

## STUDI KASUS TERHADAP PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA NOMOR : 35/KPPU-I/2010 TENTANG PRAKTEK *BEAUTY CONTEST* PROYEK DONGGI SENORO

**Muhammad Fadhil**

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh – 23111

**Rismawati**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

**Abstrak** - Terbentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan implementasi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sebagai lembaga pengawas, putusan KPPU tentu sangat mempengaruhi dunia bisnis di Indonesia. Putusan nomor 35/KPPU-I/2010 tentang praktek beauty contest proyek donggi-senoro yang melibatkan PT. Pertamina dan PT. Medco Energi Internasional dinilai tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam kasus ini KPPU beranggapan bahwa praktek beauty contest yang belum ada aturannya di Indonesia masuk kedalam ruang lingkup tender sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan tentang pertimbangan KPPU dalam menentukan PT. Pertamina, PT. Medco Energi Internasional dan Mitsubishi telah melanggar Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan pertimbangan KPPU menyatakan praktek beauty contest sama dengan tender. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif melalui Studi Kepustakaan (library Research) dengan menggunakan beberapa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier kemudian disajikan menggunakan pendekatan kasus (case approach). Kemudian data tersebut dianalisis secara kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa dalam kasus ini unsur-unsur Pasal 22 yang bersifat kumulatif tidak semuanya terpenuhi, yaitu unsur bersekongkol, unsur pihak lain, unsur mengatur dan menentukan pemenang tender, dan unsur mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya alat bukti indikasi (indirect evidences) yang menjadi dasar pertimbangan pelanggaran Pasal 23 tidak dikenal dalam hukum acara yang berlaku di Indonesia. Serta adanya perbedaan antara beauty contest dengan tender yang dalam pertimbangannya KPPU memuat kutipan dari buku Marten Janssen dan menganggap praktik beauty contest dengan tender itu sama. Disarankan untuk membuat aturan yang jelas mengenai beauty contest dalam mencari mitra usaha dan perlu adanya kesamaan pemahaman antara pihak KPPU dan para pelaku usaha dalam hal merumuskan ruang lingkup pengertian tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maupun peraturan-peraturan pelaksana tender lainnya.

**Kata Kunci** : KPPU, Beauty Contest

**Abstract** - The formation of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) is implementation of Law Number 5 Year 1999 about the ban on the practice of the monopoly and the Business Competition is unhealthy. As the supervisory institution, the decision of the KPPU is surely very influenced the world of business in Indonesia. Verdict No. 35/KPPU-I/2010 about the practice of beauty contest donggi-Senoro gas project which involves PT Pertamina and PT Medco Energi International was considered not in accordance with the laws and regulations that there. In this case the KPPU assumes that the practice of beauty contest that there have been no laws in Indonesia into the scope of tender as regulated in Article 22 Law- Law Number 5 Year 1999. This research aims to explain about the KPPU considerations in determining the PT Pertamina, PT Medco Energi International and Mitsubishi has violated Article 22 and Article 23 of Law Number 5 Year 1999 and the consideration of the KPPU said the practice of beauty contest with a tender. This research is a legal research normative through Literature Study (library Research) using some legal materials primary, secondary and tertiary preventive measures is then rendered using the approach of case approach). The data is then analyzed by qualitative research. Based on the results of research it is known that in this case the elements of Article 22 which is manpower not all of them are met, namely elements plotting, elements of other parties, elements regulate and determine the winners of the tender and the elements resulting in the business competition is unhealthy. Furthermore the evidences an indication of indirect evidences) which forms the basis of the consideration of the violation of article 23 is not known in the procedural law applicable in Indonesia. As well as the difference between the beauty contest with the tender in the balance was the KPPU contains a quotation from the book of Marten Janssen and considers the practice of beauty contest with that tender. It is recommended to create a clear rules regarding the beauty contest in the search for business partners and there needs to be a common understanding between the KPPU and business players in the case of formulating the

*scope of tender understanding as referred to in Article 22 of Law Number 5 Year 1999 or implementing regulations other tender.*

**Keywords** : KPPU, Beauty Contest

## PENDAHULUAN

Terbentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menjadi angin segar bagi dunia bisnis di Indonesia. Terbentuknya KPPU di Indonesia merupakan implementasi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sebagai lembaga pengawas KPPU diharapkan membawa perubahan dalam dunia bisnis di Indonesia. Alasan filosofis yang dijadikan dasar pembentukan komisi ini, yaitu dalam mengawasi pelaksanaan suatu aturan hukum diperlukan suatu lembaga yang dapat kewenangan dari negara (pemerintah dan rakyat). Adapun alasan sosiologis yang dijadikan dasar pembentukan KPPU adalah menurunnya citra pengadilan dalam memeriksa dan mengadili perkara, serta beban perkara pengadilan yang sudah menumpuk.<sup>1</sup>

Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan kelengkapan hukum yang diperlukan dalam suatu perekonomian yang menganut mekanisme pasar.<sup>2</sup> Disatu sisi Undang- Undang ini diperlukan untuk menjamin agar kebebasan bersaing dalam perekonomian dapat berlangsung tanpa hambatan, dan dilain pihak Undang-Undang ini juga berfungsi sebagai rambu-rambu untuk memagari agar tidak terjadi praktik-praktik ekonomi yang curang. Memilih ekonomi pasar tanpa melengkapi dengan pagar-pagar peraturan, sama saja dengan membiarkan ekonomi berjalan berdasarkan hukum siapa yang kuat boleh menghabiskan siapa yang lemah yang kemudian akhirnya akan mengakibatkan penghentian fungsi pasar.<sup>3</sup>

Namun saat ini, masih terdapat putusan KPPU yang tidak sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang ada. Pemberian sanksi yang dijatuhkan dalam putusan tidak tepat dan tidak sesuai terhadap tindakan pelaku usaha yang diduga melakukan tindakan persaingan usaha tidak sehat. KPPU dalam memutus perkara menggunakan Pasal yang tidak sesuai untuk menjerat kesalahan pelaku usaha yang diduga melakukan persaingan usaha tidak sehat dan juga pemberian sanksi terhadap kesalahan tersebut yang terkesan tidak tepat.

---

<sup>1</sup>Racmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004. hlm.99

<sup>2</sup>Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* , Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 57

<sup>3</sup>Knud Hansen, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis Publishing Media Services, Jakarta, 2002, hlm. 6.

Salah satunya adalah putusan KPPU Nomor 35/KPPU-I/2010 tentang praktek *beauty contest* Proyek Donggi – Senoro yang melibatkan PT Pertamina (Persero) dan PT Medco Energi Internasional, Tbk pada tahun 2005. Dalam mencari dan menentukan siapa yang layak ikut mengerjakan proyek eksplorasi minyak di Blok Donggi – Senoro tersebut, PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional terlebih dahulu melakukan *beauty contest* bagi para pelaku usaha yang ingin dan merasa mampu mengerjakan proyek tersebut secara sungguh-sungguh dan kompeten. Setelah melalui proses penilaian, maka Mitsubishi Corporation dinilai sanggup untuk mengerjakan proyek tersebut. Karena menurut penilaian pihak PT Pertamina dan pihak PT Medco Energi Internasional sebagai panitia, kemampuan Mitsubishi lebih mumpuni dan pengalaman yang sudah cukup banyak dari pada peserta lain.

Putusan yang dikeluarkan oleh KPPU tersebut dinilai tidak tepat dan tidak sesuai dengan aturan yang ada. PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional menilai bahwa KPPU tidak bisa membedakan antara *beauty contest* yang digunakan dalam proyek Donggi – Senoro dan tender seperti yang dimaksud dalam Pasal 22 tersebut.<sup>4</sup> Menurut PT Pertamina dan PT Medco Energi Internasional, *beauty contest* yang dilakukan dalam kasus ini sangatlah berbeda dengan tender yang dimaksud dalam Pasal 22. Isi dari Pasal 22 itu sendiri menyatakan, “pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.

Apabila dianalisa lebih jauh, Tender dan *Beauty Contest* merupakan dua hal yang berbeda. Tender adalah penawaran pekerjaan kepada kontraktor atau konsultan untuk mendapatkan penawaran bersaing sesuai spesifikasi dan dapat dipertanggung jawabkan. Dalam hal ini ada penawaran yang di ajukan sesuai spesifikasi tertentu yang dibutuhkan.

Sedangkan *beauty contest* menurut Erman Rajagukguk adalah pemilihan calon partner untuk membangun suatu usaha, bukan mengenai pengadaan barang/jasa.<sup>5</sup> *Beauty contest* dapat juga diartikan sebagai penyaringan yang dilakukan secara internal terhadap perusahaan-perusahaan yang diundang untuk memaparkan profil, kemampuan, pengalaman dan kekuatan keuangan perusahaannya. Penyaringan itu berupa seleksi untuk memilih perusahaan dengan

---

<sup>4</sup>Hukum Online, Pertamina dan Medco Keberatan Atas Putusan KPPU, diakses pada tanggal 19 mei 2016, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20357/pertamina-dan-medco-keberatan-atas-putusan-kppu>, 8 januari 2011.

<sup>5</sup>Erman Rajagukguk, “Perluasan Tafsir Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999”, Jurnal Yudisial, Komisi Yudisial R.I. Volume V, No.01, April 2012, hlm. 6

proposal terbaik dan didukung dengan kekuatan dana, teknologi dan lain-lain. Maka perusahaan yang melakukan *beauty contest* menunjuk salah satu perusahaan peserta sebagai pemenang dengan pertimbangan berdasarkan hasil penilaian dari pemaparan tersebut. Didalam praktek *beauty contest* ini sama sekali tidak ada penawaran sebagaimana halnya dalam tender.

Dari penjelasan tender dan *beauty contest* tersebut, dapat dibedakan bahwa inti dari praktek *beauty contest* yaitu dalam rangka pencarian mitra kerja. sedangkan dalam tender yang dicari adalah pemborongan kerja dalam rangka pengadaan barang dan jasa. Hal tersebut disampaikan juga oleh Erman Rajagukguk yang berpendapat bahwa *beauty contest* berbeda dengan pengadaan barang dan jasa. Substansi tender pengadaan barang dan jasa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berbeda dengan pemilihan mitra strategis melalui *beauty contest*. Sebab, dalam pemilihan mitra strategis tidak terjadi jual-beli barang atau jasa.<sup>6</sup>

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan hukum yang akan dibahas dalam studi kasus Putusan KPPU tentang Proyek Blok Donggi – Senoro (Putusan Nomor: 35/KPPU-I/2010):

1. Bagaimana pertimbangan KPPU dalam menentukan bahwa PT. Pertamina, PT. Medco Energi Internasional dan Mitsubishi Corporation telah melanggar Pasal 22 dan 23 Undang-Undang nomor 5 tahun 1999?
2. Bagaimana pertimbangan KPPU menyatakan bahwa praktek *Beauty Contests* sama dengan tender?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif melalui Studi Kepuastakaan (*library research*) dengan menggunakan beberapa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier kemudian disajikan menggunakan pendekatan kasus (*case approach*). Kemudian data tersebut dianalisa secara kualitatif.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

---

<sup>6</sup>Okezone.com, “Pemilihan Mitra Strategis Senoro Diklaim Tidak Melanggar Hukum”, diakses pada tanggal 5 April 2016, <http://economy.okezone.com/read/2011/12/19/19/544505/pemilihan-mitra-strategis-senoro-diklaim-tak-langgar-hukum>, 19 Desember 2011

## 1. Analisa Pertimbangan KPPU dalam Menentukan Bahwa PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional dan Mitsubishi Corporation Telah Melanggar Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Dalam putusannya, KPPU mendalilkan bahwa PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional dan PT Medco E&P Tomori Sulawesi terbukti melakukan persekongkolan untuk menunjuk Mitsubishi Corporation sebagai pemenang dalam *Beauty contest* pemilihan mitra usaha untuk pengelolaan blok donggi – senoro.

KPPU juga mendalilkan bahwa *due diligence* merupakan upaya mendapatkan informasi rahasia LNGI dan hasil *due diligence* tersebut dimanfaatkan oleh Mitsubishi untuk membuat proposal dalam menyimpulkan adanya bukti pelanggaran.

Dalam pertimbangan KPPU memuat kutipan mengenai pengertian *beauty contest* yang diambil dari buku karangan Marten Janssen. “Bahwa dalam lelang, biasanya peserta menawarkan satu atau lebih harga dan penawaran dengan harga tertinggi yang memenangkan lelang. Sedangkan dalam *beauty contest*, biasanya peserta menawarkan rencana bagaimana perusahaan akan menggunakan asset tersebut dikemudian hari dan menyediakan *credentials* (kepercayaan mendapatkan kredit) untuk menunjukkan rencana tersebut dapat dipercaya. Namun bukan berarti penawaran harga selalu absen dalam proses *beauty contest*, penawaran harga dapat menjadi salah satu elemen penilaian dalam proses *beauty contest*”<sup>7</sup>

Dengan memasukkan teori Marten Janssen tersebut, KPPU menganggap bahwa proses *beauty contest* termasuk kedalam ruang lingkup dan pengertian tender yang terdapat dalam Pasal 22. Untuk ini sebelumnya perlu dianalisa mengenai unsur-unsur dalam ketentuan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yaitu sebagai berikut:<sup>8</sup>

### a. Unsur pelaku usaha

Dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu, bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara RI, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.<sup>9</sup>

### b. Unsur Bersekongkol

---

<sup>7</sup>Putusan Perkara Nomor: 35/KPPU-I/2010, *op.cit.*, hlm 216

<sup>8</sup>Pedoman Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, Bab III Pasal Terkait Dengan Larangan Persekongkolan Dalam Tender. Hlm. 12

<sup>9</sup>*Ibid*

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

- 1) Kerjasama antara dua pihak atau lebih,
- 2) Secara terang-terangan maupun secara diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya,
- 3) Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan
- 4) Menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan,
- 5) Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu,
- 6) Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung/tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum.<sup>10</sup>

c. Unsur Pihak Lain

Yang dimaksud proses tender yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.<sup>11</sup>

d. Unsur Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender

Mengatur dan atau menentukan pemenang tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingannya dan atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan atau penentuan pemenang tender tersebut antara lain dilakukan dalam hal penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan sebagainya.<sup>12</sup>

e. Unsur Mengakibatkan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak Sehat

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup>*Ibid*

<sup>11</sup>*Ibid*

<sup>12</sup>Pedoman Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, *Op. cit.*, hlm. 13

<sup>13</sup>Pedoman Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, *Op. cit.*, hlm 14

Ditinjau dari hukum materil, maka unsur-unsur yang terdapat pada Undang-Undang No.5 Tahun 1999 Pasal 22 seperti uraian diatas adalah (a) pelaku Usaha, (b) bersekongkol, (c) pihak lain, (d) untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender (e) sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Unsur-unsur ini bersifat kumulatif, artinya harus terpenuhi semua unsur tersebut.

Dalam putusan perkara ini, KPPU juga memutuskan para terlapor melanggar ketentuan Pasal 23 Undang-Undang No.5 Tahun 1999. Pasal 23 merupakan Pasal yang mengatur mengenai persekongkolan membocorkan rahasia perusahaan, dalam Pasal 23 dikatakan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Dalam pertimbangannya, KPPU mendalilkan bahwa *due diligence* merupakan upaya mendapatkan informasi rahasia LNGI dan hasil *due diligence* tersebut dimanfaatkan oleh Mitsubishi untuk membuat proposal dalam menyimpulkan adanya bukti pelanggaran Pasal 23 Undang-Undang No.5 Tahun 1999. Menurut KPPU pula, PT Pertamina (Persero), PT Medco Energi Internasional, Tbk, PT Medco E&P Tomori Sulawesi dan Mitsubishi Corporation terbukti melakukan persekongkolan untuk mendapatkan informasi dari LNGEU melalui kegiatan *duedilligence* yang digunakan sebagai bahan pemikiran Mitsubishi Corporation dalam menyiapkan proposal baik sebelum maupun pada saat pelaksanaan *beauty contest*.

Terbukti pada saat pertemuan penjelasan mengenai TOR pemilihan, tidak ada keberatan dari calon peserta *beauty contest*. Tidak ada informasi rahasia milik LNGEU yang digunakan dalam proses *beauty contest*. Perlu dipahami bahwa LNGEU bermaksud untuk membeli gas dari Blok Senoro, sedangkan proyek yang akan dikembangkan oleh Pertamina dan Medco adalah pengembangan proyek gas dari Area Matindok dan Blok Senoro. Dengan adanya perbedaan lingkup proyek antara pembelian gas dengan pengembangan proyek gas (perbedaan baik dari segi skema usaha maupun besaran proyek maupun teknologi yang digunakan) yang ditentukan melalui proses *beauty contest* ini, kemudian proposal Mitsubishi tanggal 22 September 2006 dalam rangka *beauty contest* sama sekali berbeda dengan proposal LNGEU tanggal 22 September 2006. Hal ini berarti tidak ada informasi hasil *due diligence* terhadap LNGEU yang digunakan oleh Mitsubishi dalam presentasinya.

Dalam proses pembuktian adanya dugaan persekongkolan, biasanya sulit untuk mendapatkan bukti berupa perjanjian, percakapan, tulisan dan atau dokumen yang menyatakan bahwa para pelaku usaha melakukan persekongkolan untuk suatu tindakan dalam

konteks persaingan usaha yang tidak sehat. Untuk itu diperlukan adanya dua macam bukti yaitu:<sup>14</sup>

- a. Bukti langsung (*direct evidence*) berupa dokumen (dalam bentuk cetak atau elektronik) yang dapat menunjukkan perjanjian oleh para pihak dan pernyataan verbal atau tertulis;
- b. Bukti tidak langsung (*indirect evidence* atau *circumstantial evidence*) yaitu bukti-bukti yang dapat menjelaskan akan adanya pertemuan dan komunikasi dalam walaupun tidak terdapat tindakan yang jelas akan adanya persekongkolan yang dapat dideteksi

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

- a. Hukum Acara Pidana (KUHAP) sebagaimana diatur dalam Pasal 184 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 menyatakan bahwa alat bukti yang sah adalah:
  - 1) Keterangan saksi
  - 2) Keterangan ahli
  - 3) Surat dan atau dokumen
  - 4) Petunjuk dan keterangan terdakwa
- b. Hukum Acara Perdata (HIR) alat-alat bukti yaitu:
  - 1) Tulisan
  - 2) Bukti dengan saksi
  - 3) Persangkaan
  - 4) Pengakuan, dan
  - 5) Sumpah
- c. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengatur mengenai alat-alat bukti pemeriksaan dalam Pasal 42 yaitu berupa:
  - 1) Keterangan saksi
  - 2) Keterangan Ahli
  - 3) Surat dan dokumen
  - 4) Petunjuk, dan
  - 5) Keterangan pelaku usaha.

Beberapa pihak ada yang berpendapat bahwa bukti tidak langsung dapat digolongkan sebagai petunjuk. Hal ini tidak tepat karena berdasarkan Pasal 188 ayat 1 KUHAP, petunjuk

---

<sup>14</sup>Organisation for Economic Co-operation and Development, *Prosecuting Cartels without Direct Evidence of Agreement*, Policy Brief June 2007, hlm.1



adalah perbuatan, kejadian atau keadaan, yang karena persesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan tindak pidana itu sendiri, menandakan bahwa telah terjadi suatu tindak pidana dan siapa pelakunya. Pasal 188 ayat 2 menyatakan bahwa petunjuk sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 hanya dapat diperoleh dari keterangan saksi, surat, dan keterangan terdakwa. Selanjutnya Pasal 188 ayat 3 menyatakan penilaian atas kekuatan pembuktian dari suatu petunjuk dalam setiap keadaan tertentu dilakukan oleh Hakim dengan arif lagi bijaksana, setelah ia mengadakan pemeriksaan dengan penuh kecermatan dan kesaksamaan berdasarkan hati nuraninya. Dari rumusan Pasal 188 KUHAP ini, maka jelas bahwa petunjuk adalah merupakan suatu kesimpulan Hakim yang dilakukan dengan penuh ketelitian setelah mendengar keterangan saksi atau keterangan terdakwa atau surat.

Alat bukti petunjuk juga tidak dapat berdiri sendiri, melainkan pada hakekatnya hanyalah kesimpulan hakim saja dari alat-alat bukti lain yang ada<sup>15</sup>. Hal ini seperti pendapat Prodjodikoro tentang alat bukti penunjukan dalam HIR, yang sama dengan alat bukti petunjuk dalam KUHAP. Menurut Prodjodikoro, “sebetulnya yang disebut penunjukan itu, bukan alat bukti, melainkan kesimpulan belaka yang diambil dengan mempergunakan alat-alat bukti yang sebenarnya”<sup>16</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut maka jelas bahwa bukti tidak langsung atau alat bukti indikasi (*indirect evidences*) tidak dikenal dalam hukum Indonesia. Hal ini dikuatkan oleh pendapat seorang ahli Hukum Ekonomi, Erman Rajagukguk, yang mengatakan bahwa *indirect evidence* menurut undang-undang tidak dikenal dalam hukum pembuktian persaingan usaha di Indonesia. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat hanya mengenal alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 Undang- Undang tersebut, walaupun mau disamakan dengan petunjuk, maka petunjuk harus diperoleh dari keterangan saksi, surat maupun keterangan pelaku usaha atau terlapor dan tidak bisa hanya berdasarkan dugaan, penafsiran atau interpretasi dan logika Hakim saja.

Dalam kasus ini, KPPU memutuskan perkara ini berdasarkan pada alat bukti indikasi (*indirect evidence*). *Indirect evidence* yang digunakan oleh KPPU adalah dugaan, penafsiran dan asumsi. Sebagai contoh, dalam kasus ini, KPPU menafsirkan pemilihan mitra sebagai

---

<sup>15</sup>Richards Lokas, 2013. *Barang Bukti dan Alat Bukti Berdasarkan Kitab Undangundang Hukum Acara Pidana. Lex Crimen. Vol II/No. 3/ Juli/2013.*

<sup>16</sup>Prodjodikoro, Wirjono, 1981., *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur Bandung, Bandung, cetakan ke 10

salah satu bentuk tender berdasarkan pendapat ahli hukum asing. Alat bukti ini tidak dikenal dalam hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia

## 2. Analisis Pertimbangan KPPU Menyatakan Bahwa Praktek *Beauty Contest* Sama Dengan Tender

KPPU dalam putusan atas kasus blok gas Donggi-Senoro ini menyatakan bahwa *beauty contest* adalah sama dengan tender, hal ini tentu saja membuat respon yang beragam, KPPU terkesan mengalami kebingungan saat pertama kali menerima laporan ini.

Sebelum membedakan atau mempersamakansuatu *beauty contest* dengan tender, kita harus benar benar paham terlebih dahulu definisi dari *beauty contest* dan tender. *Beauty contest* merupakan istilah baru di ranah hukum Indonesia, istilah ini menjadi populer dalam topik-topik pembicaraan di masyarakat dengan adanya putusan KPPU dalam kasus blok gas Donggi-Senoro ini.

Dalam suatu *beauty contest* penyaringan dilakukan secara internal terhadap perusahaan-perusahaan yang diundangnya. Berdasarkan penilaian profil perusahaan, harga yang ditawarkan dan pertimbangan lain, maka perusahaan yang melakukan *beauty contest* memutuskan (menunjuk) salah satu perusahaan sebagai pemenangnya.

Dari aspek waktu *beauty contest* membutuhkan waktu relatif lebih singkat daripada pelaksanaan suatu tender. Tender membutuhkan waktu lebih lama, karena semua proses tender harus terjadwal secara transparan kepada public, dan syarat-syaratnya juga harus jelas disampaikan kepada publik. Setiap perusahaan yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan berhak sebagai peserta tender dan dapat mengajukan penawarannya. Setiap perusahaan peserta tender secara umum mengenal kemampuan masing-masing kompetitornya.<sup>17</sup>

Menurut Kurnia Toha, *beauty contest*/seleksi calon mitra adalah suatu proses untuk mencari partner yang akan ikut menyertakan modalnya sebagai pemegang saham untuk melakukan suatu kegiatan usaha bersama-sama dengan partner lainnya akan menjadi pemilik atau pemegang saham dari perusahaan yang akan dibangunnya dan secara bersama-sama pula akan mengharapkan pengembalian modal yang ditanamkan dalam perusahaan yang akan didirikan. Tindakan salah satu partner terpilih yang merugikan perusahaan yang didirikan pasti akan merugikan partner lainnya, sehingga dalam hal ini tidak terjadi peralihan risiko dan

---

<sup>17</sup>*Ibid*

tanggung jawab hukum dari pengundang kepada calon mitra terpilih atas kegiatan usaha perusahaan yang didirikan tetapi secara bersama-sama menjalankan perusahaan.<sup>18</sup>

Sedangkan menurut Erman Rajagukguk, *beauty contest* pemilihan mitra adalah pemilihan calon partner untuk membangun suatu usaha, bukan mengenai pengadaan barang/jasa.<sup>19</sup>

Dalam pemilihan peserta yang terbaik, penyelenggara membuat beberapa persyaratan antara lain peserta membuat penawaran pelayanan, kualitas, kecepatan dalam pelaksanaan proyek, dan dalam beberapa kasus juga penawaran harga. Persyaratan tersebut dapat dinegosiasikan dengan para peserta, dan para peserta dapat memodifikasi proposal mereka. Atas dasar proposal akhir yang diberikan peserta, penyelenggara akhirnya memutuskan peserta yang berhak menang. Terdapat asumsi penting yang dapat dibuat adalah bahwa bahkan jika para peserta tahu semua penawaran akhir, namun mereka tidak tahu perusahaan mana yang menjadi pemenangnya, karena mereka tidak tahu preferensi penyelenggara secara persis.<sup>20</sup>

## KESIMPULAN

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

---

<sup>18</sup>Kurnia Toha, *Op cit.*, hlm. 28

<sup>19</sup>Erman Rajagukguk, *Op. cit.*, hlm. 6

<sup>20</sup>Achim Wambach, *Collusion in Beauty Contests*, Department of Economics, University of Erlangen-Nuernberg, 2003, hlm 2

dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan dinilai tidak tepat. Dengan begitu maka dapat disimpulkan bahwa proses *beautycontest* yang dilakukan PT Pertamina, PT Medco Energi Internasional dan PT Medco E&P Tomori Sulawesi tidak termasuk ke dalam pengertian atau ruang lingkup tender yang dimaksud dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dalam pertimbangan pelanggaran Pasal 23, KPPU hanya didasarkan pada alat bukti indikasi (*indirect evidences*). Alat bukti ini tidak dikenal dalam hukum acara yang berlaku di Indonesia.

Perbedaan yang paling mencolok antara *Beauty Contest* dengan tender adalah dalam *Beauty Contest* suatu proses untuk mencari partner yang akan ikut menyertakan modalnya sebagai pemegang saham untuk melakukan suatu kegiatan usaha bersama-sama dengan partner lainnya akan menjadi pemilik atau pemegang saham dari perusahaan yang akan dibangunnya dan secara bersama-sama pula, dengan mengharapkan pengembalian modal yang ditanamkan dalam perusahaan yang akan didirikan. Dalam *beauty contest* pemilihan calon partner untuk membangun suatu usaha, bukan mengenai penawaran harga maupun pengadaan barang/jasa. Sedangkan dalam tender untuk mencari penawar dengan harga terendah atau *best value* (kombinasi harga dan kualitas).

## DAFTAR PUSTAKA

- Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Lorem Ipsum Dolor Sit Amet, Jakarta, 2009.
- Bagir Manan, *Sambutan Pengarah dalam Undang-Undang Nomo 5 Tahun 1999 dan KPPU Filosofi dan latar belakang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Pusat Kajian hukum, Jakarta, 2003.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Black's Law Dictionary, Eighth Edition, West Group, Min, USA. 2004.
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Knud Hansen, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis Publishing Media Services, Jakarta, 2002.
- Kurnia Toha, "Penegakan Hukum Persaingan Perihal Tender", Jakarta, 17 Maret 2011.
- M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Pingyang Gao, "Keynesian Beauty contest, Accounting Disclosure, and Market Efficiency", Yale School of Management, Agustus 2007.

Racmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

Sudarsono. *Kamus Hukum*, PT. Asdi Mahasatya, Jakarta, 2007.

Udin Silalahi, *Perusahaan Saling Mematikan Dan Bersekongkol-Bagaimana Cara Memenangkan?*, PT Elex Media komputindo, Jakarta, 2007.

Erman Rajagukguk, "Perluasan Tafsir Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999", Jurnal Yudisial, Komisi Yudisial R.I. Volume V, No.01, April 2012.