

SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG PRAKTEK  
PERSEKONGKOLAN TENDER DALAM  
PENJUALAN KAPAL TANKER  
PERTAMINA VERY LARGE  
CRUDE CARRIER (VLCC)  
(Studi Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2004)**

***JURIDICAL REVIEW OF BID RIGGING ON SELLING  
PERTAMINA TANKER SHIP VERY LARGE CRUDE  
CARRIER (VLCC)  
(Study Decision KPPU Number 07/KPPU-L/2004)***

**ALFIAH YUSTININGRUM  
NIM : 040710101004**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2008**

SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG PRAKTEK  
PERSEKONGKOLAN TENDER DALAM  
PENJUALAN KAPAL TANKER  
PERTAMINA VERY LARGE  
CRUDE CARRIER (VLCC)  
(Studi Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2004)**

***JURIDICAL REVIEW OF BID RIGGING ON SELLING  
PERTAMINA TANKER SHIP VERY LARGE CRUDE  
CARRIER (VLCC)  
(Study Decision KPPU Number 07/KPPU-L/2004)***

**ALFIAH YUSTININGRUM  
NIM : 040710101004**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2008**

**MOTTO**

**“Bismillahirrohmanirrohiim”**

**“Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain.” ( Q.S. Alam Nasyrah, 94 : 6-7 )<sup>1</sup>**



---

<sup>1</sup> Mujamma' Al Malik Fahd Li Thiba'at Al Mush-Haf, *Al Qur'an dan Terjemahan*, Asy-Syarif Medinah Munawwarah, Kerajaan Saudi Arabia.

## LEMBAR PERSEMBAHAN

*Dengan Penuh Kebanggaan dan Rasa Hormat,  
Kupersembahkan Skripsi Ini Kepada :*

---

---

- 1. Papaku tercinta Drs. Yusuf Winarno dan Mamaku tersayang Maria Prihatiningsih, SPd. yang telah memberikan segala kasih dan sayangnya yang tiada terhingga dan serangkai doa yang tiada putusnya;**
- 2. Alma Mater Universitas Jember yang kubanggakan;**
- 3. Mas Ermanto Fahamsyah, S.H., M.H., terima kasih sudah banyak membantuku dalam menyelesaikan skripsi ini;**
- 4. Adik-adikku ( Alfian Fahmi, Rosi Oci, Kiki, Yola, Bimo, Putra) dan Mas Febri yang senantiasa mengisi cerita indah dalam setiap kebersamaan, belajarlah yang rajin dan jangan pernah menyerah untuk menuntut ilmu.**

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG PRAKTEK  
PERSEKONGKOLAN TENDER DALAM  
PENJUALAN KAPAL TANKER  
PERTAMINA VERY LARGE  
CRUDE CARRIER (VLCC)  
(Studi Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2004)**

***JURIDICAL REVIEW OF BID RIGGING ON SELLING  
PERTAMINA TANKER SHIP VERY LARGE CRUDE  
CARRIER (VLCC)  
(Study Decision KPPU Number 07/KPPU-L/2004)***

**SKRIPSI**

Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam Program Studi Ilmu Hukum pada  
Fakultas Hukum Universitas Jember

**ALFIAH YUSTININGRUM**  
**NIM : 040710101004**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**JEMBER**

**JULI 2008**

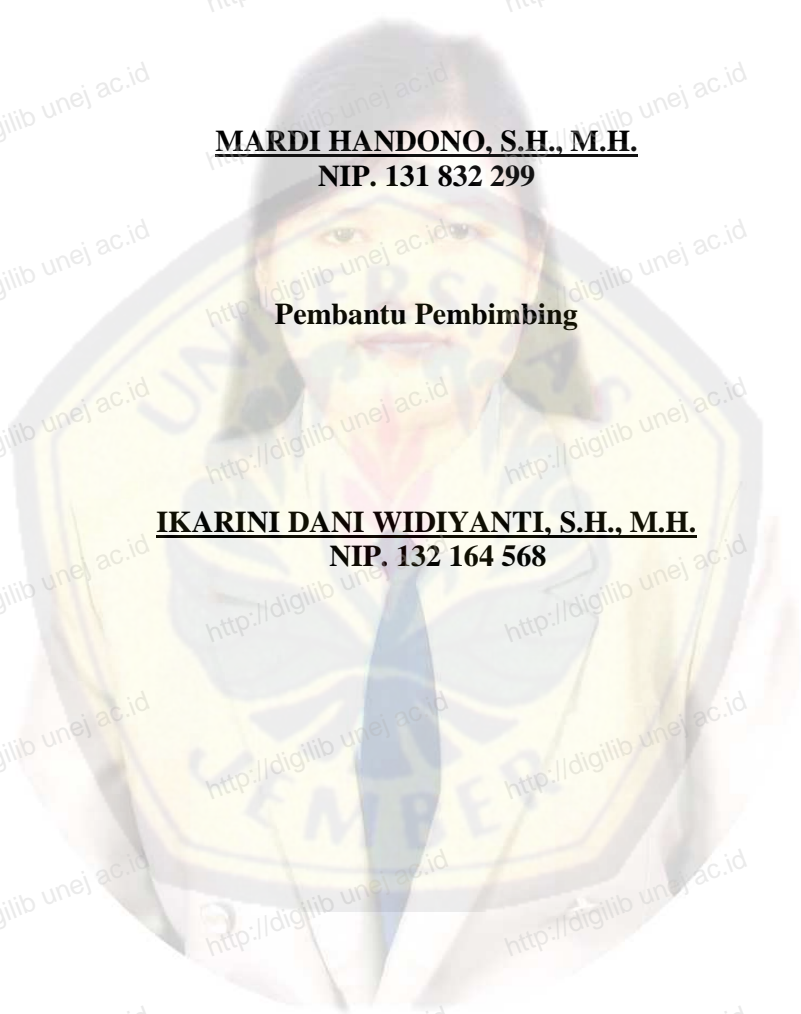
**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 25 JUNI 2008**

**Oleh  
Pembimbing**

**MARDI HANDONO, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 832 299**

**Pembantu Pembimbing**

**IKARINI DANI WIDIYANTI, S.H., M.H.**  
**NIP. 132 164 568**



**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul :

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG PRAKTEK PERSEKONGKOLAN  
TENDER DALAM PENJUALAN KAPAL TANKER PERTAMINA VERY  
LARGE CRUDE CARRIER (VLCC)  
(Studi Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2004)**

***JURIDICAL REVIEW OF BID RIGGING ON SELLING PERTAMINA  
TANKER SHIP VERY LARGE CRUDE CARRIER (VLCC)  
(Study Decision KPPU Number 07/KPPU-L/2004)***

Oleh :

**ALFIAH YUSTININGRUM  
NIM : 040710101004**

**Pembimbing**

**Pembantu Pembimbing**

**MARDI HANDONO, S.H., M.H.  
NIP. 131 832 299**

**IKARINI DANI WIDIYANTI, S.H., M.H.  
NIP. 132 164 568**

Mengesahkan  
Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**KOPONG PARON PIUS, S.H., S.U  
NIP. 130 808 985**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Pada:

hari : Senin  
tanggal : 28  
bulan : Juli  
tahun : 2008

Diterima Oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji**

**Ketua**

**Sekretaris**

**HIDAJATI, S.H.**  
**NIP. 130 781 336**

**NANANG SUPARTO, S.H.**  
**NIP. 131 415 666**

**Anggota Penguji**

**MARDI HANDONO, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 832 299**

.....

**IKARINI DANI WIDIYANTI, S.H., M.H.**  
**NIP. 132 164 568**

.....



## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillahirobbil'alamiin*, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan Rahmat, Taufiq, Hidayah dan Inayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Tentang Praktek Persekongkolan Tender Dalam Penjualan Kapal Tanker Pertamina Very Large Crude Carrier (VLCC) (Studi Putusan KPPU Nomor : 07/KPPU-L/2004)”**. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan Strata Satu (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing skripsi sekaligus Ketua Jurusan Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah membimbing dengan penuh kesabaran, perhatian dan selalu memberikan motivasi untuk terus belajar;
2. Ibu Ikarini Dani Widiyanti, S.H., M.H., selaku dosen pembantu pembimbing skripsi yang telah membimbing dengan penuh kesabaran, perhatian dan selalu memberikan motivasi untuk terus belajar;
3. Ibu Hidajati, S.H., selaku Ketua penguji skripsi yang telah memberikan masukan, saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini;
4. Bapak Nanang Suparto, S.H., selaku Sekertaris penguji skripsi yang telah memberikan masukan, saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini;
5. Bapak Kopong Paron Pius, S.H., S.U., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Bapak Dr. H. Imam Chumaidi, S.H., M.S., selaku dosen pembimbing Akademik yang telah membimbing dengan penuh kesabaran, perhatian dan selalu memberikan motivasi untuk terus belajar;
7. Para bapak/ibu dosen dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas dukungan dan tansfer ilmunya, semoga menjadi ilmu yang bermanfaat;

8. Kedua orang tuaku Bapak Drs. Yusuf Winarno dan Ibu Maria Prihatiningsih, SPd. tercinta yang telah memberikan kasih dan sayang yang tiada batasnya dan doa yang tiada putusnya;
9. Ade Alfian Fahmi Nuril Huda, atas segala dukungan dan doanya;
10. Eyang Utu Tersayang Ibu Hj. Wiwik Djuwariyah Moch. Ali (Ibu' Gede) dan Pakdhe tersayang Drs. H. Imam Wahyudi, MSi. (Camat Umbulsari) yang sudah memberikan dukungan baik moril maupun materiil dalam seminar dan skripsi ini;
11. Mas Ermanto Fahamsyah, S.H., M.H. yang sudah banyak memberikan dukungan dan semangat dalam penyelesaian skripsi ini dan terima kasih atas literatur-literatur yang sudah Mas berikan;
12. Sahabatku Fatah, terima kasih selama ini sudah banyak membantu dalam menyelesaikan skripsi ini;
13. Pakdheku tercinta Sanadji, S.H. (KASI PIDUM KEJARI Jember) dan Bapak H. Elvis Johnny, S.H., M.H. (KAJARI Jember) yang sudah banyak membimbing dalam penyelesaian skripsi ini dan terima kasih atas semangat yang sudah diberikan;
14. Bapakku Sri Harto, Mama Fatma, Om Arif, Tante Dani, Om Budi, Budhe Nanik serta semua Pakdhe dan Budhe, Om dan Tante yang tidak bisa disebutkan secara satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan semangat selama ini dalam menyelesaikan skripsi ini, jangan lupa carikan ade' pekerjaan, dan doakan ade' jadi orang yang berguna bagi Nusa, Bangsa dan Agama;
15. Eyang Utu Hj. Siti Djuwariah Soewarjo (Ibu' kecil), Eyang Putri Sunan Bonang Hj. Soewardi, keluarga besarku yang jumbo-jumbo, sepupuku dan keponakanku yang tidak bisa disebutkan satu persatu, meskipun kita beda tapi tetap satu hati, tetap kompak sampai akhir hayat;
16. Teman-teman KKM di Kejaksaan Negeri Jember Gelombang II tahun 2007/2008, yaitu : Adam Black, Ifar, Ni'a penasehat spiritualku, Mbak Novi, Adit, Christin, Riswani, Pipit, Nasir, Abang Purba (jangan lupa ulosnya), dan Yopita terima kasih atas kerjasama dan persaudaraannya selama ini;

17. Sahabatku Munadi, Ahkmad Heryadi Prasetyo, Santy, Basuki, Mas Oni, Suherman dan teman-teman Humas '04 yang tidak bisa disebutkan satu persatu, terima kasih atas kerjasama dan persaudaraannya selama ini;
18. Sahabatku Tanti, Nuli saudara kembarku, Nia cinta, Anin, Rias, Mimi Vivien, Dayu, Bery, Basith, Mas Mirza Big ZZ dan Keluarga Besar “Jong Madura” di Jember, yang selalu menemani hidupku dan tetap kompak;
19. Kakak-kakak Polisiku Mas Yuli, Mas Yunan Dwi Rangga Setiawan Polsek Kaliwates, Mas Eka Lantas, Mas Mada Jetu Polres Jember, Mas Indra Linggo, Mas Zaki Mutaqin Polsek Patrang dan yang lainnya baik yang dinas di Jember maupun di Pamekasan yang tidak bisa aku sebutkan satu persatu, terima kasih selama ini sudah membantuku dalam suka dan duka;
20. Mas Farkhan Jaksa yang saat ini ditempatkan di Tobelo, Maluku Utara; Miftach Hidayat di Gresik; Pepen (Apendi Sondhar Kurniawan); Ilham Suharjo yang dinas di Polsek Sempolan, terima kasih selama ini sudah menjagaku dan memberikan dukungan dalam hidupku;
21. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih.

Penulis juga menerima saran dan kritik dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya dengan segala keterbatasan kemampuan yang dimiliki dan kekurangan yang ada, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita, *amin...*

Jember, Mei 2008

Penulis

## RINGKASAN

Persekongkolan tender merupakan perbuatan yang terjadi apabila para pesaing sepakat untuk mempengaruhi hasil tender demi kepentingan salah satu pihak dengan tidak mengajukan penawaran atau dengan mengajukan penawaran pura-pura. Persekongkolan tender yang berupa persekongkolan untuk mengatur dan menentukan pemenang tender merupakan kegiatan yang dilarang dan diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dari beberapa perkara tentang persekongkolan tender yang ditangani KPPU, salah satu kasus dalam bentuk mengatur pemenang tender yang mengemuka adalah perkara penjualan 2 (dua) unit Tanker *Very Large Crude Carrier* (“VLCC”) Nomor Hull 1540 dan 1541 milik PT Pertamina (Persero), selanjutnya disebut “Divestasi VLCC” (Putusan KPPU Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2004).

Rumusan masalah dalam penyusunan skripsi ini meliputi 1) Apakah kriteria persekongkolan tender dalam Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 telah memenuhi kriteria persekongkolan tender dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, 2) Apa dasar pertimbangan Majelis Komisi dalam mengambil keputusan terhadap kasus penjualan kapal tanker Pertamina VLCC. Tujuan dari penyusunan skripsi ini terdiri atas tujuan umum dan tujuan khusus.

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah bersifat yuridis normatif. Menggunakan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan Pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta dilengkapi dengan analisa bahan hukum.

Penjualan Kapal Tanker VLCC milik Pertamina menjadi persoalan hukum karena dalam proses penjualan Kapal Tanker VLCC milik Pertamina telah memunculkan dugaan adanya penyimpangan berupa praktik diskriminasi dan persekongkolan untuk mengatur pemenang tender. Perbuatan tersebut melanggar asas dan tujuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang secara substansi dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Selain itu, larangan persekongkolan tender diatur di dalam Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 Undang-

Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender. Kriteria larangan persekongkolan tender terdapat dalam unsur-unsur Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Kriteria persekongkolan tender dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang Kasus Penjualan 2 (dua) Unit Kapal Tanker Pertamina VLCC telah memenuhi kriteria persekongkolan tender dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Majelis Komisi dalam pertimbangan hukumnya telah mendasarkan pada keterangan-keterangan dan dokumen-dokumen yang diperoleh selama pemeriksaan, pembelaan yang dilakukan oleh para Terlapor, unsur-unsur persekongkolan tender, mempertimbangkan hal-hal lain serta mempertimbangkan untuk memberikan rekomendasi kepada Komisi dalam penyampaian temuan-temuan dalam pemeriksaan yang dilakukan kepada instansi yang berwenang. Dalam pertimbangan hukumnya Majelis Komisi telah mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, maka pertimbangan yang diambil Majelis Komisi telah sesuai dan tepat dengan semangat dan/atau tujuan penegakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat dalam proses tender dilingkungan Pemerintah.

Disarankan bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga yang berwenang untuk mengawasi penegakan dan pelaksanaan sesuai dengan tugas yang diberikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, seyogyanya membuat pedoman yang mengatur secara langsung tentang kriteria persekongkolan tender, karena sampai saat ini belum ada pedoman yang jelas tentang kriteria persekongkolan tender sehingga dapat meminimalisir perbedaan tafsir mengenai kriteria persekongkolan tender antara Majelis Komisi dengan para terlapor dan/atau kuasa hukum Terlapor. Dalam pertimbangan hukumnya Majelis Komisi seyogyanya dalam memutus perkara harus berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak hanya didasarkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Undang-Undang lain yang terkait serta memperhatikan keterangan saksi.

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Sampul Depan</b> .....	i
<b>Halaman Sampul Dalam</b> .....	ii
<b>Halaman Motto</b> .....	iii
<b>Halaman Persembahan</b> .....	iv
<b>Halaman Prasyarat Gelar</b> .....	v
<b>Halaman Persetujuan</b> .....	vi
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	vii
<b>Halaman Penetapan Panitia Penguji</b> .....	viii
<b>Halaman Kata Pengantar</b> .....	ix
<b>Halaman Ringkasan</b> .....	xii
<b>Halaman Daftar Isi</b> .....	xiv
<b>Halaman Daftar Lampiran</b> .....	xv
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penulisan .....	5
1.3.1 Tujuan Umum .....	5
1.3.2 Tujuan Khusus .....	5
1.4 Metode Penelitian .....	6
1.4.1 Tipe Penelitian .....	6
1.4.2 Pendekatan Masalah .....	6
1.4.3 Bahan Hukum .....	7
1.4.4 Analisa Bahan Hukum .....	8
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	9
2.1 Persekongkolan Tender .....	9
2.1.1 Pengertian Persekongkolan .....	10
2.1.2 Pengertian Tender .....	12
2.2 Proses Tender Untuk Barang Milik Negara .....	13
2.3 Prosedur Penyelesaian Perkara Di KPPU .....	14
<b>BAB 3 PEMBAHASAN</b> .....	17
3.1 Kriteria Persekongkolan Tender Dalam Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ....	17
3.2 Dasar Pertimbangan Majelis Komisi Dalam Mengambil Keputusan Terhadap Kasus Penjualan Kapal Tanker Pertamina VLCC .....	27
<b>BAB 4 PENUTUP</b> .....	36
4.1 Kesimpulan .....	36
4.2 Saran .....	37

## DAFTAR BACAAN

## LAMPIRAN

## **DAFTAR LAMPIRAN**

**Lampiran : 1. Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004**

**2. Undang – Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan  
Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Persekongkolan dalam tender (*bid rigging*) di beberapa negara, termasuk Indonesia, dianggap sebagai jenis pelanggaran yang sangat serius, karena tindakan tersebut biasanya merugikan negara dalam arti luas, sehingga kenaikan harga itu membebani masyarakat. Persekongkolan tender merupakan perbuatan yang terjadi apabila para pesaing sepakat untuk mempengaruhi hasil tender demi kepentingan salah satu pihak dengan tidak mengajukan penawaran atau dengan mengajukan penawaran pura-pura. Persekongkolan tender biasanya dimaksudkan untuk meniadakan persaingan harga dan menaikkan harga (Sacker and Lohse dalam buku Knud Hansen, *et. al.*, 2002: 313-314).

Larangan persekongkolan tender yang berupa persekongkolan untuk mengatur dan menentukan pemenang tender dalam rumusan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah sebagai berikut “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, sehingga mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.” Pihak lain yang terdapat dalam Pasal 22 tersebut tidak terbatas hanya pemerintah saja, bisa swasta atau pelaku usaha yang ikut serta dalam tender yang bersangkutan.

Kegiatan bersekongkol menentukan pemenang tender jelas merupakan perbuatan curang, karena pada dasarnya tender dan pemenangnya tidak diatur dan bersifat rahasia (walaupun ada tender yang dilakukan secara terbuka) (Ayudha D. Prayoga, *et. al.*, (Ed), 2000: 122). Praktek *bid rigging* merupakan salah satu jenis pelanggaran yang sangat serius di bidang persaingan usaha. Hal ini ditunjukkan dengan data bahwa sampai tahun 2005, terdapat 33% kasus yang ditangani Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) RI berkaitan dengan *bid rigging* (Taufik Ahmad, 2006 : 6-7).

Meskipun kasus-kasus persekongkolan tender sudah banyak yang diputus oleh KPPU, tetapi persekongkolan tender masih banyak terjadi di Indonesia mengingat hampir di semua instansi ditemukan adanya penyimpangan khususnya



dalam tender pengadaan barang dan jasa. Titik rawan persekongkolan tender dimungkinkan terjadi pada setiap tahap, yaitu sejak perencanaan sampai dengan pelaksanaan hasil tender. Namun, titik paling rawan terjadi saat pembuatan persyaratan mengikuti tender dan spesifikasi.

Persekongkolan tender yang terjadi dalam praktek terdapat dalam berbagai bentuk, yaitu perjanjian untuk mengajukan penawaran yang identik, perjanjian yang menentukan siapa yang mengajukan penawaran termurah, perjanjian mengenai *cover bid*, perjanjian tidak akan bersaing satu sama lain dalam mengajukan penawaran, perjanjian standar umum untuk menentukan harga atau kondisi tender, perjanjian “memeras” peserta tender luar, perjanjian yang sebelumnya mengatur pemenang tender atas dasar rotasi, atau alokasi geografis, atau alokasi pelanggan (Sacker and Lohse dalam buku Knud Hansen, *et. al.*, 2002: 314).

Dari beberapa perkara tentang persekongkolan tender yang ditangani KPPU, salah satu kasus dalam bentuk mengatur pemenang tender yang mengemuka adalah perkara penjualan 2 (dua) unit Tanker *Very Large Crude Carrier* (“VLCC”) Nomor Hull 1540 dan 1541 milik PT Pertamina (Persero), selanjutnya disebut “Divestasi VLCC” (Putusan KPPU Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2004).

Sehubungan dengan uraian di atas maka penulis mengkaji perkara Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 dengan fakta sebagai berikut :

Perkara ini diawali dari laporan ke KPPU pada bulan Juni 2004 yang menyatakan bahwa terdapat dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam penjualan 2 (dua) unit Tanker VLCC Pertamina. Hasil pemeriksaan Majelis Komisi menemukan fakta bahwa pada bulan November 2002, Pertamina telah membangun 2 (dua) unit tanker VLCC yang dilaksanakan oleh Hyundai Heavy Industries di Ulsan, Korea. Untuk keperluan pendanaan, Pertamina merencanakan penerbitan obligasi atas nama PT. Pertamina Tongkang. Namun rencana tersebut dibatalkan pada bulan September 2003 oleh Direksi baru Pertamina. Selanjutnya Direksi baru Pertamina mengkaji lebih lanjut kelayakan atas kepemilikan VLCC tersebut.

Pada bulan April tahun 2004 memutuskan untuk menjual secara putus atas 2 (dua) unit VLCC yang dimiliki PT. Pertamina, membentuk Tim Divestasi Internal dan menunjuk Goldman Sachs (Singapore) sebagai *financial advisor and*

*arranger* yang akan bertindak sebagai pengatur lelang dengan cara penunjukan langsung yang dilakukan Pertamina. Goldman Sachs kemudian mengundang 43 *potential bidder* dalam rangka pelelangan terbatas untuk penjualan kapal tanker VLCC tersebut. Selanjutnya dari 43 perusahaan yang diundang tersebut dan 1 (satu) perusahaan yang tidak diundang, hanya 7 (tujuh) perusahaan yang mengajukan penawaran dan hanya 3 (tiga) perusahaan yang memenuhi persyaratan yaitu Essar Shipping Ltd., Overseas Shipholding Group (OSG) dan Frontline Ltd. (yang dalam proses tendernya diwakili oleh PT Perusahaan Pelayaran Equinox). Ketiga *shortlisted bidder* ini kemudian melakukan *due diligence* ke Korea. Dalam *bid* pertama, Essar sebagai penawar tertinggi mendapat skor 10 (sepuluh), tetapi diturunkan menjadi 7,5 (tujuh koma lima) pada *bid* kedua atas dasar pertimbangan tidak dapat menunjukkan kesanggupan pembayaran uang muka. Hal ini terbukti pada saat dilakukan konfirmasi kepada *State Bank of India*, ternyata mereka tidak mempunyai komitmen kepada Essar untuk membayar uang muka. *Bid* pertama dan *bid* kedua dilakukan di depan notaris di Singapura. Hanya saja setelah *bid* kedua ini belum dapat ditentukan pemenang, mengingat kesanggupan Essar membayar *down payment* sesuai *Sale and Purchase Agreement* masih diragukan. Dalam kondisi mengambang ini, tanpa diduga pihak Frontline mengajukan penawaran ketiga dengan nilai yang lebih tinggi dari penawaran kedua Essar yaitu sebesar US \$ 500,000 (Lima ratus ribu US Dolar). Pembukaan penawaran ketiga ini dilakukan di Jakarta secara pribadi oleh Direktur Goldman Sachs. Kesempatan penawaran ketiga tidak diberikan kepada Essar dan OSG dengan alasan keterbatasan waktu harus segera ditentukan pemenang dan apabila penawaran terus terbuka maka proses tender tidak akan selesai. Awalnya, pihak Pertamina berkeinginan agar dibuka penawaran ketiga, namun setelah mendengar alasan yang diberikan oleh pihak *arranger*, Pertamina sepakat tentang tidak diperlukannya *bid* ketiga. Atas dasar inilah, pihak Pertamina memilih Frontline Ltd sebagai pemenang tender tersebut (Putusan KPPU Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2004).

Hal tersebut diatas kemudian memunculkan dugaan adanya persekongkolan tender untuk mengatur pemenang antara Pertamina, Goldman Sachs Singapore dan Frontline Ltd. Berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh

selama hasil pemeriksaan dengan meminta keterangan dari 23 (dua puluh tiga) saksi, meneliti sekitar 291 (dua ratus sembilan puluh satu) dokumen dan surat menyurat dengan pihak terkait di dalam dan luar negeri. KPPU melalui Putusan Perkara Nomor : 07/KPPU-L/2004 yang dibacakan di muka persidangan pada hari Kamis tanggal 3 Maret 2005 Majelis Komisi telah memutuskan bahwa pada proses penjualan 2 (dua) unit tanker VLCC tersebut telah terbukti terjadi persekongkolan antara Pertamina dengan Goldman Sachs Singapore untuk memenangkan Frontline Ltd. Yang mana perbuatan tersebut melanggar ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang persekongkolan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan keputusannya, KPPU memberikan sanksi kepada Goldman Sachs Singapore untuk membayar denda sebesar Rp. 19,71 Miliar, Frontline Ltd untuk membayar denda Rp. 25 Miliar dan Equinox membayar denda Rp. 16,56 Miliar. Sedangkan terhadap Komisaris dan Direksi Pertamina, RUPS diminta untuk mengambil tindakan hukum mengingat potensi penerimaan negara yang hilang dari selisih harga mencapai US \$ 20 juta sampai US \$ 50 juta atau sekitar Rp. 180 Miliar sampai Rp. 504 Miliar (<http://www.TempoInteraktif.com>, diakses tanggal 18 Februari 2008).

Putusan KPPU tersebut ternyata memunculkan keberatan dari pihak terlapor yaitu PT. Pertamina (Persero) dan Goldman Sachs (Singapore) dengan mengajukan permohonan keberatan kepada Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat. Permohonan keberatan tersebut dimenangkan oleh pihak pemohon keberatan. Namun, KPPU tidak terima dengan putusan PN Jakarta Pusat dan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI. Terhadap permohonan kasasi KPPU, Mahkamah Agung akhirnya mengabulkan kasasi KPPU dan membatalkan semua putusan PN pada tanggal 29 November 2005 (Johny Ibrahim, 2006 : 8).

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis mencoba untuk mengangkat tema skripsi dengan judul “ **TINJAUAN YURIDIS TENTANG PRAKTEK PERSEKONGKOLAN TENDER DALAM PENJUALAN KAPAL TANKER PERTAMINA VERY LARGE CRUDE CARRIER (VLCC) (Studi Putusan KPPU Nomor : 07/KPPU-L/2004)** ”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas tersebut, maka rumusan masalah yang akan dikaji adalah sebagai berikut :

1. Apakah kriteria persekongkolan tender dalam Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 telah memenuhi kriteria persekongkolan tender dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ?
2. Apa dasar pertimbangan Majelis Komisi dalam mengambil keputusan terhadap kasus penjualan kapal tanker Pertamina VLCC tersebut ?

## 1.3 Tujuan Penulisan

Agar dalam penulisan skripsi ini dapat diperoleh sasaran yang dikehendaki maka perlu ditetapkan suatu tujuan penulisan. Adapun tujuan penulisan disini dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

### 1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan secara umum dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum dengan kurikulum Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Sebagai sarana untuk menerapkan ilmu dan pengetahuan hukum yang telah diperoleh dalam perkuliahan, dalam mewujudkan masyarakat aman, tenteram serta berkeadilan.
3. Untuk membantu proses pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum persaingan usaha dalam rangka mewujudkan pembangunan ekonomi yang adil.

### 1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami kriteria persekongkolan tender dalam Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 dilihat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Untuk mengetahui dan memahami dasar pertimbangan Majelis Komisi dalam mengambil keputusan terhadap kasus penjualan kapal tanker Pertamina VLCC.

#### 1.4 Metode Penelitian

Penulisan suatu karya ilmiah agar mempunyai nilai ilmiah, maka dalam penyusunannya harus menggunakan metode ilmiah. Metode tersebut harus mempunyai unsur kebenaran yang nantinya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Untuk membuktikan hal-hal tersebut, yaitu dengan memaparkan data-data yang sebenarnya, sehingga tulisan ini dapat menjadi sebuah tulisan yang ilmiah.

Metode sangat diperlukan dalam penulisan suatu karya ilmiah agar dapat ditemukan suatu kesimpulan yang dapat menjawab permasalahan yang ada. Adapun metodologi yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

##### 1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah yuridis Normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Metode pendekatan yuridis normatif yaitu dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, Peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok permasalahan (Peter Mahmud Marzuki, 2003 : 94).

##### 1.4.2 Pendekatan Masalah

Untuk mendapat jawaban sesuai dengan permasalahan-permasalahan dalam skripsi ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu :

1. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi kemudian dianalisis dan dikaji berdasarkan undang-undang yang berkaitan dengan kasus ini dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dalam hal ini penulis akan menelaah dan mengkaji Praktek Persekongkolan Tender Dalam Penjualan Kapal Tanker Pertamina Very Large Crude Carrier (VLCC) ditinjau dari Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Pendekatan kasus (*case approach*), dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi yang telah menjadi putusan KPPU dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Putusan yang dipakai dalam skripsi ini adalah Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2004. Yang menjadi kajian pokok dalam pendekatan kasus adalah ratio decidendi atau reasoning yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai pada putusan di mana ratio decidendi atau reasoning tersebut merupakan referensi bagi penyusunan argumentasi dalam pemecahan permasalahan yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2005 : 93-94).

#### 1.4.3 Bahan Hukum

Sumber-sumber bahan penelitian hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut :

##### 1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. (Peter Mahmud Marzuki, 2005:141). Bahan hukum primer dalam penyusunan skripsi ini terdiri dari hukum nasional (hukum positif) yaitu terdiri Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Di Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

##### 1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah berupa semua implikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas Praktek Persekongkolan Tender Dalam Penjualan Kapal

Tanker Pertamina Very Large Crude Carrier (VLCC) ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Peter Mahmud Marzuki, 2005:141).

#### 1.4.4 Analisa Bahan Hukum

Sebelum melakukan analisis terhadap bahan hukum yang diperoleh, penulis harus melakukan langkah-langkah (1) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengelimir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan; (2) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekitarnya dipandang mempunyai relevansi; (3) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (4) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; (5) Memberikan perskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan (Peter Mahmud Marzuki, 2005:171).

Dengan menggunakan bahan-bahan tersebut, maka penulis dalam menarik kesimpulan menggunakan metode deduktif yaitu proses penarikan kesimpulan yang dilakukan dari pembahasan mengenai permasalahan yang mempunyai sifat umum menuju permasalahan yang bersifat khusus.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Persekongkolan Tender**

Dari ketentuan Pasal 22 Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat diartikan persekongkolan tender adalah perbuatan pelaku usaha yang melakukan kerja sama dengan pelaku usaha lain untuk menguasai pasar dengan cara mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Persekongkolan tender memuat unsur-unsur sebagai berikut :

1. Adanya Dua Atau Lebih Pelaku Usaha

Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 ditegaskan bahwa persekongkolan tender dapat terjadi tidak hanya antar pelaku usaha, tetapi juga pihak lain. Dalam tender pihak yang terlibat adalah pemilik pekerjaan (penawar tender) dan peserta tender. Namun, pengertian pihak lain dalam hal ini untuk mengantisipasi celah hukum bahwa persekongkolan dapat terjadi antara pelaku usaha (korporasi) tetapi juga antara pelaku usaha dengan individu. Individu misalnya oknum pemilik pekerjaan yang berkedudukan sebagai panitia tender. Atau dilakukan dengan individu yang mempunyai akses terhadap pemilik pekerjaan dan akses tersebut dapat mempengaruhi keputusan pemilik pekerjaan dalam menentukan pemenang tender.

2. Adanya Kerja Sama Untuk Melakukan Persekongkolan Dalam Tender

Dari pengertian dasar persekongkolan (*conspiracy*) yaitu kegiatan persekongkolan hanya dapat dilakukan apabila terdapat dua pihak atau lebih melakukan kerjasama secara tidak jujur, melawan hukum dan menghambat persaingan. Maksud dari pengertian tersebut persekongkolan terdapat kerja sama (*combination*) pelaku usaha yang terlibat di dalamnya untuk melakukan suatu perbuatan / kegiatan (*joint efforts*). Kerja sama itu diidentifikasi sebagai persekongkolan apabila dilakukan secara tidak jujur, melawan hukum (*unlawful*), dan anti persaingan sehat.



### 3. Adanya Tujuan Untuk Menguasai Pasar

Ketentuan Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1999 memberikan batasan perbuatan yang mengarah pada penguasaan pasar, sehingga persekongkolan tender sebagai konsekuensi pengertian persekongkolan harus memenuhi unsur penguasaan pasar, meskipun dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tidak menyebutkan unsur penguasaan pasar. Untuk itu persekongkolan tender harus dibuktikan adanya indikasi penguasaan pasar dengan melihat perbuatan yang dilakukan termasuk dalam ruang lingkup kegiatan untuk menguasai pasar.

### 4. Adanya Usaha Untuk Mengatur / Menentukan Pemenang Tender

Kerja sama yang dibangun para pihak dalam bersekongkol harus dibuktikan, bertujuan untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender

### 5. Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999 mendefinisikan persaingan usaha tidak sehat yaitu:

“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. Persekongkolan tender dinyatakan dilarang karena cara-cara dalam berkompetisi dilakukan secara tidak jujur, melawan hukum, dan menghambat persaingan.”

#### 2.1.1 Pengertian Persekongkolan

Pasal 1 angka 8 UU No. 5 Tahun 1999 memberikan definisi persekongkolan atau *konspirasi*, yaitu :

“Bentuk kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol”

Dalam persekongkolan selalu melibatkan dua pihak atau lebih untuk melakukan kerja sama. Pembentukan Undang-Undang memberikan tujuan persekongkolan secara limitatif untuk menguasai pasar bagi kepentingan pihak-pihak yang bersekongkol.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 membagi 3 (tiga) bentuk persekongkolan, yaitu :

1. Persekongkolan untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender.  
Sudah merupakan ketentuan umum bahwa pemenang tender tidak dapat diatur melainkan siapa yang paling memenuhi syarat penawaran dia yang menang. Oleh karena itu, dilarang persekongkolan untuk menentukan atau mengatur pemenang tender (Pasal 22).
2. Persekongkolan untuk memperoleh informasi yang dapat diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan.  
Yaitu persekongkolan antara pelaku usaha dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi tentang kegiatan usaha pesaingnya yang diunifikasi sebagai rahasia perusahaan. (Pasal 23).
3. Persekongkolan untuk menghambat produksi atau pemasaran barang/jasa.  
Salah satu taktik bisnis yang tidak sehat adalah usaha-usaha atau daya upaya yang dibuat dengan tujuan untuk menghambat produksi dan/atau pemasaran dari produk pelaku usaha pesaingnya dengan harapan agar produk yang dipasok atau ditawarkan tersebut menjadi kurang baik dari segi kualitas, dari segi jumlah dan ketepatan waktu yang dipersyaratkan (Pasal 24).

Pembentuk Undang-Undang menempatkan 3 (tiga) bentuk persekongkolan mempunyai kesamaan kekhasan (karakteristik) yang dapat diketahui dari pengertian (dasar) persekongkolan, yaitu :

1. Kegiatan persekongkolan hanya dapat dilakukan apabila terdapat dua pihak atau lebih melakukan kerja sama secara tidak jujur, melawan hukum, dan menghambat persaingan.
2. Bahwa tujuan dari persekongkolan adalah untuk menguasai pasar bersangkutan yaitu pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut (pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999).

Menurut Yakub Adi Krisanto (2005: 43) terdapat 2 (dua) unsur persekongkolan, yaitu :

- a. Adanya dua pihak atau lebih secara bersama-sama (*in concert*) melakukan perbuatan tertentu.
- b. Perbuatan yang disekongkolan merupakan perbuatan yang melawan atau melanggar hukum.

### 2.1.2 Pengertian Tender

Berdasarkan kamus hukum, tender atau *Aanbestenden (to put out contract)* adalah memborongkan pekerjaan / menyuruh pihak lain untuk mengerjakan atau memborong pekerjaan seluruhnya atau sebagian pekerjaan sesuai dengan perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh kedua belah pihak sebelum pekerjaan pemborongan itu dilakukan.

Dalam penjelasan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 Tender dalam hukum persaingan usaha Indonesia mempunyai pengertian tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa.

Dalam pengertian tender termasuk dalam ruang lingkup tender antara lain :

1. Tawaran mengajukan harga (terendah) untuk memborong suatu pekerjaan.
2. Tawaran mengajukan harga (terendah) untuk mengadakan barang-barang.
3. Tawaran mengajukan harga (terendah) untuk menyediakan jasa.

Pengertian dasar dari tender adalah dalam tender suatu pekerjaan meliputi pemborongan, pengadaan, dan penyediaan. Apabila pekerjaan / proyek ditenderkan, maka pelaku usaha yang menang dalam proses tender akan memborong, mengadakan, dan/atau menyediakan barang/jasa yang dikehendaki oleh pemilik pekerjaan kecuali ditentukan lain dalam perjanjian antara pemegang tender dengan pemilik pekerjaan.

Para pihak dalam tender terdiri atas pemilik pekerjaan / proyek yang melakukan tender dan pelaku usaha yang ingin melaksanakan proyek yang ditenderkan (peserta tender). Tender yang bertujuan untuk memperoleh pemenang tender dalam iklim tender yang kompetitif harus terdiri atas dua atau lebih pelaku usaha peserta tender. Dua atau lebih pelaku usaha akan berkompetisi dalam

mengajukan harga suatu proyek yang ditawarkan, sehingga apabila peserta tender hanya satu, maka pilihan pemilik pekerjaan menjadi lebih terbatas. Keterbatasan pilihan sangat tidak menguntungkan bagi pemilik pekerjaan karena ide dasar pelaksanaan tender adalah mendapatkan harga terendah dengan kualitas terbaik. Dengan keberadaan lebih dari dua peserta tender akan terjadi persaingan dalam pengajuan harga untuk memborong, mengadakan atau menyediakan barang/jasa.

## **2.2 Proses Tender Untuk Barang Milik Negara**

Pasal 10 angka (1) Keppres No. 80 Tahun 2003 disebutkan bahwa pengadaan barang/jasa yang wajib ditenderkan adalah semua pengadaan dengan nilai di atas Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan mengharuskan pengumuman secara terbuka atas rencana pengadaan barang/jasa tersebut, kecuali terhadap pengadaan barang/jasa yang bersifat rahasia.

Menurut Salim (dalam Ikarini Dani Widiyanti, 2006 : 20) proses tender untuk proyek pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan 4 (empat) cara, yaitu sebagai berikut :

1. Pelelangan Umum, syarat dilakukannya pelelangan umum adalah :
  - a. Diumumkan secara luas melalui media massa sekurang-kurangnya 1 (satu) media massa cetak dan papan pengumuman;
  - b. Dilakukannya penilaian kualifikasi, baik prakualifikasi maupun pasca kualifikasi;
  - c. Peserta yang berbentuk badan usaha harus sudah diregistrasi pada Lembaga;
  - d. Tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh lembaga.
2. Pelelangan Terbatas, syarat-syarat dalam pelelangan terbatas adalah :
  - a. Diumumkan secara luas melalui media massa sekurang-kurangnya 1 (satu) media massa cetak dan pengumuman;
  - b. Jumlah penyedia jasa terbatas;
  - c. Melalui proses prakualifikasi;
  - d. Peserta yang berbadan hukum sudah diregistrasi di Lembaga;

- e. Tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga.
3. Pemilihan Langsung, syarat dalam pemilihan langsung adalah :
    - a. Diundang sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawar;
    - b. Pemasukan dan pembukaan dokumen penawaran tidak perlu pada waktu yang bersamaan;
    - c. Peserta yang berbentuk badan usaha atau usaha perseorangan harus sudah diregistrasi pada Lembaga;
    - d. Tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau perseorangan tersebut harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga.
  4. Penunjukan Langsung, syarat dalam penunjukan langsung adalah :
    - a. Peserta yang berbentuk badan usaha atau usaha orang perseorangan harus sudah diregistrasi pada Lembaga;
    - b. Tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga;
    - c. Penyedia jasa yang bersangkutan merupakan pemegang hak paten atau pihak lain yang telah mendapat lisensi.

### **2.3 Prosedur Penyelesaian Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Salah satu tugas utama yang diberikan dalam Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999 kepada KPPU adalah melakukan upaya-upaya penegakan hukum persaingan usaha sehingga menumbuhkan iklim usaha yang kondusif melalui terciptanya persaingan usaha yang sehat, menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang, mencegah praktek-praktek monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat.

Berdasarkan Laporan KPPU (2005: 09) upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh KPPU direalisasikan melalui dua cara, yaitu :

1. Kegiatan non penanganan perkara yang meliputi :
  - a. Dengar pendapat
  - b. Monitoring pelaku usaha

Monitoring pelaku usaha adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Sekretariat Komisi untuk mendapatkan

kelengkapan dan kejelasan mengenai pelanggaran yang diduga atau patut diduga dilakukan oleh pelaku usaha berdasarkan data dan informasi yang berkembang di masyarakat. (Pasal 1 angka 7 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006)

Kegiatan monitoring pelaku usaha adalah melakukan pengawasan kepada pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar yang signifikan pada sektor industri tertentu, baik penguasaan terhadap barang atau jasa, atau keduanya, yang apabila pelaku usaha tersebut secara sendiri penguasaan terhadap barang dan/atau jasa tersebut mencapai 50% (lima puluh persen) atau lebih, atau apabila dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen). Tujuan dilakukannya monitoring terhadap pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar sebagaimana diuraikan diatas adalah untuk mengawasi perilaku pelaku usaha agar tidak menyalahgunakan posisi dominannya agar tidak terjadi praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. (Laporan KPPU, 2005 : 09)

2. Kegiatan penanganan perkara, yang dilakukan melalui tahapan pemeriksaan, dan pemeriksaan lanjutan sampai dengan menjatuhkan putusan.

Sesuai dengan ketentuan, KPPU merupakan lembaga yang dibentuk untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999. Melalui UU No. 5 Tahun 1999, KPPU diberi tugas dan wewenang untuk menerima laporan dari masyarakat yang terkait dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999.

Seluruh laporan yang diterima oleh KPPU akan dilakukan pengujian laporan, antara lain proses penelitian laporan, klarifikasi kepada pihak yang melaporkan dan pengamatan langsung di lapangan. Dari proses pengajuan tersebut, tidak seluruh laporan dapat masuk dalam kategori pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999. Disamping itu ditemukan pula laporan yang sebenarnya bukan yurisdiksi KPPU. Kategori ini meliputi laporan tindak pidana, permasalahan keperdataan, tembusan sanggahan tender dan laporan berkaitan dengan kebijakan persaingan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Terhadap laporan-laporan yang berkaitan dengan kebijakan persaingan yang dikeluarkan oleh pemerintah akan tetap ditindaklanjuti oleh KPPU. Laporan yang bukan yurisdiksi KPPU seperti korupsi, hak cipta, dumping dan sebagainya, KPPU akan memberikan arahan kepada pengirim surat agar

meneruskannya kelembaga-lembaga terkait seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Anti Dumping Indonesia (KADI), Kepolisian RI dan/atau Kejaksaan RI.

Prinsip kehati-hatian dalam menindaklanjuti laporan atau kasus sangat dipegang KPPU. Prinsip tersebut didasarkan pada beberapa hal antara lain, bahwa sebuah laporan harus didukung oleh data dan fakta yang akurat karena tidak menutup kemungkinan bahwa laporan yang disampaikan kepada KPPU digunakan oleh pihak-pihak tertentu sebagai alat untuk memfitnah, menekan atau mengambil keuntungan dari pihak lainnya. Dugaan persekongkolan tender masih merupakan porsi terbesar laporan yang diterima oleh KPPU.

Setelah sebuah laporan dari masyarakat, atau hasil monitoring yang dilakukan oleh KPPU ditindaklanjuti menjadi perkara persaingan usaha, maka akan memasuki sebuah proses penanganan perkara yang sampai dengan pengambilan putusan atas perkara tersebut akan memakan waktu selamalamanya 150 hari kerja.

Semua perkara yang ditangani oleh KPPU tidak seluruhnya menjadi sebuah putusan, sebab banyak kasus yang ditangani dapat dihentikan oleh KPPU. Dasar penghentian pemeriksaan perkara umumnya disebabkan oleh tidak ditemukan adanya alat bukti yang cukup. Dalam memutuskan suatu perkara, KPPU mendasarkan pada alat bukti yang sah dan cukup serta ada kesepakatan seluruh Anggota Komisi bahwa telah ada pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999.

## **BAB 3**

### **PEMBAHASAN**

#### **3.1 Kriteria Persekongkolan Tender Dalam Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999**

Ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melarang suatu perbuatan pelaku usaha yang bertujuan untuk menghambat atau anti persaingan usaha yang sehat. Perbuatan yang melanggar asas dan tujuan UU No. 5 Tahun 1999 yang secara substansi dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, dengan cara melakukan persekongkolan dengan pihak lain untuk mengatur dan menentukan pemenang tender diatur dalam Pasal 22 yang berbunyi bahwa “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.

Ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tersebut mensyaratkan adanya persekongkolan yang dilakukan oleh para pelaku usaha dengan pihak lain (pihak ketiga). Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 hanya dapat diterapkan, apabila pihak yang satu merupakan pelaku usaha, sedangkan pihak lainnya adalah pihak ketiga. UU No. 5 Tahun 1999 menegaskan, bahwa pihak lain disini tidak harus merupakan pesaing pihak pertama dan juga tidak harus berupa pelaku usaha, atau dapat juga pihak lain disini setidaknya-tidaknya adalah pesaing pihak pertama atau pelaku usaha.

Menurut L. Budi Kagramanto (2007: 94) disebutkan bahwa Persoalan dapat atau tidak dapat diterapkannya ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tersebut tergantung pada 2 (dua) elemen, yaitu adanya para pihak terkait yang harus atau mampu menunjukkan ciri-ciri ikut berpartisipasi, serta telah terjadi kesepakatan untuk melakukan kegiatan yang saling menyesuaikan dan bersifat kolusif. Persekongkolan tender merupakan kegiatan yang saling menyesuaikan dan bersifat kolusif serta ada suatu koordinasi yang dilakukan secara sengaja terhadap perilaku pelaku usaha yang secara faktual maupun yuridis tidak memiliki kekuatan mengikat, yang dengan sengaja mengganti persaingan usaha yang penuh dengan resiko dengan kerjasama praktis, sehingga berakibat terbentuknya kondisi pasar yang tidak sesuai dengan persyaratan persaingan usaha.



Larangan persekongkolan tender selain diatur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 juga diatur di dalam Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender. Dalam Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 disebutkan bahwa suatu perbuatan atau tindakan yang bertujuan membatasi akses pasar, tindakan-tindakan yang kolusif bersama-sama dengan pelaku usaha pesaingnya dalam suatu perjanjian untuk menguasai pasar secara bersama-sama, dan tindakan-tindakan yang bertujuan menghilangkan persaingan lainnya, merupakan tindakan anti persaingan. Persaingan usaha yang sehat merupakan bentuk proses demokrasi ekonomi yang memberi kesempatan seluas-luasnya kepada semua pihak untuk berusaha dalam pasar yang sama.

Menurut Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa persekongkolan dalam tender sering dikaitkan dengan pengadaan barang dan atau jasa yang dilakukan oleh Pemerintah (*Government Procurement*). Namun, jangkauan UU No. 5 Tahun 1999 dapat mencakup tidak hanya kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah, tetapi juga termasuk kegiatan yang dilakukan oleh sektor swasta. Memperhatikan isi Pasal 22 tersebut jelas bahwa persekongkolan yang terjadi melibatkan semua pihak, baik antara pelaku usaha dengan pesaingnya, maupun pelaku usaha dengan pemberi kerja atau dengan panitia penyelenggara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 tersebut secara jelas menerangkan dan/atau menggambarkan unsur-unsur persekongkolan tender yang terdiri atas :

1. Adanya Dua atau Lebih Pelaku Usaha

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 5 :

”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.”

Dalam tender tentunya terdapat lebih dari 2 (dua) pihak yaitu Pemilik kegiatan / Proyek (atau dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa disebut dengan Pengguna barang/jasa) dan Peserta Tender (Penyedia barang/jasa). Bagi perusahaan penyelenggara, tujuan dari tender adalah

mendapatkan harga penawaran tender yang paling rendah dengan kualitas barang/jasa yang terbaik dan untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan perbandingan berbagai macam harga penawaran lebih dari 1 (satu) penyedia barang/jasa.

## 2. Adanya Unsur Bersekongkol

Menurut Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan bersekongkol adalah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu. Unsur Bersekongkol antara lain :

- a. Kerjasama antara dua pihak atau lebih;
- b. secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya; dan atau
- c. membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan; dan atau
- d. menciptakan persaingan semu; dan atau
- e. menyetujui dan atau memfasilitasi; dan atau
- f. tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.

Dari pengertian dasar persekongkolan (*conspiracy*), di dalam persekongkolan terdapat kerja sama (*combination*) pelaku usaha yang terlibat di dalamnya untuk melakukan suatu perbuatan / kegiatan (*joint efforts*). Kerja sama itu diidentifikasi sebagai persekongkolan apabila dilakukan secara tidak jujur, melawan hukum (*unlawful*), dan anti persaingan sehat (Yakub Adi Krisanto, 2005 : 44).

## 3. Adanya Unsur Pihak Lain

Dalam pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 ditegaskan bahwa persekongkolan tender dapat terjadi tidak hanya antar pelaku usaha, tetapi juga pihak lain. Dalam tender, pihak yang terlibat adalah pemilik pekerjaan (penawar tender) dan peserta tender. Pihak lain adalah para pihak yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta

tender dan atau subjek hukum di luar peserta tender (Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999). Namun, menurut Yakub Adi Krisanto (2005 : 44) pengertian pihak lain dalam hal ini untuk mengantisipasi celah hukum bahwa persekongkolan dapat terjadi antar pelaku usaha (korporasi) tetapi juga antara pelaku usaha dengan individu. Individu misalnya oknum pemilik pekerjaan yang berkedudukan sebagai panitia tender. Atau dilakukan dengan individu yang mempunyai akses terhadap pemilik pekerjaan dan akses tersebut dapat mempengaruhi keputusan pemilik pekerjaan dalam menentukan pemenang tender.

Menurut L. Budi Kagramanto (2007 : 103 – 109) disebutkan bahwa pengertian pihak lain dalam hal ini meliputi para pihak yang terlibat, baik secara horizontal maupun vertikal dalam proses penawaran tender yang melakukan persekongkolan tender, baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subyek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut. Berdasarkan unsur “pihak lain” ini terdapat 3 bentuk persekongkolan tender, yaitu :

a. Persekongkolan tender horizontal

Bentuk persekongkolan ini merupakan suatu tindakan kerjasama yang dilakukan oleh para penawar tender dengan mengupayakan agar salah satu pihak ditentukan sebagai pemenang dengan cara bertukar informasi harga serta menaikkan atau menurunkan harga penawaran. Kegiatan dalam bentuk persekongkolan horizontal seringkali dilakukan oleh pelaku usaha / peserta tender dengan menciptakan persaingan semu antar peserta tender lainnya.

b. Persekongkolan tender vertikal

Dalam bentuk persekongkolan tender vertikal biasanya ada suatu kerjasama, dan kerjasama tersebut dilakukan antara satu atau beberapa pelaku usaha / penawar dengan panitia pelaksana tender sebagai pengguna barang dan atau jasa. Dalam pola ini, biasanya panitia memberikan berbagai kemudahan atas persyaratan-persyaratan bagi seorang penawar, sehingga dia dapat memenangkan penawaran tersebut.

c. Persekongkolan tender horizontal dan vertikal

Bentuk persekongkolan tender ini merupakan 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.

4. Adanya Usaha Untuk Mengatur / Menentukan Pemenang Tender

Dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1999 memberikan batasan perbuatan yang mengarah pada penguasaan pasar, sehingga persekongkolan tender sebagai konsekuensi pengertian persekongkolan harus memenuhi unsur penguasaan pasar, meskipun dalam pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tidak menyebutkan unsur penguasaan pasar. Untuk itu persekongkolan tender harus dibuktikan adanya indikasi penguasaan pasar dengan melihat perbuatan yang dilakukan termasuk dalam ruang lingkup kegiatan untuk menguasai pasar.

Unsur ini diartikan sebagai suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol, yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan atau untuk mengatur / menentukan pemenang tender dengan berbagai cara. Pengaturan dan atau penentuan pemenang tender tersebut meliputi antara lain, menetapkan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan sebagainya. Pengaturan dan penentuan pemenang tender dapat dilakukan secara horizontal maupun vertikal, artinya baik dilakukan oleh para pelaku usaha atau panitia pelaksana (L. Budi Kagramanto, 2007 : 110). Terdapat hubungan simbiosisme antara tujuan untuk menguasai pasar dan mengatur / menentukan pemenang tender, artinya bahwa salah satu tujuan akan tercapai dengan mencapai tujuan lain terlebih dahulu. Dalam persekongkolan tender, tujuan untuk menguasai pasar akan tercapai apabila para pihak yang bersekongkol dapat menentukan dan mengatur pemenang tender.

## 5. Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999 mendefinisikan persaingan usaha tidak sehat yaitu:

“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. Persekongkolan tender dinyatakan dilarang karena cara-cara dalam berkompetisi dilakukan secara tidak jujur, melawan hukum, dan menghambat persaingan.”

Pelaksanaan tender wajib memenuhi asas keadilan, keterbukaan dan tidak diskriminatif. Selain itu, menurut Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tender harus memperhatikan hal-hal yang tidak bertentangan dengan asas persaingan usaha yang sehat, yaitu :

- 1) Tender tidak bersifat diskriminatif, dapat dipenuhi oleh semua calon peserta tender dengan kompetensi yang sama;
- 2) Tender tidak diarahkan pada pelaku usaha tertentu dengan kualifikasi dan spesifikasi teknis tertentu;
- 3) Tender tidak mempersyaratkan kualifikasi dan spesifikasi teknis produk tertentu;
- 4) Tender harus bersifat terbuka, transparan dan diumumkan dalam media masa dalam jangka waktu yang cukup.

Karena itu, tender harus dilakukan secara terbuka untuk umum dengan pengumuman secara luas melalui media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan bilamana dimungkinkan melalui media elektronik, sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya. Unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tersebut merupakan kriteria larangan persekongkolan tender.

Kasus Penjualan Kapal Tanker Pertamina VLCC menjadi satu hal yang menarik untuk dikaji karena dianggap sebagai jenis pelanggaran yang sangat serius dan menggunakan mekanisme yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pada tanggal 29 Juni 2004 dan tanggal 9 Juli 2004, KPPU telah menerima laporan yang pada pokoknya terdapat dugaan

pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 terkait dengan proses Penjualan 2 (dua) unit tanker VLCC Nomor Hull 1540 dan 1541 milik PT Pertamina. Setelah KPPU mendapat laporan kemudian KPPU meneliti atas laporan tersebut dan KPPU menyatakan laporan telah lengkap dan jelas, barulah dilakukan pemeriksaan pendahuluan dengan surat penetapan dari KPPU No. 13/PEN/KPPU/VII/2004 tanggal 29 Juli 2004 tentang Pemeriksaan Pendahuluan Perkara No. 07/KPPU-L/2004.

Dalam pemeriksaan pendahuluan, tim pemeriksa telah mendengar keterangan dari para pelapor, para terlapor dan para saksi. Setelah melakukan pemeriksaan pendahuluan, Tim Pemeriksa menemukan indikasi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 16, Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Tim Pemeriksa merekomendasikan agar pemeriksaan dilanjutkan ke Pemeriksaan Lanjutan dengan alasan sebagai berikut :

1. Bahwa telah terjadi persekongkolan antara Terlapor I (PT Pertamina) dengan badan usaha asing (pihak luar negeri) dalam hal ini Terlapor II (Goldman Sachs, Pte.);
2. Telah terjadi diskriminasi dalam proses penunjukan *financial advisor and arranger* serta diskriminasi dalam penentuan pemenang dalam tender Divestasi VLCC;
3. Terjadinya persekongkolan untuk menentukan pemenang dalam tender Divestasi VLCC.

Dalam pemeriksaan lanjutan, Majelis Komisi telah mendengar keterangan dari para saksi, para ahli dan para terlapor. Dalam proses pemeriksaan KPPU terhadap kasus Penjualan Kapal Tanker Pertamina VLCC ini Majelis Komisi KPPU telah mengambil keputusan bahwa telah terjadi persekongkolan untuk mengatur pemenang tender. Keputusan ini diambil setelah melakukan serangkaian proses pemeriksaan terhadap pelaku usaha, saksi atau pihak lain yang terlibat dalam kasus tersebut. Keputusan ini berdasarkan hasil pemeriksaan yang memadai dengan meminta keterangan dari 23 (dua puluh tiga) saksi, keterangan 3 (tiga) ahli, meneliti sekitar 291 (dua ratus sembilan puluh satu) dokumen dan surat menyurat dengan pihak terkait di dalam dan di luar negeri.

Kriteria yang digunakan oleh Majelis Komisi untuk memutuskan telah terjadi persekongkolan tender dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2004 adalah kriteria yang dimaksud oleh UU No. 5 Tahun 1999, sebagai berikut :

1. Pada kasus Penjualan Kapal Tanker Pertamina VLCC ini terdapat para pihak yang dinyatakan sebagai terlapor, yaitu :
  - a. PT Pertamina (Persero), yang beralamat kantor di Jalan Medan Merdeka Timur 1A Jakarta Pusat 10110, selanjutnya disebut sebagai **Terlapor I**;
  - b. Goldman Sachs (Singapore), Pte, yang beralamat kantor di 1 Raffles Link #07-01, Singapore 039393, selanjutnya disebut sebagai **Terlapor II**;
  - c. Frontline, Ltd., yang beralamat kantor di Par-La-Ville Place, 14 Par-La-Ville Road Hamilton HM 08, Bermuda, selanjutnya disebut sebagai **Terlapor III**;
  - d. PT Corvina Mitrakreasi, yang beralamat kantor di Menara Kebon Sirih Lt. 21, Suite 2106, Jalan Kebon Sirih No. 17-19, Jakarta 10340, selanjutnya disebut sebagai **Terlapor IV**;
  - e. PT Perusahaan Pelayaran Equinox, yang berlamat kantor di World Trade Center Lt. 17 Jalan Jenderal Sudirman Kav. 29-31, Jakarta 12920, selanjutnya disebut sebagai **Terlapor V**.
2. Pada kasus ini, terdapat diskriminasi dalam penunjukan langsung Goldman Sachs (Singapore), Pte sebagai *financial advisor and arranger* oleh PT Pertamina tanpa melalui pelelangan atau pemilihan langsung dan apabila diperlukan melakukan klarifikasi / negosiasi baik teknis maupun harga. Serta adanya diskriminasi dalam penentuan pemenang dalam tender Penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker Pertamina VLCC, dalam hal penerimaan penawaran (*bid*) ketiga dari Frontline.

Pada proses penjualan 2 unit Kapal Tanker Pertamina VLCC tersebut terbukti telah terjadi persekongkolan antara Pertamina dengan Goldman Sachs untuk memenangkan Frontline dengan bukti persekongkolan sebagai berikut :

- (1) memberikan kesempatan kepada Frontline melalui brokernya (PT. Equinox) untuk memasukkan penawaran ketiga saat batas waktu pengajuan penawaran telah ditutup tanggal 7 Juni 2004, terbukti dari

adanya korespondensi e-mail PT. Equinox selaku broker dengan Frontline pada tanggal 9 Juni 2004,

- (2) Penawaran ketiga Frontline yang berbeda tipis sebesar US \$ 500 ribu dengan penawaran yang kedua dari Essar,
- (3) Pembukaan sampul penawaran ketiga Frontline tidak dilakukan dihadapan Notaris (sebagaimana diatur dalam ketentuan tender yang dibuat sendiri oleh Goldman Sachs / *request for bid*).

Akibatnya, terdapat kerugian antara US \$ 20 juta, US \$ 56 juta untuk 2 (dua) unit VLCC karena harga yang diperoleh hanya sebesar US \$ 184 juta untuk 2 (dua) unit tanker VLCC, jauh di bawah harga pasar saat itu (Juli 2004) yang berkisar antara US \$ 204 juta sampai US \$ 240 juta untuk 2 (dua) unit VLCC.

3. Yang dimaksud dengan pihak lain adalah salah satu atau lebih dari Terlapor I (PT. Pertamina) sampai dengan Terlapor V (PT. Perusahaan Pelayaran Equinox) yang melakukan persekongkolan dengan salah satu atau lebih dari Terlapor I (PT Pertamina) sampai dengan Terlapor V (PT. Perusahaan Pelayaran Equinox).

4. Bahwa Tim Pemeriksa KPPU menemukan adanya indikasi kuat terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi :

“Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yaitu:

d. melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.”

Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 pada prinsipnya melarang kegiatan penguasaan pasar oleh pelaku usaha, baik sendiri maupun bersama dengan pelaku usaha lain. KPPU dalam putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 menafsirkan pengertian praktik diskriminasi sebagai tindakan, sikap dan perlakuan yang berbeda terhadap pelaku usaha untuk mendapatkan kesempatan yang sama. Dengan demikian praktik diskriminasi tidak selalu berarti tindakan, sikap dan perlakuan yang lebih buruk dari tindakan, sikap



dan perlakuan seharusnya tetapi dapat juga berupa tindakan sikap dan perlakuan istimewa dari sikap dan tindakan yang seharusnya. Bukti bahwa penunjukan langsung Goldman Sachs Pte sebagai *Financial Advisor and Arranger* dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 mengindikasikan adanya praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu dapat dilihat dari Penunjukan langsung Goldman Sachs Pte. dilakukan tanpa menggunakan mekanisme tender. Hal ini merupakan tindakan yang istimewa bagi pelaku usaha mengingat selama ini proses pemilihan penyedia barang/jasa di lingkungan Pertamina selalu menggunakan mekanisme tender. Serta alasan penunjukan langsung *Arranger* karena alasan waktu yang mendesak adalah tidak relevan dan tidak berdasar. Majelis Komisi KPPU telah mengambil keputusan bahwa telah terjadi persekongkolan antara Terlapor I (PT. Pertamina) dengan Terlapor II (Goldman Sachs (Pte.)) untuk mengatur Terlapor III (Frontline, Ltd.) sebagai pemenang tender.

5. Bahwa dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang kasus Penjualan Kapal Tanker Pertamina VLCC ini terbukti Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat dilihat dari terjadinya persekongkolan untuk menentukan pemenang tender dalam Penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker Pertamina VLCC. Tindakan-tindakan yang telah dilakukan oleh PT. Pertamina, Goldman Sachs (Pte), Frontline, Ltd., dan PT. Perusahaan Pelayaran Equinox telah jelas menghambat secara melawan hukum peserta tender lain sebagai pemenang tender Divestasi VLCC dengan tidak diberinya kesempatan bagi Essar dan OSG untuk memasukkan *bid* ketiga telah menghilangkan kesempatan untuk memperoleh harga VLCC yang lebih tinggi. Persaingan usaha tidak sehat dapat terjadi apabila para 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.

Berdasarkan analisa terhadap Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 dengan demikian kriteria persekongkolan tender dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang Kasus Penjualan 2 (dua) Unit Kapal Tanker Pertamina

VLCC tersebut telah sesuai dan/atau memenuhi kriteria persekongkolan tender dan tujuan penegakan hukum dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

### **3.2 Dasar Pertimbangan Majelis Komisi Dalam Mengambil Keputusan Terhadap Kasus Penjualan Kapal Tanker Pertamina VLCC**

Putusan Majelis Komisi KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker Pertamina VLCC yang menyatakan terlapor telah melanggar ketentuan Pasal 16, Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 seperti halnya putusan-putusan persekongkolan tender lainnya juga menggunakan alasan-alasan dan dasar pertimbangan hukum. Pertimbangan Majelis Komisi dalam memutus perkara Penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker Pertamina VLCC ini antara lain :

Majelis Komisi mempertimbangkan hasil keterangan-keterangan dan dokumen-dokumen yang diperoleh selama pemeriksaan, antara lain dalam Pra Penjualan dan Proses Penjualan Kapal Tanker Pertamina VLCC. Pra penjualan Kapal Tanker Pertamina dalam Putusan KPPU NO. 07/KPPU-L/2004, PT. Pertamina melaksanakan tender pembangunan 2 (dua) unit Kapal Tanker yang dimenangkan oleh Hyundai Heavy Industries Co. Ltd di Ulsan, Korea pada tanggal 12 November 2002 dengan harga masing-masing US \$ 65.400.000. Pendanaan VLCC dilaksanakan dengan cara penerbitan obligasi atas nama PT. Pertamina Tongkang. Dalam rangka penerbitan obligasi tersebut, pada bulan Februari 2003, PT. Pertamina Tongkang mengadakan *beauty contest* yang dimenangkan oleh PT. Bahana Sekuritas yang bermitra dengan Citigroup. Tanggal 17 September 2003 terjadi perubahan status Pertamina menjadi Perseroan Terbatas dan pergantian jajaran komisaris dan Direksi PT. Pertamina. Sekitar akhir September 2003, Direksi baru PT. Pertamina membatalkan rencana penerbitan obligasi untuk pendanaan pembangunan VLCC yang dikeluarkan atas nama PT. Pertamina Tongkang sebagai alternatif pendanaan, PT. Pertamina melakukan penjajakan untuk mendapatkan *soft loan* dari Korean Exim Bank. *Cash flow* PT Pertamina pada saat tersebut dalam kondisi terganggu dikarenakan naiknya harga minyak mentah dunia, beban menanggung subsidi BBM, kewajiban pembayaran bea masuk dan pajak yang dibayar di muka. Kondisi

tersebut bertambah buruk dengan kewajiban pembayaran pembangunan VLCC dari kas PT. Pertamina sendiri.

Pada tanggal 23 Oktober 2003, Direksi PT. Pertamina membentuk Tim untuk mengkaji kelayakan kepemilikan PT. Pertamina atas 2 (dua) unit Kapal Tanker VLCC dengan menggunakan konsultan studi kelayakan yaitu Japan Marine. Tetapi pada tanggal 6 April 2004 Direksi PT. Pertamina memutuskan untuk menjual VLCC secara langsung tanpa menunggu hasil studi kelayakan dari Japan Marine. Kemudian Komisaris PT. Pertamina menandatangani Berita Acara persetujuan untuk menjual 2 (dua) unit VLCC. Direksi dan Komisaris PT. Pertamina juga mengeluarkan persetujuan atas usulan tertulis dari Direktur keuangan PT. Pertamina untuk melaksanakan divestasi 2 (dua) unit VLCC secara putus dan penunjukan Goldman Sachs sebagai *financial advisor and arranger* dalam proses divestasi tersebut. Alasan utama penjualan kapal tanker tersebut sangat besar dan tidak sebanding dengan kemanfaatannya yang diperoleh bagi Pertamina, selain itu jika terjadi kerusakan maka biaya yang dikeluarkan tidaklah sedikit. Penunjukan Goldman Sachs sebagai *financial advisor and arranger* dalam divestasi tersebut dilakukan tanpa melalui tender dengan alasan pekerjaan yang mendesak, seharusnya dilakukan melalui pelelangan karena pekerjaan tersebut sudah sepatutnya bernilai diatas Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan sesuai dengan SK No. Kpts-077/C0000/2000 yang merupakan dasar pijakan atau pedoman dalam pengadaan barang dan atau jasa di lingkungan Pertamina yang mengacu kepada Keppres No. 80 Tahun 2003 bahwa dalam pengadaan barang atau jasa diatas nilai tersebut harus dilakukan dengan metode pelelangan.

Proses penjualan Kapal Tanker VLCC milik Pertamina dilakukan pada akhir April 2004, sejumlah perusahaan yang berminat telah menulis surat kepada PT Pertamina untuk menyampaikan niat membeli VLCC. Pada tanggal 10 Mei 2004, Goldman Sachs bertindak atas nama dan instruksi PT Pertamina mengirim *Request for Bid* kepada 43 (empat puluh tiga) pembeli potensial, beberapa diantaranya melalui agen. *Potential bidder* yang dipilih telah diidentifikasi dalam suatu pengamatan yang cermat oleh Goldman Sachs dan PT. Pertamina berdasarkan surat pernyataan minat pendahuluan dan keterangan dari bagian perkapalan PT. Pertamina. Kemudian PT. Pertamina mengkonfirmasi kecocokan

pembeli potensial sebelum *Request for Bid* dikirimkan. Terdapat 7 (tujuh) perusahaan yang mengajukan penawaran, 6 (enam) perusahaan dari 43 (empat puluh tiga) *potential bidder* yang diundang dan 1 (satu) perusahaan yang tidak diundang sebelumnya. Goldman Sachs memperbolehkan PT. Perusahaan Pelayaran Equinox bertindak sebagai agen untuk beberapa *potential bidder* dan sebagai liason (penghubung) dari perusahaan-perusahaan yang diwakilinya dalam mengajukan penawaran.

*Bid* pertama dibuka di kantor Goldman Sachs di Singapura pada tanggal 25 Mei 2004, dihadiri oleh seluruh peserta sesuai dengan daftar hadir. Berdasarkan hasil evaluasi penawaran dan pembobotan yang dilakukan oleh Goldman Sachs dan PT. Pertamina, ada 3 (tiga) *potential bidder* yang memenuhi kriteria, yaitu Frontline, Essar Shipping, Ltd., dan Overseas Shipholding Group (OSG). Selanjutnya, ketiga *shortlisted bidder* diberi kesempatan untuk melakukan due diligence di Korea dan untuk memasukkan *enhancement bid* (penawaran kedua) paling lambat pada tanggal 7 Juni 2004 di kantor Goldman Sachs pukul 13.00 waktu Singapore. Hasil penilaian terhadap penawaran kedua, harga tertinggi senilai US \$ 183,5 juta ditawarkan oleh Essar, tetapi skor tertinggi diraih oleh Frontline yang hanya mengajukan penawaran harga sebesar US \$ 178 juta.

Direksi Pertamina dalam rapat pada tanggal 8 Juni 2004 memiliki keraguan untuk menetapkan Frontline sebagai pemenang karena adanya selisih harga sebesar US \$ 5,5 juta (sekitar Rp. 50 miliar). Kemudian Pertamina meminta Goldman Sachs untuk meminta klarifikasi dari Essar perihal kepatuhan dan kesanggupan membayar. Pada hari yang sama Essar telah mengirimkan faximile kepada Goldman Sachs dan Pertamina yang menyatakan kesanggupan untuk memenuhi kewajibannya walaupun tidak persis seperti waktu yang dimintakan semula. Tetapi sampai dengan diputuskannya pemenang tender, Goldman Sachs tidak pernah melaporkan isi surat tersebut kepada Direksi Pertamina. Demikian pula Direktur Utama Pertamina saat itu mengaku tidak pernah menerima faximile tersebut, bahkan merasa terkejut sewaktu faximile tersebut ditunjukkan oleh Majelis Komisi di muka persidangan.

Dalam penyelidikan Majelis Komisi menemukan fakta bahwa Frontline belum melakukan pembayaran secara penuh kepada Pertamina atas pembalian 2

(dua) unit kapal tanker VLCC Pertamina sebagaimana telah diperjanjikan sebelumnya dalam Sale and Purchase Agreement (SPA) antara Pertamina dan Frontline, yaitu sebesar US \$ 184 juta. Frontline membayar kepada Pertamina sebesar US \$ 170,863 juta saja. Dengan demikian terdapat selisih pembayaran sebesar US \$ 13,137 juta (sekitar Rp. 118,233 Miliar). Berdasarkan hal tersebut, penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker VLCC milik Pertamina tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.

Majelis Komisi dalam pertimbangan hukumnya juga mempertimbangkan Pembelaan (dalam bentuk tertulis) yang dilakukan oleh Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor V. Pembelaan dari Terlapor I dengan surat bulan Agustus 2004 yang berisi tentang Visi Pertamina (Persero) yaitu menjadi perusahaan yang unggul, maju dan terpadang. Pertamina tidak akan lagi sepenuhnya bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan BBM dalam negeri setelah tahun 2005 sehingga kebijakan investasi lebih difokuskan pada proyek-proyek yang mampu meningkatkan laba bagi perusahaan, berorientasi pada sektor hulu. Kinerja keuangan PT. Pertamina (Persero), kondisi keuangan Pertamina sudah sangat kritis yang menyebabkan terganggunya Pertamina untuk melakukan impor minyak mentah sehingga stok BBM dalam negeri juga kritis, posisi arus kas Pertamina per 1 Januari 2004 menunjukkan dana tunai yang dimiliki tinggal sekitar Rp. 2 triliun (dua triliun rupiah) hingga Rp. 2,5 triliun (dua koma lima triliun rupiah) sementara utang net telah mencapai Rp. 16 triliun (enam belas triliun) dan diperkirakan pada bulan Juli sudah meningkat menjadi Rp. 23 triliun (dua puluh tiga triliun).

Latar belakang pengadaan VLCC dan latar belakang penjualan VLCC yang pada awalnya didasarkan pada kebutuhan Pertamina untuk meningkatkan efisiensi dalam transportasi minyak mentah dan produk untuk operasi kilang Pertamina. Sesuai dengan hasil keekonomian atas pengadaan dua Kapal Tanker VLCC ini, diperoleh hasil yang menunjukkan investasi untuk kapal tanker VLCC masih mampu memberikan keuntungan marginal walaupun memberikan konsekuensi kenaikan *charter rate*. Kemudian dilakukan kajian ulang mengenai perlu tidaknya perusahaan memiliki kapal tanker VLCC serta kemungkinan perusahaan untuk melakukan leasing/sewa kapal tanker VLCC dari pihak luar.

Berdasarkan hasil Rapat Komisaris, Komisaris menyetujui usulan Direksi untuk penjualan Kapal tanker VLCC tersebut karena *Cash Flow* perusahaan tidak mendukung.

Dalam Pelaksanaan penjualan kapal tanker VLCC milik Pertamina, penyerahan kapal dipercepat menjadi tanggal 9 Juli 2004, dimana Pertamina harus segera mempersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan serah terima kapal sehingga waktu yang tersedia untuk melakukan proses penjualan sangat terbatas yaitu 6 minggu. Dalam rangka penjualan kapal tanker di alas Pertamina perlu didampingi oleh *financial advisor* (jasa keuangan) yang telah berpengalaman secara Internasional agar diperoleh hasil penjualan yang maksimal, maka Pertamina menunjuk Goldman Sachs yang didasarkan bahwa penawaran yang kompetitif. Kemudian dilakukan proses penjualan yang dilaksanakan oleh Tim Divestasi VLCC bersama Goldman Sachs, dan Direksi menyetujui *shortlist* 3 (tiga) perusahaan. Selanjutnya ketiga calon tersebut melakukan *due diligence data room* (Jakarta dan Ulsan) dan inspeksi fisik kapal di galangan Hyundai (Ulsan). Akhirnya pada tanggal 10 Juni 2004 dalam rapat Direksi Pertamina, setelah mendapat penjelasan hasil pengujian terhadap calon pemenang serta adanya penawaran optional kedua dari Frontline, Ltd. yang dilakukan oleh Goldman Sachs, Direksi Pertamina secara musyawarah dan mufakat memutuskan dan menetapkan Frontline, Ltd. sebagai pemenang tender. Penetapan dan keputusan Direksi dibuat dalam Persetujuan Berita Acara yang ditandatangani oleh seluruh Direksi, pada saat itu juga dilakukan proses pencairan bid bond Frontline Ltd. sebesar 10 juta US Dollar dan masuk ke Rekening Pertamina. Tanggal 11 Juni 2004 dilakukan *Sale and Purchase Agreement* (SPA) ditandatangani oleh Frontline dan Pertamina dan 20% uang muka diproses untuk dimasukkan ke rekening bersama (*joint account*). Setelah itu proses divestasi VLCC akan berakhir untuk masing-masing VLCC setelah penyerahan Kapal Pertamina kepada Frontline Ltd. dan penyelesaian seluruh dokumen yang terkait dengan masing-masing kapal.

Pembelaan (dalam bentuk tertulis) dari Terlapor II (Goldman Sachs) dengan surat tertanggal 10 Desember 2004 yang telah diterjemahkan dengan terjemahan tidak resmi oleh Terlapor II (Goldman Sachs) dengan surat tanggal 13

Desember 2004 yang menyatakan bahwa Goldman Sachs Singapura ingin mengambil kesempatan untuk kembali menegaskan bahwa Goldman Sachs Singapura telah ditunjuk oleh Pertamina hanya sebagai Penasehat Keuangan dan tidak memiliki kewenangan mengenai metode penjualan VLCC ataupun mengenai cara memenangkan tender yang telah digunakan dalam proses tender. Kewenangan tersebut secara eksklusif tetap pada Pertamina dan Pertamina sendiri yang membuat keputusan-keputusan tersebut untuk kepentingan ekonomisnya. Goldman Sachs Singapura menjalankan peranannya sebagai penasehat keuangan sesuai dengan Engagement Agreement untuk kepentingan kliennya, Pertamina dan konsisten dengan praktek industri untuk transaksi tipe ini.

Pembelaan (dalam bentuk tertulis) dari Terlapor V (PT. Perusahaan Pelayaran Equinox) dengan surat Ref : 01/040/EQ-TSCC/09/04 tertanggal 3 September 2004 yang menyatakan bahwa menyampaikan ralat atas keterangan yang telah diberikan oleh PT. Perusahaan Pelayaran Equinox tentang harga penawaran kedua. Pada saat pemeriksaan PT. Perusahaan Pelayaran Equinox menyampaikan keterangan penawaran kedua sejumlah US\$ 179,000,000 yang mana setelah dilakukan pemeriksaan lebih lanjut terhadap dokumen-dokumen PT. Perusahaan Pelayaran Equinox, ternyata penawaran kedua sejumlah US\$ 178,000,000 bukan US\$ 179,000,000. PT Perusahaan Pelayaran Equinox juga menjelaskan lebih lanjut dalam proses transaksi Divestasi kedua kapal VLCC milik Pertamina, PT. Perusahaan Pelayaran Equinox mengklarifikasi bahwa dalam transaksi tersebut PT. Perusahaan Pelayaran Equinox hanya merupakan sebagai agen dari Frontline dalam transaksi tersebut. Berhubung posisi PT. Perusahaan Pelayaran Equinox adalah hanya sebagai agen, maka PT. Perusahaan Pelayaran Equinox hanya bertindak sesuai dengan instruksi yang diterima dari Frontline.

Dasar pertimbangan Majelis Komisi juga dilihat dari tanggapan KPPU. KPPU telah menduga bahwa terlapor II (Goldman Sachs) Singapura telah melanggar Pasal 16, Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 UU No. 5 tahun 1999. Goldman Sachs Singapura telah melanggar Pasal 16, KPPU tidak membuat dugaan-dugaan khusus apapun mengenai sifat dari pelanggaran dan/atau menunjuk kepada “perjanjian” manapun yang menjadi subyek atas dugaan pelanggaran sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 16. Tidak ada ketentuan dalam

*Engagement Agreement* yang dapat menunjuk kepada praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Goldman Sachs telah ditunjuk semata-mata sebagai penasehat keuangan untuk Pertamina, dan adalah jelas bahwa Goldman Sachs Singapura pada setiap waktu telah bekerja dalam lingkup penunjukannya berdasarkan *Engagement Agreement* dimana Pertamina sendiri yang memegang seluruh pembuatan keputusan dalam proses tender dan hasilnya.

Goldman Sachs atau setiap karyawannya tidak pernah membuat perjanjian, pengaturan ataupun mencapai kesepakatan dengan Frontline dan/atau Equinox mengenai keputusan Pertamina untuk memenangkan tender kepada Frontline pada tanggal 10 Juni 2004. Frontline telah diperlakukan secara eksklusif sebagai peserta tender yang *arms-length* dalam suatu tender yang kompetitif dan dapat berhasil hanya dengan menawarkan penawaran tertinggi yang memang dilakukannya. Frontline secara nyata memberikan penawaran tertinggi, tidak ada manfaat bagi Goldman Sachs untuk mengungkapkan kepada salah satu penawar setiap informasi mengenai besarnya tender yang dimasukkan oleh penawar lainnya. Tidak ada hubungan antara Goldman Sachs dan Frontline dan/atau Equinox yang melahirkan suatu perjanjian atau pengaturan yang dapat menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Goldman Sachs untuk berurusan dengan Frontline pada dasarnya hanya melalui Equinox karena Equinox bertindak sebagai agen Frontline yang sah. Dengan demikian, tidak ada “perjanjian” antara Goldman Sachs dan Frontline dan/atau Equinox sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16.

KPPU telah menduga bahwa Goldman Sachs Singapura telah melanggar Pasal 19 (d) dengan membuat suatu rencana yang bertentangan dengan hukum dan rahasia dengan Frontline yang mengakibatkan Frontline berhasil menjadi pemenang tender. Perhatian KPPU nampaknya timbul secara khusus dari fakta bahwa perusahaan-perusahaan dalam Goldman Sachs memegang sedikit saham-saham di Frontline. Goldman Sachs Singapura bertindak sesuai dengan kewajiban-kewajibannya kepada Pertamina dalam menyerahkan *unsolicited bid* Frontline kepada Pertamina untuk pertimbangan dan Goldman Sachs Singapura tidak memiliki kepentingan apapun di Frontline dan karena adanya prosedur-prosedur internal tidak mengetahui mengenai saham-saham yang dipegang oleh



Goldman Sach di Frontline, baik yang dimilikinya sendiri dan untuk klien-kliennya.

Pada Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 ini Majelis Komisi juga mempertimbangkan terpenuhinya unsur-unsur persekongkolan tender dalam perkara Penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker VLCC milik Pertamina yang sesuai dengan ketentuan Pasal 22 dan Pedoman pelaksanaan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan unsur-unsur persekongkolan tender terdiri atas :

1. Adanya Pelaku usaha

Yang dimaksud pelaku usaha sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 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 negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Pelaku usaha dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang kasus Penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker Pertamina VLCC, sebagai berikut :

- a. PT Pertamina (Terlapor I);
- b. Goldman Sachs, Pte. (Terlapor II);
- c. Frontline, Ltd. (Terlapor III);
- d. PT Corvina Mitrakreasi (Terlapor IV);
- e. PT Perusahaan Pelayaran Equinox (Terlapor V).

2. Adanya unsur bersekongkol

Yang dimaksud persekongkolan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 8 UU No. 5 Tahun 1999 adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol. Pengertian bersekongkol dalam rangka mengatur dan atau menentukan pemenang tender adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih, secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian (*concerted action*) dan atau membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan dan atau

menciptakan persaingan semu dan atau menyetujui dan atau memfasilitasi dan atau tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu. Sehingga di dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 telah jelas bahwa Terlapor I (PT. Pertamina) melakukan penunjukan langsung terhadap Terlapor II (Goldman Sachs, Pte.) dan Terlapor I (PT. Pertamina) dan Terlapor II (Goldman Sachs, Pte.) mengatur dan atau menentukan Terlapor III (Frontline, Ltd.) sebagai pemenang tender.

3. Adanya unsur pihak lain

Yang dimaksud dengan pihak lain adalah salah satu atau lebih dari Terlapor I sampai dengan Terlapor V yang melakukan persekongkolan dengan salah satu atau lebih dari Terlapor I sampai dengan Terlapor V. Dengan demikian pihak lain dapat berupa Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor V.

4. Adanya unsur mengatur dan atau menentukan pemenang

Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 dalam kasus Penjualan Kapal Tanker Pertamina VLCC ini sudah jelas terpenuhi dalam mengatur dan atau menentukan pemenang karena sudah ada indikasi kuat dalam rangka Terlapor I dan Terlapor II mengatur Terlapor III sebagai pemenang tender.

5. Mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat

Yang dimaksud persaingan usaha tidak sehat sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999 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. Pada putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 dapat dilihat dari tindakan-tindakan yang telah dilakukan Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor V sudah nyata telah menghambat secara melawan hukum peserta tender lain sebagai pemenang tender Divestasi VLCC.

Dari unsur-unsur persekongkolan tender di atas Majelis Komisi juga mempertimbangkan hal-hal lain, sebagai berikut :

1. Perihal Terlapor I

Terlapor I adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bertaraf internasional dan merupakan salah satu *flag carrier* perusahaan Indonesia yang dimiliki oleh Pemerintah Republik Indonesia. Berdasarkan hasil pemeriksaan ternyata Dierktur Keuangan Terlapor I berperan sangat dominan dan menentukan dalam pelanggaran yang dilakukan oleh Terlapor I dalam proses Divestasi VLCC. Hal tersebut terbukti dari kegiatannya dalam hal pengusulan Divestasi VLCC, keputusan hubungan dengan Bahana Securities dan pendanaan KEXIM, penunjukan *financial advisor and arranger*, penentuan *fee financial advisor*, penerima laporan Tim Divestasi, penentuan anggota Tim Divestasi yang dapat mengikuti rapat, penonaktifan beberapa anggota Tim Divestasi, penentuan perubahan jadwal rapat untuk menentukan pemenang tender, dan pengelolaan keuangan hasil Divestasi VLCC.

2. Perihal Terlapor II

Terlapor II menerima *fee* sebagai *financial advisor and arranger* dalam proses Divestasi VLCC dari Terlapor I sekurang-kurangnya US \$ 2,180,000 (dua juta seratus delapan puluh ribu US Dollar) atau setara dengan Rp. 19.710.000.000 (sembilan belas miliar tujuh ratus sepuluh juta Rupiah) dengan nilai tukar rupiah sebesar Rp. 9.000 per US \$ 1.

3. Perihal Terlapor III

Selama dalam proses pemeriksaan, Terlapor III tidak menunjukkan sikap dan tindakan yang kooperatif dengan tidak pernah memenuhi panggilan Majelis Komisi. Tindakan Terlapor III secara nyata telah merugikan iklim persaingan usaha di wilayah hukum Negara Indonesia dan sepatutnya dikenakan hukuman maksimal.

4. Perihal Terlapor IV

Keikutsertaan Terlapor IV dalam proses Divestasi VLCC hanya sebatas mendampingi dan memberi masukan kepada Terlapor II. Terlapor IV hanya mengikuti 3 (tiga) kali rapat tanpa hak suara bersama-sama dengan Terlapor

II di kantor Terlapor I dan tidak mengikuti proses Divestasi VLCC selanjutnya.

5. Perihal Terlapor V

Terlapor V menerima *fee* sebagai agen dari Terlapor III sekurang-kurangnya US \$ 1,840,000 (satu juta delapan ratus empat puluh ribu US Dollar) atau setara dengan Rp. 16.560.000.000 (enam belas miliar lima ratus enam puluh juta Rupiah) dengan nilai tukar rupiah sebesar Rp. 9.000 per US \$.

6. Perihal Kerugian Negara

Harga pasar VLCC pada saat itu berkisar US \$ 90,000,000 (sembilan puluh juta US Dollar). Waktu pembuatan VLCC berkisar antara 2 (dua) sampai 3 (tiga) tahun, maka harga VLCC milik Terlapor I yang langsung bisa dipergunakan memiliki nilai yang lebih tinggi. *Present value* dari VLCC Terlapor I, berdasarkan *return on investment* hasil kajian dari Japan Marine adalah sebesar 11,83% atau sekitar US \$ 20,000,000 (dua puluh juta US Dollar) sehingga harga pasar per VLCC milik Terlapor I adalah sekitar US \$ 110,000,000 (seratus sepuluh juta US Dollar). Berdasarkan artikel dari TradeWinds (<http://www.tradewinds.no> per tanggal 14 Juni 2004) harga pasar VLCC pada saat itu adalah sekitar US \$ 102,000,000 (seratus dua juta US Dollar). Sesuai dengan keterangan Ahli I (Rheinhad Tobing, Ketua *Indonesian Shipbrokers Association* [ISBA]), harga pasar VLCC pada saat itu berkisar antara US \$ 105,000,000 (seratus lima juta US Dollar) sampai US \$ 120,000,000 (seratus dua puluh juta US Dollar). Nilai penjualan 2 (dua) unit VLCC Terlapor I adalah sebesar US \$ 184,000,000 (seratus delapan puluh empat juta US Dollar) sedangkan harga pasar VLCC pada saat itu berkisar antara US \$ 204,000,000 (dua ratus empat juta US Dollar) sampai dengan US \$ 240,000,000 (dua ratus empat puluh juta US Dollar) sehingga terdapat potensi kerugian nagara antara US \$ 20,000,000 (dua puluh juta US Dollar) sampai dengan US \$ 56,000,000 (lima puluh enam juta US Dollar) atau setara dengan Rp. 180.000.000.000 (seratus delapan puluh milyar Rupiah) sampai dengan Rp. 504.000.000.000 (lima ratus empat milyar Rupiah) dengan nilai tukar rupiah sebesar Rp. 9.000 per US \$ 1. Majelis Komisi berkeyakinan, pihak yang paling menikmati keuntungan dari

kerugian yang timbul secara berturut-turut adalah Terlapor III dan Terlapor II.

Majelis Komisi juga mempertimbangkan untuk memberikan rekomendasi kepada Komisi untuk menyampaikan temuan-temuan dalam pemeriksaan yang dilakukan kepada instansi yang berwenang.

Atas dasar Majelis Komisi yang telah dijelaskan dalam uraian di atas, maka Majelis Komisi yang memeriksa dan memutus perkara No. 07/KPPU-L/2004 tentang Penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker VLCC milik Pertamina menyatakan bahwa para terlapor melanggar Pasal 16, Pasal 19 huruf d, dan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

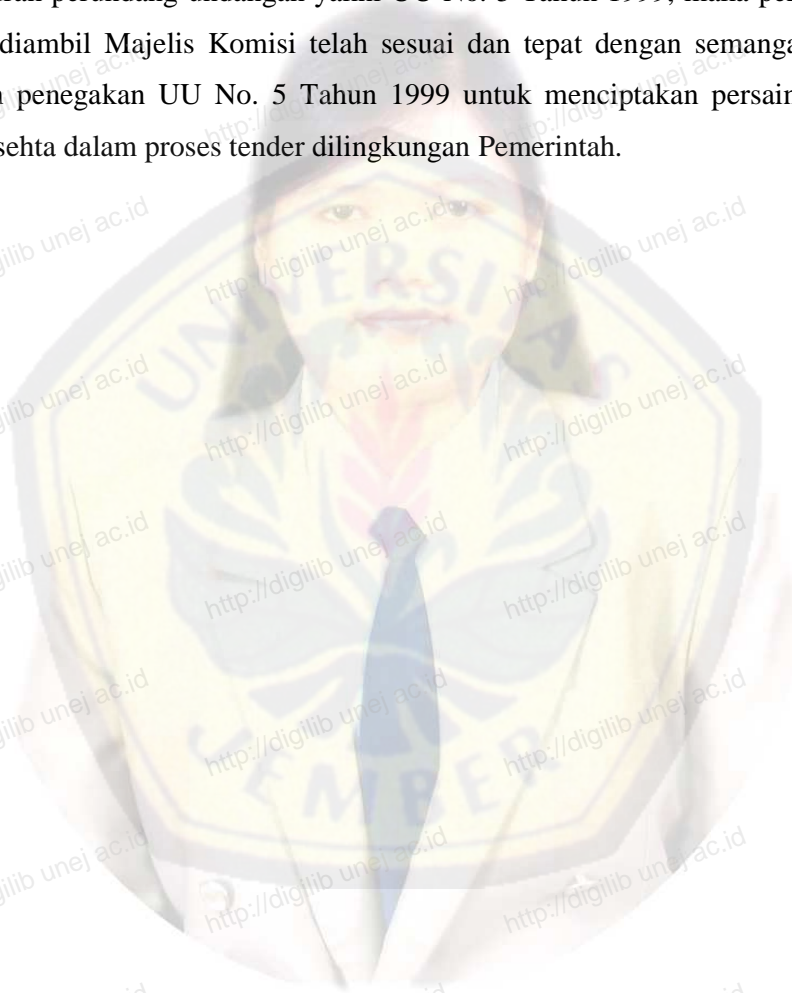
Uraian pertimbangan hukum Majelis Komisi tentang hasil keterangan-keterangan dan dokumen-dokumen yang diperoleh selama pemeriksaan sudah tepat karena Majelis Komisi mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni UU No. 5 Tahun 1999, sesuai dengan tugas dan wewenang komisi serta didasarkan pada Pasal 42 tentang alat-alat bukti pemeriksaan Komisi terutama huruf c yaitu surat dan/atau dokumen, serta Pasal 22 angka 1 Keputusan KPPU No. 5/KPPU/Kep/IX/2000 yang mensyaratkan Majelis Komisi memutuskan telah terjadi atau tidak terjadi pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 berdasarkan alat bukti yang diperoleh dalam Pemeriksaan dan Penyelidikan.

Pertimbangan hukum Majelis Komisi tentang pembelaan yang dilakukan oleh para Terlapor dan tanggapan KPPU sudah terpenuhi dan tepat karena Majelis Komisi mendasarkan pada Peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni UU No. 5 Tahun 1999 mendasarkan pada keterangan dari para Terlapor, didasarkan pada Pasal 42 huruf a yaitu keterangan saksi.

Dilihat dari unsur-unsur persekongkolan tender dan hal-hal lain di atas maka telah jelas bahwa pertimbangan Majelis Komisi dalam mengambil Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 ini sudah tepat dan berdasar pada UU No. 5 Tahun 1999. Karena telah sesuai dengan tujuan penegakan hukum yang diatur dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1999 yaitu untuk mencegah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha sehingga tercipta iklim usaha yang kondusif. Serta didasarkan pada ketentuan Pasal 22 dan Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Majelis Komisi dalam mempertimbangkan untuk memberikan rekomendasi kepada Komisi adalah tepat karena didasarkan pada Pasal 35 huruf e UU No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi bahwa "memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat".

Majelis Komisi dalam pertimbangan hukumnya telah mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yakni UU No. 5 Tahun 1999, maka pertimbangan yang diambil Majelis Komisi telah sesuai dan tepat dengan semangat dan/atau tujuan penegakan UU No. 5 Tahun 1999 untuk menciptakan persaingan usaha yang sehta dalam proses tender dilingkungan Pemerintah.



## **BAB 4**

### **PENUTUP**

#### **4.1. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan, bahwa:

1. Unsur-unsur dalam Pasal 22 dan Pedoman Pelaksanaan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 merupakan kriteria Persekongkolan tender. Kriteria persekongkolan tender dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang Penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker VLCC milik Pertamina telah memenuhi dan/atau sesuai dengan kriteria persekongkolan tender dan tujuan penegakan hukum dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
2. Dasar Pertimbangan Majelis Komisi dalam Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 tentang Penjualan 2 (dua) unit Kapal Tanker VLCC milik Pertamina yang menyebutkan tentang hasil-hasil keterangan dan dokumen-dokumen, pembelaan para terlapor, serta unsur-unsur persekongkolan tender adalah tepat. Dasar pertimbangan hukum Majelis Komisi tersebut telah mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, serta telah sesuai dan tepat dengan semangat dan/atau tujuan penegakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat dalam proses tender di lingkungan Pemerintah.

#### **4.2. Saran**

1. Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga yang berwenang untuk mengawasi penegakan dan pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sesuai dengan tugas yang diberikan Undang-Undang dapat membuat pedoman dan/atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Sampai saat ini belum ada pedoman yang jelas tentang kriteria persekongkolan tender, oleh sebab itu sesuai dengan tugas tersebut Komisi seyogyanya membuat pedoman yang mengatur secara langsung tentang kriteria persekongkolan tender, sehingga dapat meminimalisir perbedaan tafsir mengenai kriteria persekongkolan tender antara Majelis Komisi dengan para terlapor dan/atau kuasa hukum Terlapor.

2. Dalam pertimbangan hukumnya Majelis Komisi seyogyanya di dalam memutus harus berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak hanya didasarkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Undang-Undang lain yang terkait serta memperhatikan keterangan saksi (Pelapor, Ahli dan para Terlapor).





## DAFTAR BACAAN

### A. Buku

A. M. Tri Anggraini, 2003, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat-Perse Illegal atau Rule of Reason*, Program Pascasarjana FH-UI, Jakarta.

Ayudha D. Prayoga, 2000, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturinya di Indonesia*, Proyek ELIPS, Jakarta.

Hansen, Knud, *et. al.*, 2002, *Undang-undang No. 5 Tahun 1999: Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat = Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*. Ed. Revisi. Cet. II, Katalis, Jakarta.

Johnny Ibrahim, 2006, *Hukum Persaingan Usaha-Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Banyumedia, Malang.

L. Budi Kagramanto, 2007, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)*, Srikandi, Surabaya.

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

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.

Rachmadi Usman, 2004, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Gramedia Pustaka, Jakarta.

### B. Peraturan Perundang – Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.

Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah.

Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006 Tentang tata Cara Penanganan Perkara di KPPU.

### **C. Lain – Lain**

#### **- Jurnal Ilmiah / Artikel /Makalah / Tesis**

A.M. Tri Anggraini, 2005, *Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per se Illegal Dalam Hukum Persaingan*, Jurnal Hukum Bisnis Vol. 24 No. 2, Jakarta.

Ikarini Dani Widiyanti, 2006, *Persekongkolan Tender Penjualan Kapal Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Tesis pada program Studi Magister Ilmu Hukum UNEJ.

KPPU, 2005, *Komisi Pengawas Persaingan Usaha “Merajut Dukungan Publik”- Laporan Tahun 2005*, Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki, 2003, *Penelitian Hukum*, Lokakarya Penelitian Hukum Normatif di Bagian / Jurusan Hukum Pidana Universitas Jember, Jember.

Taufik Ahmad, 2006, *Korupsi dan Persaingan Usaha*, Kompetisi Edisi 3.

Yakub Adi Krisanto, 2005, *Analisis Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender*, Jurnal Hukum Bisnis Vol. 24 No. 02, Jakarta.

#### **- Internet**

KPPU: Pertamina Langgar UU Anti Monopoli,  
<http://www.TempoInteraktif.com>, terakhir diakses 18 Februari 2008.

#### **- Putusan**

Putusan Perkara No. 07/KPPU-L/2004 Tentang Tender Penjualan 2 (dua) Unit Kapal Tanker Raksasa oleh PT. Pertamina

**Lampiran 1**



**Lampiran 2**

