

## IMPLIKASI HUKUM TEMASEK ATAS PEMBELIAN SAHAM INDOSAT DAN TELKOMSEL

Ari Purwadi  
Fakultas Hukum  
Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

### Abstrak

Temasek dalam pembelian saham Indosat dan Telkomsel telah melakukan *cross ownership*, sehingga Temasek dapat dikatakan memiliki posisi dominan yang dilarang oleh UU Persaingan Usaha. Dengan demikian, dapat memberikan pelajaran bagi pelaku usaha yang akan melakukan pembelian saham terkait dengan ketentuan persaingan usaha. Implikasi terhadap pembelian saham tersebut dapat mengakibatkan kerugian bagi konsumen. Tindakan pelepasan saham dari salah satu perusahaan, justru kedua perusahaan itu menjadi sehat.

**Kata Kunci** : pembelian saham, kepemilikan silang, posisi dominan.

### Abstract

*Temasek in purchasing of share of Indosat and of Telkomsel have conducted ownership cross, so that Temasek can be told to have dominant position which prohibited by Antitrust Act. Thereby, can give lesson to perpetrator of business to do purchasing of share related to rule of antitrust. Implication to purchasing of share of tersebut can result loss to consumer. Action release of share from one of the company, exactly both that company become healthyly.*

**Keywords** : purchasing of share, cross ownership, dominant position.

### PENDAHULUAN

Kebijakan ekonomi pasar bukan hanya dimaksudkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, melainkan juga untuk lebih jauh memaksimalkan kesejahteraan ekonomi bangsa. Maksud tersebut dapat dicapai apabila terdapat efisiensi dalam penggunaan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang langka disertai pengembangan teknik-teknik produksi untuk menghasilkan produk-produk baru. Peningkatan efisiensi dan produktivitas semua faktor

produksi, akselerasi pengalokasian dan penggunaan semua jenis sumber daya ekonomi akan menjamin kelangsungan kegiatan ekonomi demi pencapaian keseimbangan pertumbuhan yang tinggi dan pemerataan hasil-hasil kegiatan ekonomi untuk kemakmuran rakyat.

Efisiensi dapat dicapai melalui penghapusan pengkekangan perdagangan. Hal ini dapat dilakukan dengan mempertahankan jumlah pembeli dan penjual yang memadai dalam setiap pasar dan mengalokasikan mobilitas sumber-

sumber daya secara wajar sehingga perolehan keuntungan yang maksimal dapat mendorong produsen untuk memproduksi samapi suatu batas tertentu di mana biaya marjinal sama dengan barang. Di lain pihak perlu dipertahankan situasi persaingan yang memaksa setiap perusahaan dalam setiap pasar memproduksi barang dan jasa dengan biaya yang relatif kecil. Penguatan kekuatan usaha dalam lingkungan persaingan tersebut juga mendorong produsen untuk selalu mengembangkan produktivitas dengan tingkat efisiensi yang tinggi sehingga dia mampu menghasilkan produk yang berkualitas dengan tingkat harga yang lebih murah.

Adanya persaingan menghindarkan terjadinya konsentrasi kekuatan pasar pada satu atau beberapa perusahaan. Hal ini berarti konsumen mempunyai banyak alternatif dalam memilih barang dan jasa yang dihasilkan produsen yang begitu banyak, sehingga harga benar-benar ditentukan oleh pasar permintaan dan penawaran dan bukan oleh hal-hal lain. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa adanya persaingan memungkinkan ter-sebarnya kekuatan pasar dan menyebabkan kesempatan berusaha menjadi terbuka lebih lebar yang memberi peluang bagi pengembangan dan peningkatan kewirausahaan yang akan menjadi modal utama bagi kegiatan pembangunan ekonomi bangsa.

Berdasarkan pemikiran sebagaimana yang diuarikan di atas, maka dapat dikatakan bahwa persaingan merupakan suatu situasi yang diperlukan bagi tercapainya efisiensi. Hal ini berarti pula persaingan merupakan *conditio sine qua non* bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Untuk memadukan terjadinya persaingan yang sehat sehingga memungkinkan terselenggaranya ekonomi pasar sebagaimana mestinya, maka perlu aturan main yang akan diacu oleh pelaku kegiatan ekonomi. Aturan main sebagaimana dimaksudkan adalah dalam bentuk hukum persaingan. Hukum persaingan ini mempunyai posisi kunci dalam ekonomi pasar yang menjamin berlangsungnya keseimbangan di antara kekuatan pasar dalam suatu mekanisme pasar yang sehat dan wajar.

Salah satu aturan main yang utama dalam hukum persaingan adalah larangan praktek monopoli. Sebenarnya monopoli itu bukan merupakan sesuatu perbuatan yang dilarang. Apabila monopoli itu diperoleh dengan mempertahankan posisi pasarnya melalui kemampuan prediksi, atau kejelian bisnis yang tinggi, undang-undang tentu tidak melarang. Suatu perusahaan yang tumbuh secara cepat dengan menawarkan suatu kombinasi antara kualitas dan harga dari barang dan jasa yang dikehendaki oleh konsumen, dan pangsa pasarnya tumbuh

secara cepat, dapatlah dikatakan bahwa kegiatan usaha perusahaan itu telah meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Kesimpulan itu juga tidak akan berubah meskipun perusahaan-perusahaan lain tidak mampu menghasilkan barang dan jasa yang menyamai kombinasi antara harga dan kualitas yang dimiliki oleh perusahaan yang berhasil tersebut. Kenyataan bahwa perusahaan yang berhasil itu mampu membina dan memperluas pangsanya menunjukkan bahwa ia memiliki kekuatan pasar yang sangat potensial.

Monopoli yang dilarang adalah monopoli yang menyebabkan terjadinya pembentukan pasar, pembagian pasar, dan konsentrasi pasar secara sepihak. Apabila di suatu pasar hanya ada produk tertentu yang dihasilkan oleh satu perusahaan dalam suatu wilayah tertentu sebagai satu-satunya produsen yang memproduksi produk tersebut dan dengan cara sedemikian rupa menutup kemungkinan perusahaan lain memproduksi produk yang sama, maka perusahaan itu dapat dikatakan telah melakukan monopoli. Dampak negatifnya kepada masyarakat adalah bahwa tidak ada pilihan lain tersedia di pasar sehingga kendali permintaan dan penawaran sepenuhnya berada pada produsen tersebut. Sebaliknya, apabila perusahaan lain juga diberi

kesempatan yang sama untuk memproduksi produk tertentu tersebut tetapi kesempatan itu tidak dipergunakan, maka perusahaan satu-satunya yang memproduksi produk tersebut tidak dapat dikatakan telah melakukan monopoli.

Dengan demikian, di sinilah letak pentingnya hukum persaingan memberi aturan main yang tegas untuk menghindari kemungkinan timbulnya monopoli dalam bisnis dengan mengacu kepada kepentingan masyarakat.

Fenomena yang terjadi dengan kasus-kasus integrasi dalam perusahaan-perusahaan hendaknya dapat memberikan kemanfaatan bagi pelaku bisnis sendiri dalam rangka meningkatkan efisiensi perusahaan dan tidak menimbulkan dampak terhadap persaingan usaha tidak sehat.

Hal yang patut disikapi terhadap penguasaan pasar apabila perusahaan tersebut menggunakan cara persaingan yang tidak sehat melalui pelaksanaan integrasi dalam usahanya untuk menguasai pasar. Dalam struktur pasar di mana hanya terdapat satu perusahaan dan terdapat banyak pembeli yang tergantung pada perusahaan tersebut, perusahaan tersebut dapat menerapkan harga *supracompetitive* yang merugikan konsumen (**Johanes Ibrahim, 2006;136**)

Komisi Pengawas Persaingan

Usaha diinformasikan menduga adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan Temasek terhadap Pasal 27 UU Nomor 5 Tahun 1999, yakni terkait adanya kepemilikan silang (*cross ownership*) yang dilakukan Temasek di Telkomsel dan PT Indosat Tbk.

Temasek dilaporkan melalui dua anak perusahaannya, yakni *Singapore Telecommunications Ltd (SingTel)* dan *Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd. (STT)* memiliki saham di dua perusahaan telekomunikasi di Indonesia itu. Namun, beberapa pihak mengatakan bahwa hal tersebut tidak terjadi.

Bila nantinya Temasek terbukti melakukan kepemilikan silang dan melanggar UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka ada tiga sanksi yang bisa diberikan, yaitu pertama menghentikan perilaku kartel/ anti persaingan dengan melepas salah satu kepemilikannya di Indosat atau Telkomsel, kedua, dikenakan denda berkisar Rp1 Miliar sampai Rp25 miliar dan ketiga, pembayaran ganti rugi kepada negara .

Jika Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memutuskan Temasek terbukti melakukan praktek kepemilikan silang di Telkomsel dan Indosat, maka kemungkinan besar Temasek membawa kasus tersebut ke arbitrase internasional.

Kepemilikan silang Temasek Holding pada Indosat dan Telkomsel diduga membuat dua operator ponsel di Indonesia itu masih memberikan tarif tinggi dibandingkan dengan operator lain, yang membawa dampak merugikan bagi konsumen. *Senior Vice President Strategic Relations Corporate Communications STT*, Kuan Kwee Jee mengatakan Temasek Holding, STT dan SingTel merupakan perusahaan yang berbeda terbukti dari Dewan Direksi yang terpisah, tidak adanya manajemen sentral dari induk perusahaan dan tidak ada rencana kegiatan ekonomi sentral.

Kwee Jee mengatakan saham Telkomsel dimiliki oleh Telkom sebanyak 65 persen sehingga Telkom mengontrol Telkomsel, sementara Temasek tidak bisa mengontrol Telkomsel. Sementara pada Indosat, kata Kwee Jee, 40 persen sahamnya dimiliki oleh STT bersama dengan Qatar Telecom, dan 14 persen sahamnya lainnya dimiliki oleh pemerintah Indonesia dan Golder share, serta 46 persen saham sisanya merupakan saham bebas. Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapatlah diajukan permasalahan sebagai berikut: 1) Apakah kepemilikan silang industri telekomunikasi merupakan suatu perbuatan yang mengarah pada praktek monopoli? 2) Apakah praktek yang dilakukan Temasek dapat dikatakan sebagai perbuatan monopoli?

### **Kepemilikan Silang Temasek dalam Industri Telekomunikasi.**

Dalam kegiatan ekonomi atau bisnis adanya suatu persaingan usaha antara pelaku usaha yang satu dengan lainnya merupakan hal yang biasa terjadi. Persaingan usaha yang sehat akan berakibat positif bagi para pelaku usaha yang saling bersaing atau berkompetisi karena dapat menimbulkan upaya-upaya peningkatan efisiensi, produktivitas, dan kualitas produk yang dihasilkan. Konsumen juga mendapatkan manfaat dari adanya persaingan yang sehat karena dapat menimbulkan penurunan harga dan kualitas produk tetap terjamin. Sebaliknya, apabila persaingan yang terjadi tidak sehat, akan dapat merusak perekonomian negara yang merugikan masyarakat (Abdul R. Saliman, 2007;23). Untuk keperluan itu, telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (untuk selanjutnya UU Persaingan Usaha)

Dalam Pasal 1 angka 1 UU Persaingan Usaha menyatakan bahwa yang dimaksud dengan monopoli adalah penguasaan atas produksi dan/ atau pemasaran barang dan/ atau jasa atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Sedangkan yang dimaksud dengan

praktek monopoli dalam Pasal 1 angka 2 UU Persaingan Usaha adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan/ atau pemasaran atas barang dan/ atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan merugikan kepentingan umum. Materi UU Persaingan Sehat meliputi hal-hal sebagai berikut: a) Perjanjian yang dilarang. Ketentuan Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 UU Persaingan Usaha telah menetapkan jenis-jenis perjanjian yang dapat menimbulkan terjadinya praktek monopoli dan/ atau persaingan usaha tidak sehat sehingga antara pelaku usaha yang satu dengan yang lainnya dilarang untuk membuatnya. b) Kegiatan yang dilarang.

Kegiatan-kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/ atau persaingan usaha tidak sehat juga dilarang UU Persaingan Usaha. c) Posisi dominan. Posisi dominan, berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU Persaingan Usaha, adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan,

atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan, atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Pasar dominan dapat pula mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/ atau persaingan usaha yang tidak sehat . karena itu posisi dominan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 25 sampai dengan Pasal 29 UU Persaingan Usaha juga dilarang.

Dalam ketentuan Pasal 25 ayat (2) UU Persaingan Usaha juga dilarang ditentukan bahwa pelaku usaha memiliki potensi dominan apabila memenuhi kriteria di bawah ini: a) Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang dan/ atau jasa tertentu; b) Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75 % atau lebih pangsa pasar satu jenis barang dan/ atau jasa tertentu.

Posisi dominan bisa timbul melalui hal-hal sebagai berikut: (a) Jabatan rangkap pada lebih dari satu perusahaan dalam pasar yang bersangkutan yang sama atau memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan jenis usaha atau secara bersama-sama menguasai pangsa pasar produk tertentu (Pasal 26 UU Persaingan Usaha); (b)- Pemilikan saham mayoritas pada perusahaan sejenis dengan bidang usaha yang sama dan pasar yang sama (Pasal 27

UU Persaingan Usaha); (c) Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (Pasal 28 dan Pasal 29 UU Persaingan Usaha).

Dengan adanya perubahan dratis lingkungan ekonomi global dan kepesatan kemajuan teknologi dan informasi, maka di semua negara melaksanakan reformasi telekomunikasi. Corak reformasi telekomunikasi di masing-masing negara berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lain karena perbedaan yang spesifik pada keadaan ekonomi, politik, dan sosial masing-masing negara. Dengan corak reformasi telekomunikasi yang demikian itu, maka sasaran yang hendak dituju oleh strategi reformasi berbeda-beda.

Dimensi global melekat pada telekomunikasi, namun bobot tanggung jawabnya masih berada di ruang lingkup nasional. Hal ini dikarenakan sifat telekomunikasi itu sendiri inheren dengan jarak jauh sehingga mempunyai implikasi global, sedangkan wujud dan bentuk akhirnya sebagian besar ditentukan oleh lingkungan dan kebijakan nasional.

Perubahan yang terjadi secara dinamis pada lingkungan ekonomi global dan laju kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah mendorong adanya perbedaan dengan keadaan yang telah berlaku sebelumnya.

Perubahan yang sangat mendasar

ini menimbulkan realita baru pada penyelenggaraan telekomunikasi di seluruh dunia. Secara garis besar, bentuk perubahan dan realita baru ini, antara lain berupa: beralihnya fungsi telekomunikasi dari utilitas menjadi komoditi perdagangan; bergesernya fungsi pemerintah dari memiliki, membangun, dan menyelenggarakan telekomunikasi ke menentukan kebijakan, mengatur, mengawasi dan mengendalikannya; peningkatan peran swasta sebagai investor prasarana dan penyelenggaraan telekomunikasi; transformasi struktur pasar telekomunikasi dari monopoli ke persaingan (Ari Purwadi, 2005;2)

Faktor ekstern yang mempengaruhi perlunya reformasi kebijakan industri telekomunikasi adalah bahwa rezim telekomunikasi nasional telah menjadi bagian dari rezim perdagangan global yang diadministrasikan oleh *World Trade Organization* (WTO). Dalam WTO terjadi komitmen liberalisasi pasar jasa telekomunikasi dasar, sehingga terjadi perubahan yang dulu mengenai pelayanan telekomunikasi selalu dianggap sebagai jasa yang non-komersial dan pada umumnya di-selenggarakan oleh negara dalam lingkungan monopoli.

Dulu ada konvensi internasional yang dituangkan dalam ITR (*International Telecommunication Rule*) di bawah payung ITR (*International Telecommunication Rule*) selalu didasarkan pada kedaulatan

negara masing-masing dalam mengatur telekomunikasinya. Dengan adanya komitmen negara anggota WTO tersebut, maka terjadi perubahan kelaziman menjadi rezim perdagangan dunia (Ari Purwadi, 2005;2).

Komitmen WTO untuk liberalisasi jasa telekomunikasi dasar didokumentasikan dalam Jadwal Komitmen Tentang Telekomunikasi Dasar (*Schedule of Commitments on Basic Telecommunications*) bagi masing-masing negara anggota.

Dalam jadwal komitmen WTO untuk telekomunikasi dasar, maka Indonesia menyatakan antara lain: (1)Jasa telekomunikasi tetap sambungan antara lain: (a)jarak jauh nasional diselenggarakan secara eksklusif oleh PT Telkom sampai dengan Tahun 2005; (b)internasional diselenggarakan secara duopoli oleh PT Indosat dan PT Satelindo sampai dengan Tahun 2004; (c)lokal diselenggarakan secara eksklusif oleh PT Telkom sampai dengan Tahun 2010; (2) Jasa telekomunikasi bergerak selular diselenggarakan secara kompetitif oleh penyelenggara yang sahamnya dapat dinilai investor asing sampai 35 %. (Cetak Biru Kebijakan Pemerintah Tentang Telekomunikasi).

Dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (untuk selanjutnya



ditulis UU Telekomunikasi 1999), maka Indonesia menangkap adanya perubahan lingkungan global dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang berlangsung secara cepat.

UU Telekomunikasi 1999 ini telah mengatur perubahan-perubahan tersebut, antara lain: (1) Kebijakan propersaingan; (2) Pemisahan fungsi pembinaan dan penyelenggaraan; (3) Non-diskriminasi atas dasar struktur kepemilikan; (4) Tarif berorientasi biaya; (5) Mekanisme perizinan; (6) Interkoneksi; (7) Pelayanan universal; (8) Akses yang setara; (9) Standar teknik; (10) Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 10 UU Telekomunikasi 1999 dengan tegas mengatur, bahwa: (1) Dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di antara penyelenggara telekomunikasi; (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, kriteria mengenai apakah industri telekomunikasi melakukan praktek monopoli atau tidak harus mengacu kepada UU Persaingan Usaha. Oleh karena itu, industri telekomunikasi tentu dilarang melakukan

usaha yang mengarah pada posisi dominan. Pihak yang memiliki posisi dominan dapat dengan mudah mendikte pasar dan menetapkan syarat-syarat yang tidak sesuai dengan kehendak pasar.

Syarat penghalang dalam perdagangan merupakan hal yang juga dilarang, karena hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya persaingan pasar yang tidak wajar (*unfair competition*). Larangan terhadap syarat penghalang dalam perdagangan dan hal-hal lain yang merupakan penyalah-gunaan posisi dominan dapat ditemukan pada Pasal 25 UU Persaingan Usaha, yaitu: (1) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk: (a) menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau (b) membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau (c) menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan. (2) Pelaku usaha memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila: (a) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50 % (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau (b) dua atau tiga



pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75 % (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Syarat penghalang sebagai akibat dari penggunaan yang tidak benar dari posisi dominan dilarang oleh UU Persaingan Usaha.

Untuk dapat diterapkan penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 25 UU Persaingan Usaha, maka untuk memberikan syarat penghalang itu minimal 2 unsur yang harus dipenuhi, yaitu: (1) adanya posisi dominan; (2) adanya syarat penghalang.

Jika ternyata hanya terdapat salah satu unsur saja, maka Pasal 25 UU Persaingan Usaha tidak dapat diterapkan, tetapi mungkin diterapkan pasal-pasal lain, misalnya pada pasal-pasal tentang kegiatan monopoli (**Munir Fuady,2003;86**).

Unsur posisi dominan ini dianggap telah terpenuhi jika terjadi keadaan sebagai berikut: (1) Penguasaan 50 % (lima puluh persen) pangsa pasar atau lebih dari satu jenis produk oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha; atau (2) Penguasaan 75 % (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar atau lebih dari satu jenis produk oleh dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha.

Sedangkan yang dimaksud dengan syarat-syarat penghalang yang dilarang tersebut adalah sebagai berikut: (1) Penetapan syarat-syarat perdagangan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh produk yang bersaing, baik bersaing dari segi harga ataupun mutunya. (2) Membatasi pasar dari pengembangan teknologi. (3) Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar yang bersangkutan (**Munir Fuady,2003;86**).

Salah satu praktek kegiatan usaha yang menunjukkan adanya posisi dominan adalah pada komposisi kepemilikan saham. Kepemilikan saham pada beberapa perusahaan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan curang dilarang UU Persaingan Usaha.

Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 27 UU Persaingan Usaha, yang menyatakan: Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan: (a) satu pelaku usaha atau satu kelompok

usaha menguasai lebih dari 50 % (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; (b) dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 % (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Unsur-unsur yang harus dipenuhi agar kepemilikan saham dapat dilarang berdasarkan Pasal 27 UU Persaingan Usaha adalah sebagai berikut: (1) ada beberapa perusahaan sejenis; (2) seorang pelaku usaha memiliki saham di beberapa perusahaan tersebut; (3) kepemilikan saham tersebut adalah kepemilikan saham mayoritas (lebih dari lima puluh persen saham); (4) beberapa perusahaan sejenis tersebut melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama di pasar yang sama; (5) atau pelaku usaha mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar yang sama; (6) kepemilikan saham tersebut mengakibatkan: (a) satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha menguasai lebih dari 50 % (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; (b) dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 % (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu (**Munir Fuady, 2003;89-90**).

Pasal 27 UU Persaingan Usaha inilah yang dimaksudkan juga sebagai ketentuan yang mengatur kepemilikan silang dalam hal ini yang terjadi pada industri telekomunikasi. Hal ini disebabkan ada dua *provider* penyelenggara telekomunikasi seluler yang dimiliki oleh satu perusahaan, di mana kepemilikan saham di *provider* itu merupakan kepemilikan mayoritas dan melakukan kegiatan usaha yang sama (telepon selular) pada pasar yang sama (di Indonesia), serta akibatnya menguasai pangsa pasar.

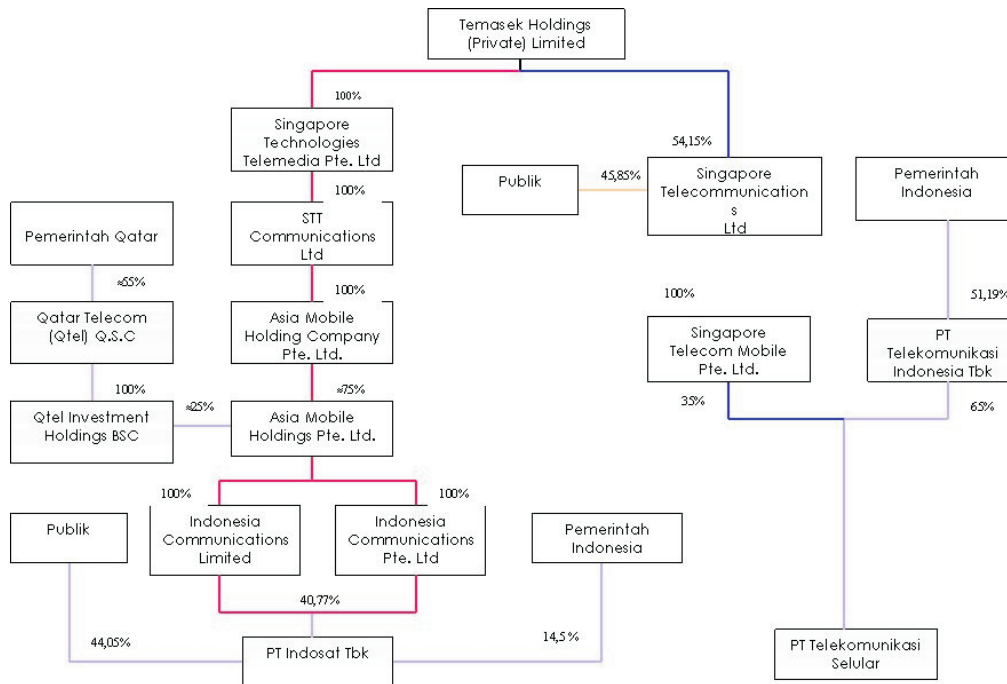
Dengan adanya kebijakan telepon selular yang lebih terbuka bagi penyelenggara telekomunikasi, namun harus tetap memperhatikan bahwa kegiatan usaha telekomunikasi dilarang mengarah pada praktek monopoli dan persaingan tidak sehat sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Telekomunikasi 1999.

### **Praktek Temasek dalam Pembelian Saham**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha memutuskan perusahaan telekomunikasi asal Singapura, Temasek Holding bersalah mempunyai kepemilikan silang dan monopoli usaha pada dua perusahaan telekomunikasi Indonesia, yaitu Indosat dan Telkomsel ([www.kppu.go.id](http://www.kppu.go.id))

	Tahun	Pangsa Pasar Telkomsel dan Indosat secara bersama-sama	Gabungan Pendapatan Usaha (dalam milyar)	Pendapatan Usaha XL (dalam milyar)	Pangsa Pasar XL
	2001	76,34%	6.688	2.073,03	23,66%
	2002	83,58%	10.845	2.130,41	16,42%
Periode Cross - Ownership 2003 - 2006	2003	88,09%	16.164	2.198,06	11,91%
	2004	89,74%	22.107	2.528,48	10,26%
	2005	90,97%	29.778	2.956,38	9,03%
	2006	89,64%	38.373	4.437,17	10,36%
Rata - rata 2003 - 2006		89,61%			

Sedangkan skema pemilikan silang digambarkan sebagai berikut:



Terkait dengan Pelanggaran Pasal 27 huruf a UU Persaingan Usaha: Pasal 27 UU Persaingan Usaha menyatakan: Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar yang bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan: (a) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. (b) dua atau tiga pelaku usaha atau

kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pada akhir tahun 2002 divestasi Indosat yang dimenangkan oleh STT, anak perusahaan yang sahamnya 100% dikuasai oleh Temasek, menyebabkan industri telekomunikasi seluler di Indonesia mengalami struktur kepemilikan silang. Hal ini disebabkan karena sebelum divestasi tersebut, saham Telkomsel yang merupakan operator seluler terbesar di Indonesia telah dimiliki oleh Temasek melalui anak perusahaannya yaitu Singtel dan SingTel Mobile, sehingga secara tidak langsung Kelompok Usaha Temasek telah menguasai

pasar seluler Indonesia dengan menguasai Telkomsel dan Indosat secara tidak langsung.

Adanya kemampuan pengendalian yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek terhadap Telkomsel dan Indosat menyebabkan melambatnya perkembangan Indosat sehingga tidak efektif dalam bersaing dengan Telkomsel yang berakibat tidak kompetitifnya pasar industri seluler di Indonesia.

Perlambatan perkembangan Indosat ditandai dengan pertumbuhan BTS yang secara relatif menurun dibanding dengan Telkomsel dan XL yang merupakan dua operator besar lainnya di Indonesia.

Terkait dengan pelanggaran Pasal 17 (1) dan 25(1)b UU Persaingan Usaha: Pasal 17 UU Persaingan Usaha: (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila: (a) barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau (b) mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama;

atau (c) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Sedangkan Pasal 25 UU Persaingan Usaha menyatakan bahwa: (1) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk: (a) menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau (b) membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau © menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar yang bersangkutan; (2) Pelaku usaha memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila: (a) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau (b) dua atau tiga usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu

Struktur kepemilikan silang Kelompok Usaha Temasek, menyebabkan adanya *price-leadership* dalam industri telekomunikasi di Indonesia.

Telkomsel sebagai pemimpin pasar kemudian telah menetapkan harga jasa telekomunikasi seluler secara eksekutif. Konsekuensi dari eksekutif profit adalah operator menikmati eksekutif profit dan konsumen mengalami kerugian (*consumer loss*). Perhitungan yang dilakukan Majelis Komisi menunjukkan kerugian yang dialami oleh konsumen layanan telekomunikasi seluler di Indonesia sejak tahun 2003 sampai dengan 2006 berkisar dari Rp 14,76498 Triliun sampai dengan Rp 30,80872 Triliun. Namun sesuai dengan ketentuan UU No 5 Tahun 1999, Majelis Komisi dalam perkara ini tidak berada pada posisi yang berwenang menjatuhkan sanksi ganti rugi untuk konsumen. Selanjutnya selama berlangsungnya sidang, Majelis Komisi tidak menemukan adanya bukti-bukti bahwa Telkomsel telah membatasi perkembangan teknologi dalam industri seluler di Indonesia sehingga tidak melanggar Pasal 25(1) b UU No 5 Tahun 1999.

Berdasarkan fakta dan bukti yang diperoleh selama Sidang Majelis, Majelis Komisi memutuskan dalam Putusan Perkara 07/KPPU-L/2007: Menyatakan bahwa Temasek Holdings, Pte. Ltd. bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile

Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 huruf a UU No 5 Tahun 1999; Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999; Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b UU No 5 Tahun 1999; Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di PT. Telekomunikasi Selular dan PT.Indosat, Tbk. dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan yaitu PT. Telekomunikasi Selular atau PT.Indosat, Tbk. dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap; Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte.

Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk memutuskan perusahaan yang akan dilepas kepemilikan sahamnya serta melepaskan hak suara dan hak untuk mengangkat direksi dan komisaris pada salah satu perusahaan yang akan dilepas yaitu PT. Telekomunikasi Selular atau PT.Indosat, Tbk. sampai dengan dilepasnya saham secara keseluruhan sebagaimana diperintahkan pada diktum no. 4 di atas;

Pelepasan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada diktum no.4 di atas dilakukan dengan syarat sebagai berikut: (a) untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas; (b) pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings, Pte. Ltd. maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun; Menghukum Temasek Holdings, Pte. Ltd., Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd.,

dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd masing-masing membayar denda sebesar Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);

Memerintahkan PT. Telekomunikasi Selular untuk menghentikan praktek pengenaan tarif tinggi dan menurunkan tarif layanan selular sekurang-kurangnya sebesar 15% (lima belas persen) dari tarif yang berlaku pada tanggal dibacakannya putusan ini; Menghukum PT. Telekomunikasi Selular membayar denda sebesar Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);

Pemeriksaan dan penyusunan



putusan terhadap perkara No. 07/KPPU-L/2007 dilakukan oleh KPPU dengan prinsip independensi, yaitu tidak memihak siapapun karena peran KPPU sebagai pengemban amanat pengawasan terhadap pelaksanaan UU No. 5/1999 yang berusaha mewujudkan kepastian berusaha yang sama bagi setiap pelaku usaha dan menjamin persaingan usaha yang sehat dan efektif.

Mengenai kemungkinan pihak Temasek untuk mengajukan kasusnya ke arbitrase internasional merupakan langkah hukum yang tidak benar menurut hukum positif di Indonesia. Kasus yang dialami oleh Temasek ini merupakan kasus dalam ranah hukum publik, yaitu terjadi pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha. Sedangkan penggunaan lembaga arbitrase kalau di situ terjadi adanya sengketa perdata, sehingga masuk dalam ranah hukum perdata. Ada kemungkinan yang bisa diajukan ke lembaga arbitrase adalah persoalan yang timbul dari penjualan saham ke Temasek.

Langkah hukum yang bisa diambil oleh pihak Temasek ketika putusan KPPU itu dianggap tidak memuaskan dan tidak adil, maka mekanisme harus menggunakan ketentuan yang diatur dalam UU Persaingan Usaha.

Dalam Pasal 44 UU Persaingan Usaha diatur sebagai berikut: (a) Dalam

waktu 30 (tiga puluh) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4), pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi; (b) Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut; (c) Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dianggap menerima putusan Komisi; (d) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak dijalankan oleh pelaku usaha, Komisi menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (e) Putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4) merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.

Dengan demikian, dalam hal pelaku usaha keberatan terhadap putusan KPPU, maka pelaku usaha tersebut dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu pengadilan negeri di tempat kedudukan hukum si

pelaku usaha.

Setelah dilakukan pemeriksaan oleh pengadilan negeri yang berwenang, maka pengadilan yang bersangkutan haruslah memberikan putusannya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 45 UU Persaingan Usaha, yang menyatakan: (1) Pengadilan Negeri harus memeriksa keberatan pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2), dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut; (2) Pengadilan Negeri harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut; (3) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia; (4) Mahkamah Agung harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.

Jadi terhadap putusan dari pengadilan negeri atas keberatan yang dilakukan oleh pelaku usaha, maka hukum tidak menyediakan upaya hukum banding ke pengadilan tinggi. Satu-satunya upaya hukum yang ada hanyalah upaya hukum yang berupa kasasi ke Mahkamah Agung atas putusan pengadilan negeri yang bersangkutan.

## **PENUTUP**

Dari uraian pembahasan, maka dapat disampaikan bahwa kebijakan telepon selular yang lebih terbuka bagi penyelenggara telekomunikasi, maka tetap memperhatikan bahwa kegiatan usaha telekomunikasi dilarang mengarah pada praktek monopoli dan persaingan tidak sehat sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Telekomunikasi 1999. Praktek kegiatan usaha yang menunjukkan adanya posisi dominan adalah pada komposisi kepemilikan saham. Pelanggaran yang dilakukan Temasek terhadap Pasal 27 UU Nomor 5 Tahun 1999, yakni terkait adanya kepemilikan silang (*cross ownership*) yang dilakukan Temasek di Telkomsel dan PT Indosat Tbk.

Unsur posisi dominan ini dianggap telah terpenuhi pangsa pasar Telkomsel dan Indosat secara bersama-sama pada periode tahun 2003-2006 (*Periode cross ownership*) melebihi 75% pangsa pasar telepon selular. Sedangkan unsur penghalangnya adalah berupa mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh produk yang bersaing, baik bersaing dari segi harga ataupun mutunya dan menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar yang bersangkutan.

Keputusan KPPU dapat menjadi

pelajaran bagi pelaku usaha saat melakukan pembelian saham di Indonesia terkait dengan persaingan usaha. Keputusan KPPU tidak menyinggung tentang penjualan saham ke Temasek, namun penjualan saham itu bisa ada implikasinya, sebagaimana yang diputus oleh KPPU kerugian masyarakat atas penetapan tarif Telkomsel. Yang kemudian diikuti perintah menurunkan tarif Telkomsel hingga 15 persen.

Upaya hukum yang bisa dilakukan oleh Temasek berupa keberatan yang diajukan kepada pengadilan negeri. Ketika putusan dari pengadilan negeri atas keberatan itu dirasakan tidak memuaskan, maka upaya hukum yang dilakukan adalah kasasi ke Mahkamah Agung.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul R. Saliman, *Hermansyah, dan Ahmad Jalis*. (2007). *Hukum Bisnis untuk Perusahaan (Teori & Contoh Kasus)*, Kencana, Jakarta
- Ari Purwadi, “*Regulasi Industri Telekomunikasi Nasional Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*”, *Perspektif*, Vol. X No. 1 Th. 2005, Edisi Januari
- Ibrahim, Johannes. (2006). *Hukum Organisasi Perusahaan (Pola kemitraan dan Badan Hukum)*, Refika Aditama, Bandung

Munir Fuady. 2003. *Hukum Anti Monopoli (Menyongsong Era Persaingan Sehat)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

#### **PERUNDANG-UNDANG :**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

[www.kppu.go.id](http://www.kppu.go.id)