang untuk mengikuti proses pemilihan, presentasi berdasarkan undangan dilakukan oleh seluruh peserta *beauty contest* termasuk LNGEU. Dengan begitu pertimbangan KPPU yang menganggap

---

<sup>129</sup> Risalah Rapat DPR RI tentang Perancangan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli (RUU No. 5 Tahun 1999). Hal. 360

bahwa Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) melakukan tindakan diskriminasi untuk menentukan Mitsubishi sebagai pemenang adalah tidak tepat dan tidak berdasar. Mengingat para calon peserta telah diberikan undangan untuk mengikuti proses *beauty contest* ini pada waktu yang bersamaan, yakni tanggal 1 September 2006.

Mengenai maksud tender, dalam penjelasan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, tender adalah tawaran mengajukan sebuah harga untuk memborong suatu pekerjaan, maupun untuk pengadaan barang-barang atau untuk menyediakan jasa-jasa tertentu. Berdasar pada pengertian tersebut, maka cakupan tawaran pengajuan harga dalam tender meliputi :

- a. memborong/melaksanakan suatu pekerjaan tertentu
- b. pengadaan barang dan atau jasa,
- c. membeli barang dan atau jasa, serta
- d. menjual barang dan atau jasa

Pengertian dari tender juga terdapat dalam Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah, tender atau pengadaan barang/ jasa diartikan sebagai kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/ jasa.

Dalam ketentuan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-05/MBU/2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara, ketentuan tender dan metode atau cara pengadaan barang/ jasa yang dapat digunakan oleh BUMN yaitu dengan cara antara lain sebagai berikut, tetapi tidak hanya terbatas pada :<sup>130</sup>

- a. Pelelangan terbuka, atau seleksi terbuka untuk jasa konsultan, yaitu diumumkan secara luas melalui media massa guna memberi kesempatan kepada Penyedia Barang dan Jasa yang memenuhi kualifikasi untuk mengikuti pelelangan;

---

<sup>130</sup> Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-05/MBU/2008, Op, cit., Pasal 5 ayat 2

- b. pemilihan langsung, atau seleksi langsung untuk pengadaan jasa konsultan, yaitu pengadaan barang dan jasa yang ditawarkan kepada beberapa pihak terbatas sekurang-kurangnya 2 (dua) penawaran;
- c. penunjukan langsung, yaitu pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan jasa atau melalui *beauty contest*;
- d. pembelian langsung, yaitu pembelian terhadap barang yang terdapat di pasar, dengan demikian nilainya berdasarkan harga pasar.

Dalam pertimbangannya KPPU mendalilkan berdasarkan penafsiran pada alat-alat bukti indikasi (*indirect evidences*) dan tulisan dalam buku Maarten Jansen yang menjelaskan bahwa "*beauty contest is just one mechanism out of series of allocation modalities, such as a lottery, first come first served, beauty contest, auctions, etc. It can be argued that among these modalities Beauty Contests are best suited for projects where there is scope for innovation and different approaches by developers and where authorities hope to elicit imaginative proposals for projects.*"<sup>131</sup>

Melihat penjelasan mengenai pengertian *beauty contest* diatas, bahwa proses *beauty contest* ini bertujuan untuk memilih atau menentukan mitra kerja dalam mengerjakan proyek dan dibutuhkan peran serta modal (*allocation modalities*) dalam menjalankan proyek tersebut. Sedangkan dalam pengertian tender yang terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan yang telah disebutkan diatas, tidak dapat ditemukan mengenai ketentuan pemilihan mitra kerja yang mencakup pengalokasian modal dari peserta tersebut merupakan pengertian atau ruang lingkup tender yang dimaksud. Artinya dasar hukum KPPU disini dalam memutus perkara pemilihan mitra kerja dengan menggunakan ketentuan tender dalam pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Ketentuan dalam Keputusan

---

<sup>131</sup> Maarten C.W. Janssen (ed.), *Auctioning Public Assets Analysis and Alternative*, 2003, hal. 85.

Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah dinilai tidak tepat dan tidak berdasar.

Kemudian dalam ketentuan Peraturan Menteri BUMN tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara pasal 5 ayat 2, pada poin c ketentuan mengenai tata cara Pengadaan Barang dan Jasa disebutkan bahwa penunjukan langsung, yaitu pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara langsung dengan menunjuk satu penyedia barang dan jasa atau melalui *beauty contest*. Namun dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan mengenai maksud dan proses *beauty contest* itu sendiri dan hanya disebutkan ketentuan dalam hal penunjukan secara langsung dengan proses mencari atau menunjuk satu penyedia barang dan jasa yang dapat dilakukan melalui *beauty contest*. Ketentuan tersebut hanya mengatur mengenai penunjukan pelaku usaha sebagai penyedia barang dan jasa, bukan untuk pemilihan mitra kerja yang mencakup pengalokasian modal dari peserta tersebut untuk mengerjakan proyek secara bersama-sama. Dengan begitu maka dapat disimpulkan bahwa proses *beauty contest* yang dilakukan Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) tidak termasuk ke dalam pengertian atau ruang lingkup tender yang dimaksud dalam Peraturan Menteri BUMN tersebut.

Hal ini diperkuat dalam pendapat seorang ahli Hukum Persaingan Usaha, yakni Kurnia Toha, Ph.D. yang mengatakan bahwa tidak semua model seleksi masuk dalam pengertian tender sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha, apalagi dalam arti tender sesuai dengan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dengan kata lain tidak semua model tender atau *beauty contest* masuk dalam arti tender dalam hukum persaingan usaha. Sehingga ia berpendapat bahwa *beauty contest* yang dilakukan oleh pihak-pihak yang telah mendapatkan kontrak kerja sama terkait pengembangan gas Blok Donggi-Senoro dari pemerintah, untuk mencari mitra kerja dan secara bersama-sama mengelola pengembangan proyek gas tersebut tidak

termasuk dalam ruang lingkup persekongkolan tender sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.<sup>132</sup>

e. Unsur Mengakibatkan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak Sehat

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku 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. Dengan tidak terbuktinya unsur-unsur sebelumnya mengenai penyebab dari persaingan usaha tidak sehat, maka unsur dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat sebagai akibat dari unsur-unsur penyebab tersebut secara otomatis tidak terbukti pula.

Dengan tidak terbuktinya unsur-unsur yang bersifat kumulatif dalam pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang telah dijabarkan diatas, maka putusan KPPU yang menyatakan bahwa Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah tidak tepat.

## 2. Mengenai Persekongkolan Membocorkan Rahasia Perusahaan

Dalam putusan perkara ini, KPPU memutus bersalah para terlapor dengan ketentuan pasal 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pasal 23 merupakan pasal yang mengatur mengenai persekongkolan membocorkan rahasia perusahaan. Dalam pertimbangannya, KPPU mendalilkan bahwa *due diligence* merupakan upaya mendapatkan informasi rahasia LNGI dan hasil *due diligence* tersebut dimanfaatkan oleh Mitsubishi untuk membuat proposal dalam menyimpulkan adanya bukti pelanggaran Pasal 23 Undang-Undang No.5 Tahun 1999. Menurut KPPU pula, PT Pertamina (Persero), PT Medco Energi Internasional, Tbk, PT Medco E&P Tomori Sulawesi dan Mitsubishi Corporation terbukti melakukan persekongkolan untuk mendapatkan informasi dari LNGEU melalui kegiatan *due*

---

<sup>132</sup> Kurnia Toha, “Penegakan Hukum Persaingan Perihal Tender”, (makalah disampaikan pada Seminar Sehari tentang Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Persaingan Perihal Tender, Jakarta, 17 Maret 2011). Hal. 28

*dilligence* yang digunakan sebagai bahan pemikiran Mitsubishi Corporation dalam menyiapkan proposal baik sebelum maupun pada saat pelaksanaan *beauty contest*.

Menurut analisa penulis dari fakta-fakta hukum yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa Pertamina dan Medco tidak berkonspirasi dengan pihak lain untuk menguntungkan salah satu pihak dalam proses *beauty contest*. Hal ini dikarenakan dalam proses pemilihan mitra kerja tersebut tidak ada perlakuan khusus terhadap salah satu calon peserta *beauty contest*, seluruh peserta dikabari atau diundang untuk mengikuti proses pemilihan, presentasi berdasarkan undangan dilakukan oleh seluruh peserta *beauty contest* termasuk LNGEU. Dengan begitu pertimbangan KPPU yang menganggap bahwa Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) melakukan tindakan diskriminasi untuk menentukan Mitsubishi sebagai pemenang adalah tidak tepat dan tidak berdasar. Mengingat para calon peserta telah diberikan undangan untuk mengikuti proses *beauty contest* ini pada waktu yang bersamaan, yakni tanggal 1 September 2006. Kemudian dengan tidak adanya keberatan yang diajukan oleh calon peserta *beauty contest* yang merasa dirugikan selama proses *beauty contest*. Terbukti pada saat pertemuan penjelasan mengenai TOR pemilihan, tidak ada keberatan dari calon peserta *beauty contest*. Tidak ada informasi rahasia milik LNGEU yang digunakan dalam proses *beauty contest*. Perlu dipahami bahwa LNGEU bermaksud untuk membeli gas dari Blok Senoro, sedangkan proyek yang akan dikembangkan oleh Pertamina dan Medco adalah pengembangan proyek gas dari Area Matindok dan Blok Senoro. Dengan adanya perbedaan lingkup proyek antara pembelian gas dengan pengembangan proyek gas (perbedaan baik dari segi skema usaha maupun besaran proyek maupun teknologi yang digunakan) yang ditentukan melalui proses *beauty contest* ini, kemudian proposal Mitsubishi tanggal 22 September 2006 dalam rangka *beauty contest* sama sekali berbeda dengan proposal LNGEU tanggal 22 September 2006. Hal ini berarti tidak ada informasi hasil *due diligence* terhadap LNGEU yang digunakan oleh Mitsubishi dalam presentasinya.

Dalam memutus perkara ini, KPPU hanya didasarkan pada alat bukti indikasi (*indirect evidences*) atau biasa disebut petunjuk. Alat bukti ini tidak dikenal dalam hukum acara yang berlaku di Indonesia. Berikut penjelasannya :

- a. Hukum Acara Pidana (KUHAP) sebagaimana diatur dalam Pasal 184 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 menyatakan bahwa alat-alat bukti yang sah adalah:
  - i. keterangan saksi,
  - ii. keterangan ahli,
  - iii. surat dan atau dokumen,
  - iv. petunjuk dan keterangan terdakwa.
- b. Hukum Acara Perdata (HIR) mengenal alat-alat bukti yaitu :
  - i. tulisan,
  - ii. bukti dengan saksi,
  - iii. persangkaan,
  - iv. pengakuan, dan
  - v. sumpah.
- c. Undang-Undang No. 5 tahun 1999 mengatur mengenai alat-alat bukti pemeriksaan dalam Pasal 42 yaitu berupa :
  - i. keterangan saksi,
  - ii. keterangan ahli,
  - iii. surat dan atau dokumen,
  - iv. petunjuk dan
  - v. keterangan pelaku usaha.

Beberapa pihak ada yang berpendapat bahwa bukti tidak langsung dapat digolongkan sebagai petunjuk. Hal ini tidak tepat karena berdasarkan Pasal 188 ayat 1 KUHAP, petunjuk adalah perbuatan, kejadian atau keadaan, yang karena persesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan tindak pidana itu sendiri, menandakan bahwa telah terjadi suatu tindak pidana dan siapa pelakunya. Pasal 188 ayat 2 menyatakan bahwa petunjuk sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 hanya dapat diperoleh dari keterangan saksi, surat, dan keterangan terdakwa. Selanjutnya pasal 188 ayat 3 menyatakan penilaian atas kekuatan

pembuktian dari suatu petunjuk dalam setiap keadaan tertentu dilakukan oleh Hakim dengan arif lagi bijaksana, setelah ia mengadakan pemeriksaan dengan penuh kecermatan dan kesaksamaan berdasarkan hati nuraninya. Dari rumusan Pasal 188 KUHAP ini, maka jelas bahwa petunjuk adalah merupakan suatu kesimpulan Hakim yang dilakukan dengan penuh ketelitian setelah mendengar keterangan saksi atau keterangan terdakwa atau surat. Istilah yang mempunyai makna yang mirip dengan petunjuk adalah persangkaan yang merupakan alat bukti menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (HIR). Penjelasan Pasal 173 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (HIR) menjelaskan bahwa tidak ada rumusan apa yang dimaksud dengan persangkaan. Pasal tersebut memberi ketentuan bahwa persangkaan-persangkaan saja yang tidak didasarkan pada suatu undang-undang hanya boleh diperhatikan oleh Hakim dalam mempertimbangkan suatu perkara kalau persangkaan itu penting seksama, tertentu dan bersesuaian satu sama lain

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan alat bukti indikasi atau petunjuk tersebut. Oleh karena itu, secara sistematis arti suatu istilah dalam suatu undang-undang dapat diartikan sama dengan undang-undang lain yang mengatur hal yang sama. Dengan demikian arti petunjuk (dan alat bukti lainnya) dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah sama dengan arti petunjuk sebagaimana diatur dalam KUHAP atau kemungkinan mempunyai arti yang sama dengan petunjuk dalam Hukum Acara perdata.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka jelas bahwa bukti tidak langsung atau alat bukti indikasi (*indirect evidences*) tidak dikenal dalam hukum Indonesia. Hal ini dikuatkan oleh pendapat seorang ahli Hukum Ekonomi, Prof. Erman Rajagukguk, yang mengatakan bahwa *indirect evidence* menurut undang-undang tidak dikenal dalam hukum pembuktian persaingan usaha di Indonesia. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat hanya mengenal alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 Undang-Undang tersebut, walaupun mau disamakan dengan petunjuk, maka

**UNIVERSITAS INDONESIA**

petunjuk harus diperoleh dari keterangan saksi, surat maupun keterangan pelaku usaha atau terlapor dan tidak bisa hanya berdasarkan dugaan, penafsiran atau interpretasi dan logika Hakim saja.<sup>133</sup>

### 3. Mengenai Kompetensi

Dengan melihat penjelasan mengenai analisa proses *beauty contest* diatas, maka perkara ini bukan merupakan kompetensi absolut dari KPPU karena *beauty contest* yang dilakukan oleh Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) adalah merupakan kegiatan keperdataan antara pihak-pihak privat, dalam rangka mencari mitra kerja yang secara bersama-sama menjadi pemegang saham perusahaan yang akan didirikan bersama dan secara bersama-sama melakukan kegiatan pengembangan proyek gas dari Blok Donggi-Senoro. Hal ini lebih disebabkan karena para terlapor ingin mencari mitra kerja yang dapat ikut membantu dari segi permodalan dan teknologi dalam pelaksanaan pengembangan proyek gas ini, mengingat Mitsubishi Corporation merupakan perusahaan asing yang memiliki kualitas dan pengalaman yang lebih serta permodalan yang kuat untuk mendukung terlaksananya proyek gas Blok Donggi-Senoro ini.

---

<sup>133</sup> Prof. Erman Rajagukguk, “*Penerapan Hukum Asing Harus Melalui Undang-Undang : Suatu Tinjauan Keputusan Kppu*”, (makalah disampaikan pada Seminar Sehari tentang Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Persaingan Perihal Tender, Jakarta, 17 Maret 2011). Hal. 51 - 52

## BAB V

### PENUTUP

#### V.1. Kesimpulan

PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional, dan PT Medco E&P Tomori Sulawesi melakukan proses *beauty contest* atau suatu proses pemilihan mitra kerja untuk menjalankan proyek gas Blok Donggi-Senoro secara bersama-sama. Mereka memilih dan menunjuk Mitsubishi Corporation dalam proses pemilihan mitra tersebut. Namun menurut KPPU, perkara ini merupakan salah satu bentuk persaingan usaha yang tidak sehat, karena PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional dan PT Medco E&P Tomori Sulawesi dinilai telah melakukan tindakan persekongkolan tender yang merugikan peserta lainnya. Dalam memutus perkara ini, KPPU menjatuhkan hukuman kepada mereka dengan ketentuan pasal 22 dan 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Oleh karena itu penelitian ini dibuat untuk menjawab permasalahan yang ada dalam perkara pengembangan gas Blok Donggi-Senoro yang telah diputus oleh KPPU tersebut.

1. Dalam pertimbangannya KPPU menganggap bahwa proses *beauty contest* atau proses pemilihan mitra kerja merupakan suatu bentuk tender. KPPU mengutip buku Maarten Janssen dalam menafsirkan pengertian *beauty contest*, selain itu juga KPPU memasukkan teori *beauty contest* yang ada dalam buku Maarten Janssen dalam pertimbangannya. Dengan memasukkan teori Maarten Janssen tersebut, KPPU menganggap bahwa proses *beauty contest* termasuk ke dalam ruang lingkup dan pengertian tender yang terdapat dalam pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Melihat penjelasan mengenai pengertian *beauty contest*, bahwa proses *beauty contest* ini bertujuan untuk memilih atau menentukan mitra kerja dalam mengerjakan proyek dan dibutuhkan peran serta modal (*allocation modalities*) dalam menjalankan proyek tersebut. Sedangkan dalam pengertian tender yang terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan yang telah disebutkan bab sebelumnya, tidak dapat ditemukan mengenai ketentuan pemilihan mitra kerja yang mencakup pengalokasian modal dari

UNIVERSITAS INDONESIA

peserta tersebut merupakan pengertian atau ruang lingkup tender yang dimaksud. Artinya dasar hukum KPPU disini dalam memutus perkara pemilihan mitra kerja dengan menggunakan ketentuan tender dalam pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan dinilai tidak tepat dan tidak berdasar. Dengan begitu maka dapat disimpulkan bahwa proses *beauty contest* yang dilakukan Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) tidak termasuk ke dalam pengertian atau ruang lingkup tender yang dimaksud dalam pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

2. Dalam putusannya, KPPU menyatakan bahwa para terlapor telah terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan pasal 22 dan 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Namun KPPU tidak tepat dalam membuktikan unsur-unsur di tiap pasalnya.

**Pasal 22 :**

- a. Unsur pelaku usaha

Para pihak yang berperkara, yakni para terlapor merupakan suatu badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Namun yang perlu diingat bahwa PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional dan PT Medco E&P Tomori Sulawesi disini sebagai pihak yang menyelenggarakan suatu pemilihan mitra kerja, bukan sebagai pelaku usaha yang mengikuti proses pemilihan tersebut.

- b. Unsur Bersekongkol

Dalam kasus ini antara Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III dan Terlapor IV bukanlah merupakan pesaing. Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) statusnya merupakan pihak yang menyelenggarakan “tender”, sedangkan terlapor IV (Mitsubishi) adalah pelaku yang mengikuti proses “tender” atau yang disebut sebagai peserta. Dengan begitu maka tidak mungkin adanya persaingan antara penyelenggara tender dengan peserta tender, seharusnya antara sesama peserta tender.

c. Unsur Pihak Lain

Yang dimaksud 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. Dengan melihat fakta-fakta hukum yang ada dalam perkara ini, KPPU menganggap telah terjadi persekongkolan secara vertikal antara penyelenggara tender dengan peserta tender. Jika kita merujuk pada risalah rapat dalam perancangan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 di DPR yang merupakan salah satu metode penafsiran hukum yang benar, maka pengertian pihak lain disini adalah pelaku usaha yang mengikuti tender atau peserta tender. Maka dapat disimpulkan bahwa maksud dari pihak lain dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah pelaku usaha yang mengikuti proses tender atau peserta tender, artinya persekongkolan yang dimaksud adalah antar para pesaing bukan persekongkolan secara vertikal antara peserta tender dengan penyelenggara atau panitia pelaksana tender. Dengan demikian dalam perkara pemilihan mitra kerja pengembangan gas Blok Donggi – Senoro ini, para terlapor bukanlah pesaing, mereka adalah pelaku usaha yang sedang mencari atau memilih mitra kerja lainnya yang akan mendirikan usaha patungan ataupun konsorsium untuk mengembangkan usaha gas Blok Donggi – Senoro.

d. Unsur Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender

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 tender tertentu dengan berbagai cara. Yang perlu diingat bahwa Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) bukanlah pesaing, mereka adalah pelaku usaha yang sedang mencari atau memilih mitra kerja lainnya yang akan mendirikan usaha patungan ataupun konsorsium, sehingga tidak memenuhi syarat pelaku usaha lain atau pihak lain sebagai pesaing. Dalam proses pemilihan mitra kerja

tersebut juga tidak ada perlakuan khusus terhadap salah satu calon peserta *beauty contest*, seluruh peserta tender dikabari atau diundang untuk mengikuti proses pemilihan, presentasi berdasarkan undangan dilakukan oleh seluruh peserta *beauty contest* termasuk LNGEU. Dengan begitu pertimbangan KPPU yang menganggap bahwa Terlapor I (Pertamina), terlapor II (Medco Energi Internasional) dan terlapor III (Medco E&P Tomori Sulawesi) melakukan tindakan diskriminasi untuk menentukan Mitsubishi sebagai pemenang adalah tidak tepat dan tidak berdasar. Mengingat para calon peserta telah diberikan undangan untuk mengikuti proses *beauty contest* ini pada waktu yang bersamaan, yakni tanggal 1 September 2006.

Mengenai unsur tender telah dijelaskan dalam kesimpulan sebelumnya bahwa pemilihan mitra kerja (*beauty contest*) tidak termasuk ke dalam pengertian atau ruang lingkup tender yang dimaksud dalam pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

e. Unsur Mengakibatkan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak Sehat

Dengan tidak terbuktinya unsur-unsur sebelumnya mengenai penyebab dari persaingan usaha tidak sehat, maka unsur dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat sebagai akibat dari unsur-unsur penyebab tersebut secara otomatis tidak terbukti pula.

Dengan tidak terbuktinya unsur-unsur yang bersifat kumulatif tersebut dalam pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang telah dijabarkan diatas, maka putusan KPPU yang menyatakan bahwa para terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah tidak tepat.

**Pasal 23 :**

Pasal 23 merupakan pasal yang mengatur mengenai persekongkolan membocorkan rahasia perusahaan. Dalam pertimbangannya, KPPU mendalilkan bahwa PT Pertamina (Persero), PT Medco Energi Internasional, Tbk, PT Medco E&P Tomori Sulawesi dan Mitsubishi Corporation terbukti melakukan persekongkolan untuk mendapatkan

informasi dari LNGEU melalui kegiatan *due dilligence* yang digunakan sebagai bahan pemikiran Mitsubishi Corporation dalam menyiapkan proposal baik sebelum maupun pada saat pelaksanaan *beauty contest*.

Menurut analisa penulis dari fakta-fakta hukum yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa Pertamina dan Medco tidak berkonspirasi dengan pihak lain untuk menguntungkan salah satu pihak dalam proses *beauty contest*. Hal ini dikarenakan dalam proses pemilihan mitra kerja tersebut tidak ada perlakuan khusus terhadap salah satu calon peserta *beauty contest*, seluruh peserta dikabari atau diundang untuk mengikuti proses pemilihan, presentasi berdasarkan undangan dilakukan oleh seluruh peserta *beauty contest* termasuk LNGEU. Kemudian proposal dalam presentasi yang dilakukan Mitsubishi pada tanggal 22 September 2006 dalam rangka *beauty contest* sama sekali berbeda dengan proposal yang dipresentasikan LNGEU pada tanggal 22 September 2006.

Perlu dipahami bahwa LNGEU bermaksud untuk membeli gas dari Blok Senoro, sedangkan proyek yang akan dikembangkan oleh Pertamina dan Medco adalah pengembangan proyek gas dari Blok Donggi dan Blok Senoro. Dengan adanya perbedaan lingkup proyek antara pembelian gas dengan pengembangan proyek gas yang ditentukan melalui proses *beauty contest* ini maka tidak tepat bahwa telah terjadi persekongkolan untuk membocorkan rahasia perusahaan. Dengan begitu maka dapat disimpulkan bahwa tidak ada informasi hasil *due diligence* terhadap LNGEU yang digunakan oleh Mitsubishi dalam presentasinya.

Dalam proses pemeriksaan dan pembuktian, KPPU hanya berdasarkan pada alat bukti indikasi (*indirect evidences*) dan menggunakannya dalam memutus perkara ini. Berdasarkan penjelasan pada bab sebelumnya maka jelas bahwa bukti tidak langsung atau alat bukti indikasi (*indirect evidences*) tidak dikenal dalam hukum Indonesia. Hal ini dikarenakan bahwa *indirect evidence* menurut undang-undang tidak dikenal dalam hukum pembuktian persaingan usaha di Indonesia.

## V.2. Saran

Dengan melihat permasalahan yang ada dalam putusan KPPU mengenai perkara pemilihan mitra kerja atau proses *beauty contest* ini, maka penelitian ini akan memberikan saran-saran yang diharapkan mampu menyelesaikan masalah yang ada dikemudian hari. Yang menjadi saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Perlu adanya kesamaan pemahaman mengenai pengertian dan ruang lingkup tender serta ketentuan-ketentuan lainnya yang ada dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 agar tercapainya kepastian hukum dan keadilan bagi para pelaku usaha, aparat penegak hukum dan *stakeholder* lainnya. Dengan begitu diharapkan tidak ada lagi pihak-pihak yang dirugikan akibat tidak adanya kesamaan pemahaman dalam ketentuan hukum persaingan usaha ini.
2. Perlu adanya pemberian kewenangan KPPU untuk melakukan penggeledahan, penyitaan dan bahkan penyadapan guna mendapatkan alat-alat bukti dalam menyidik dan memeriksa perkara persaingan usaha. Dengan begitu diharapkan KPPU dapat menjalankan tugasnya secara efektif dalam menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Cet.1. Jakarta : Rineka Cipta, 2004.
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Group, 2008.
- Janssen, Maarten (ed). *Auctioning Public Assets Analysis And Alternatives*, Rotterdam, February, 2003.
- Lubis, Andi Fahmi. *et al, Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Jakarta : lorem ipsum dolor sit amet, 2009.
- Siswanto, Arie. *Hukum Persaingan Usaha*. Cet. 1. Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. cet.3. Jakarta: UI Press, 1986.
- Syamsudin, M. *Operasional Penelitian Hukum*. Cet. 2. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007.
- Siswanto, Arie. *Hukum Persaingan Usaha*. Cet.1 Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002.
- Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2004.

### Artikel

- Panggabean, Alan F., *Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hulu*, Jakarta: BP MIGAS-LEGAL BRIEFING, 2009.
- Sudibjo,Rachmat., *Pokok-pokok Undang-undang No 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi*, Hakim dan Rekan Law Firm
- Kurnia Toha, “*Penegakan Hukum Persaingan Perihal Tender*”, Makalah disampaikan pada Seminar Sehari tentang Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Persaingan Perihal Tender, Jakarta, 17 Maret 2011.

**UNIVERSITAS INDONESIA**

Prof. Erman Rajagukguk, “*Penerapan Hukum Asing Harus Melalui Undang-Undang : Suatu Tinjauan Keputusan Kppu*”, Makalah disampaikan pada Seminar Sehari tentang Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Persaingan Perihal Tender, Jakarta, 17 Maret 2011.

### **Skripsi**

Freddy Harris, “*Bentuk-bentuk Kontrak yang Didesain oleh Pertamina Dengan Pihak Asing dalam Rangka Usaha Pemurnian dan Pengolahan Minyak dan Gas Bumi*”. (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 1991)

### **Peraturan Perundang – Undangan**

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

Indonesia, *Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU No. 22 Tahun 2001, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah*, Keppres No. 80 Tahun 2003, LN No. 20 Tahun 2003, TLN No. 4330

Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara, *Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara*, Peraturan Menneg BUMN Nomor Per-05/MBU/2008

BP MIGAS, *Peraturan BP MIGAS tentang Pedoman Tata Kerja Pengelolaan Rantai Suplai Kontraktor Kontrak Kerja Sama*, PTK Nomor : 007007 Revisi-1/PTK/IX/2009

Komisi Pengawas Persaingan Usaha , *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender*,

OECD, Pedoman untuk Mengatasi Persekongkolan Tender Dalam Pengadaan Publik, Februari 2009

Risalah Rapat DPR RI tentang Perancangan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli (RUU No. 5 Tahun 1999).

### **Internet**

Hukum-online, “*Pertamina dan Medco Keberatan Atas Putusan KPPU*”,  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20357/pertamina-dan-medco-keberatan-atas-putusan-kppu>, 23 Januari 2011

Hukum-online, ‘*Kilang gas senoro menguap sampai KPPU*’,  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20357/kilang-gas-senoro-menguap-sampai-kppu>, 23 Januari 2011

Industri Gas Alam di Indonesia - 2010, <http://www.datacon.co.id/Gasalam2010hal1.html>. 22 April 2011

Metro TV News, Peluang Memperbesar Keuntungan Negara dalam UU Migas,  
<http://metrotvnews.com/index.php/metromain/analisdetail/2010/06/16/26/Peluang-Memperbesar-Keuntungan-Negara-dalam-UU-Migas-html>. 22 April 2011

Migas : Kewenangan Pemerintah Dalam Proyek Donggi – Senoro,  
<http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2454-kewenangan-pemerintah-dalam-proyek-donggi-senoro.html>. 22 April 2011

Siaran Pers Harga Gas Bumi Donggi–Senoro, <http://www.esdm.go.id/siaran-pers/55-siaran-pers/2292-harga-gas-bumi-donggi-senoro.html>. 22 April 2011

Gas Donggi – Senoro Untuk Listrik dan Pupuk, <http://www.m.republika.co.id/berita/breakingnews/ekonomi/10/06/25/121424-gas-donggi-senoro-untuk-listrik-dan-pupuk.html>. 23 April 2011

Donggi – Senoro Merupakan Konsep Bisnis LNG Downstream Pertama di Indonesia, <http://www.pertamina.com/index.php/detail/view/news-release/2662/donggi-senoro-merupakan-konsep-bisnis-lng-downstream-pertama-di-indonesia>. 22 April 2011

Senoro Gas Development, <http://www.medcoenergi.com/page.asp?id=240002>. 22 April 2011

