

# KEPEMILIKAN SILANG SAHAM PT. INDOSAT DAN PT. TELKOMSEL OLEH TEMASEK HOLDING COMPANY

L. Budi Kagramanto\*

## *Abstract*

*On Nopember 19, 2007, Commission For The Supervision Of Business Competition (KPPU) has expelled a verdict No. 07/KPPU-L/2007 about infringement of Act No. 5, 1999 performed by Temasek Holdings. The form of infringement performed by Temasek Holdings is a stock cross ownership on PT. Indosat Tbk and PT. Telkomsel through its two subsidiaries company, namely STT and SingTel. Temasek Holdings is also accused on price fixing, double occupation, and also performing the monopoly in telecommunication, especially on cellular telephone. For the infringement, Temasek Holdings was sanctioned a fine and for the verdict, Temasek Holdings may propose a rejection to District Court of Jakarta. Other parties wish that the Court has objectivity and based on the business competition law in Indonesia. For the KPPU and Temasek Holdings still have a chance to propose an appeal to Supreme Court, if one are won by the District Court of Jakarta.*

**Kata kunci :** *kepemilikan silang, price fixing, monopoli, rangkap jabatan, Temasek Holdings*

## A. Pendahuluan

Beberapa waktu lalu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah menjatuhkan sanksi kepada BUMN Singapura, yakni Temasek Holding Company (Temasek Holdings) yang melakukan investasi di bidang telekomunikasi (telepon seluler).<sup>1</sup> Dalam putusannya KPPU menyatakan, bahwa Temasek Holdings terbukti secara sah serta meyakinkan telah melakukan praktek monopoli selama menguasai saham PT. Indosat Tbk. dan PT. Telkomsel. KPPU berhasil

membuktikan, bahwa Temasek Holdings telah melanggar larangan kepemilikan silang (*crossownership*) yang diatur dalam Pasal 27 huruf (a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta menyatakan PT. Telkomsel telah melakukan monopoli pasar seperti yang diatur dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.<sup>2</sup> Temasek melalui 2 (dua) anak perusahaannya, yaitu *Singapore Technologies Telemedia (STT)* dan *Singapore Tele-*

---

\* Doktor Ilmu Hukum dan Dosen Hukum Dagang Fakultas Hukum Universitas Airlangga .

<sup>1</sup> Melalui Temasek Holdings, pemerintah Singapura menginvestasikan surplus kas negaranya dengan pengelolaan dana sebesar US \$ 108 miliar. "*Temasek Holdings Kapok Beli Perusahaan Ikon : Pasca Keputusan KPPU, Temasek Akan Hindari Perusahaan Yang Jadi Ikon Negara*", Harian Kontan, Sabtu, 24 Nopember 2007, hlm.4.

<sup>2</sup> Press release KPPU, 2007, "Kelompok Usaha Temasek Melanggar UU No. 5 Tahun 1999", <http://www.kppu.go.id>, diakses Selasa, 27 Nopember 2007.

*com Mobile (SingTel)* telah menanamkan modalnya sebesar 41,94 % saham melalui *special purpose vehicle (SPV)* Indonesia Communications Ltd. (ICL) dan STT di Indosat, sedangkan SingTel telah menguasai 35 % saham di PT. Telkomsel.<sup>3</sup>

Apabila kepemilikan saham dari dua anak perusahaan telekomunikasi Temasek Holdings tersebut digabung menjadi satu, maka terdapat penguasaan lebih 75 % dari pangsa pasar telepon seluler. Kondisi seperti ini jelas merupakan praktek monopoli yang dilakukan oleh Temasek Holdings dan sangat mudah bagi kedua anak perusahaannya dalam menentukan tarif/harga (*price fixing*) jasa layanan telepon seluler yang dilarang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dalam putusannya KPPU memerintahkan kepada Temasek Holdings untuk segera melepaskan seluruh sahamnya di PT. Indosat Tbk atau di PT. Telkomsel dalam jangka waktu 2 (dua) tahun. Dalam kurun waktu yang telah ditentukan tersebut, maka paling tidak pihak Temasek Holdings melalui 2 (dua) anak perusahaannya diwajibkan untuk segera menjual kepada perusahaan operator telekomunikasi lain yang tidak saling memiliki keterkaitan satu sama lain, baik langsung maupun tidak langsung. Ketentuan yang diminta KPPU tersebut juga masih ditambah dengan pembatasan kepemilikan jumlah saham yang dibeli tidak lebih 5 % dari saham PT. Indosat Tbk untuk setiap pembeli. Di harapkan dengan adanya ketentuan tersebut, maka saham eks Temasek Holdings nanti-

nya hanya boleh dimiliki oleh satu pembeli baru.

Disamping itu terhadap PT. Telkomsel, KPPU juga memerintahkan untuk segera menurunkan tarif/harga menjadi minimal 15 % dari tarif yang berlaku saat ini serta memerintahkan kepada Temasek Holdings beserta dua anak perusahaan dan beberapa perusahaan yang berada di bawah kendalinya serta PT. Telkomsel untuk masing-masing membayar denda sebesar Rp. 25 miliar.<sup>4</sup> Berdasarkan putusan KPPU atas pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh Temasek Holdings, maka muncul permasalahan. *Pertama*, apakah putusan yang diterbitkan oleh KPPU yang menyatakan bahwa Temasek Holdings telah melanggar ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut sudah benar dan adil ? *Kedua*, apakah dimungkinkan adanya pengajuan keberatan atas putusan KPPU oleh Temasek Holdings ke Pengadilan Negeri dan pertimbangan apa saja yang mendasari pengajuan keberatan tersebut ?

## **B. Kepemilikan Silang Yang Berakibat Terjadinya Praktek Monopoli**

Salah satu putusan KPPU adalah Temasek Holdings telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 27 huruf (a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dalam pasal tersebut ditentukan adanya larangan bagi pelaku usaha untuk memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha da-

---

<sup>3</sup> PT. Telkomsel dan PT. Indosat Tbk. merupakan dua perusahaan telekomunikasi terbesar di Indonesia saat ini. PT. Telkomsel sendiri merupakan anak perusahaan dari PT. Telkom Tbk.

<sup>4</sup> " *Seluler Mahal, Temasek Disodok* ", Majalah Berita Mingguan Tempo, Jakarta, Edisi 26 Nopember – 2 Desember 2007, hlm. 113.

lam bidang yang sama pada pasar yang bersangkutan, ataupun mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan yang sama, apabila : <sup>5</sup> (a) *kepemilikan itu mengakibatkan terjadinya dominasi pasar, yaitu penguasaan lebih dari 50% (untuk satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa, atau (b) penguasaan lebih dari 75% pangsa pasar untuk dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha.*

Istilah lain dari kepemilikan saham mayoritas ini disebut dengan *crossownership* dari perusahaan yang saling bersaing, karena penguasaan saham seperti ini dapat menimbulkan posisi dominan. Sebetulnya pemilik saham mayoritas dari suatu perusahaan tidak secara otomatis dilarang, tetapi yang dilarang apabila melanggar undang-undang, seperti yang diatur dalam Pasal 27 huruf (a dan b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Terkait dengan kepemilikan silang (*crossownership*) dalam Pasal 27 huruf (a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh Temasek Holdings, maka paling tidak ada 8 pelaku usaha yang terlibat di dalamnya, yakni : STT, STT Communication, Asia Mobile Holdings Company, Asia Mobile Holdings, Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singtel, SingTel Mobile (kelompok usaha Temasek).

Dugaan adanya pelanggaran terhadap Pasal 27 huruf (a) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berawal pada 15 Desember 2002, ketika PT. Indosat Tbk. melakukan divestasi saham sebesar 41,94 % yang akhirnya dimenangkan oleh STT melalui *tender offer*. STT sendiri merupakan anak perusahaan yang 100 % sahamnya dikuasai oleh Temasek Holdings, yang merupakan pemegang saham ganda atas perusahaan telekomunikasi di tanah air. Dengan kedudukannya sebagai pemegang ganda, maka setidaknya menyebabkan industri telekomunikasi seluler di Indonesia mengalami struktur kepemilikan silang (*cross shareholding ownership*).

Disamping itu struktur kepemilikan silang juga terjadi dikarenakan sebelum divestasi saham PT. Indosat Tbk. dilakukan (2001), saham PT. Telkomsel yang merupakan operator seluler terbesar di Indonesia telah dimiliki pula oleh Temasek Holdings melalui anak perusahaannya yaitu Singtel<sup>6</sup> dan SingTel Mobile, yakni sebesar 35 %. Dengan demikian boleh dikatakan, bahwa Temasek Holdings sendiri telah menguasai pasar seluler Indonesia dengan menguasai Telkomsel dan Indosat secara tidak langsung. *Skema kepemilikan silang (cross-ownership)* yang dilakukan oleh Temasek Holdings dapat dilihat pada Tabel 1.

<sup>5</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, 1999, *Seri Hukum Bisnis : Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 38-39.

<sup>6</sup> Temasek Holdings memiliki saham SingTel sebesar 100 %

**Tabel 1**  
**Peningkatan Pangsa Pasar PT. Telkomsel dan PT. Indosat Tbk.**  
**Sejak Terjadinya Struktur Kepemilikan Silang**

Periode sebelum terjadinya Kepemilikan Silang (cross-ownership)	Tahun	Pangsa Pasar Telkomsel & Indosat (bersama-sama)	Gabungan Pendapatan Usaha (dalam milyar)	Pendapatan Usaha XL (dalam milyar)	Pangsa Pasar XL
(2001 – 2002)	2001	76,34 %	6.688	2.073,03	23,66 %
	2002	83,58 %	10.845	2.130,41	16,42 %
Periode setelah Kepemilikan Silang (Cross-ownership) (2003 – 2006)	2003	88,10 %	16.164	2.198,06	11,90 %
	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 %	26.605	3.297,37	10,39 %

Sumber : “*Kelompok Usaha Temasek Melanggar UU No. 5 Tahun 1999*”, [www.kppu.go.id](http://www.kppu.go.id), diakses : Selasa, 27 Nopember 2007

Dengan adanya tindakan kepemilikan silang saham PT. Indosat Tbk. dan PT. Telkomsel yang dilakukan oleh Temasek Holding sebenarnya telah mengakibatkan adanya beberapa dampak negatif. *Pertama*, penguasaan pasar di bidang telekomunikasi. Keberadaan STT, yang seluruh (100 %) sahamnya dimiliki oleh Temasek Holdings (BUMN milik pemerintah Singapura), pada

Juli 2002 bersama *Hutchinson Whampoa* didapatkan telah membeli *Global Crossing (GS)* senilai US\$ 750 juta.<sup>7</sup>

*Kedua*, posisi dominan dalam bidang telekomunikasi.<sup>8</sup> Dengan menguasai mayoritas kepemilikan saham di bidang telekomunikasi itu, Temasek Holdings dapat mendominasi susunan anggota Direksi dan Komisaris. Akibatnya, Temasek Holdings

<sup>7</sup> Global Crossing merupakan perusahaan telekomunikasi terbesar di dunia yang menguasai jaringan serat optik sepanjang 10 ribu mil yang menjangkau 27 negara di dunia termasuk Amerika, Eropa dan Asia Pasifik. Ita Kurniasih, 22 Maret 2007, “Menyoal Kepemilikan Saham Temasek Holdings pada Perusahaan Telekomunikasi di Indonesia”, [http : //www.hukumonline.com/detail.asp?id=16390&cl=kolom](http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16390&cl=kolom), diakses : Senin, 26 Nopember 2007

<sup>8</sup> Hal ini dapat dilihat dalam *Shareholder Agreement* divestasi saham PT Indosat Tbk. yang menyebutkan bahwa dalam pemilihan dewan komisaris dan direksi ditetapkan berdasarkan *simple majority*. Akibatnya, Kementerian Negara BUMN sebagai kuasa pemegang saham seri A atau saham *golden share* namun memiliki jumlah kepemilikannya kecil hanya dapat mencalonkan komisaris dan direksi masing-masing hanya satu orang. Meskipun sebagai pemegang saham seri A Kementerian BUMN memiliki hak veto, tetapi dengan komposisi kepemilikan yang kecil tersebut dan pemilihan dewan komisaris dan dewan direksi ditentukan dengan *simple majority*, hak veto itu sulit untuk dapat dilaksanakan. Memiliki saham *golden share* tanpa menjadi pemegang saham mayoritas maka saham *golden share* tersebut menjadi tidak berarti karena haknya hanya untuk pencalonannya satu orang direksi dan komisaris, pada akhirnya yang memutuskan adalah RUPS dengan *simple majority*.

berada dalam posisi sentral untuk mendorong dan mengarahkan rencana dan strategi perusahaan-perusahaan terkait. Keadaan demikian sangat berpotensi menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan yang tidak sehat.

*Ketiga*, potensi kerugian akibat tindakan divestasi saham PT. Indosat Tbk. Divestasi sebesar 41,94% saham PT. Indosat Tbk menimbulkan potensi kerugian bagi Indonesia karena harga penjualan saham tersebut jauh di bawah nilai strategis PT Indosat Tbk.

*Keempat*, Indonesia adalah negara yang dipotong oleh garis khatulistiwa sehingga berada di bawah *geo stationary orbit* (GSO) berjarak kurang lebih 360.000 km dari permukaan bumi merupakan tempat yang efisien, ekonomis dan strategis untuk meletakkan satelit telekomunikasi karena bebas dari pengaruh negatif seperti gempa bumi, badai listrik, tanah longsor. Satelit Indosat mempunyai kedudukan GSO di atas Indonesia dan mempunyai nilai ekonomis, budaya, strategi, pertahanan keamanan, dan masa depan pembangunan bangsa Indonesia. Dengan adanya satelit Indosat memudahkan untuk mengakses informasi mengenai berbagai macam ilmu pengetahuan sehingga dapat dikatakan: “siapa yang mampu mengontrol/mengendalikan Indosat, tidak hanya mampu mengendalikan Indonesia, tetapi juga mampu mengendalikan kawasan Asia Tenggara”.

*Kelima*, mengingat saham STT dimiliki

100% oleh Temasek Holdings dan sekaligus memiliki 100% saham atas SingTel dimana SingTel sendiri sebagai salah satu pemegang saham dari PT. Telkomsel (anak perusahaan PT Telkom Tbk), maka dapat dikatakan Temasek Holdings sebagai pemegang saham ganda di dua operator telekomunikasi dan telah mampu menguasai industri telekomunikasi di Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kepemilikan silang atas saham PT. Indosat Tbk. dan PT. Telkomsel oleh Temasek Holdings mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat pada industri telekomunikasi.

### **C. Jabatan Rangkap dan Bahaya yang Ditimbulkannya**

Salah satu temuan KPPU adalah masih banyaknya eksekutif Temasek Holdings yang mempunyai jabatan rangkap di PT. Indosat Tbk. maupun di PT. Telkomsel. Ada beberapa eksekutif yang membawa kontrol/kendali Temasek Holdings ke PT. Telkomsel. Misalnya Simon Israel<sup>9</sup>, Chua Sock Koong, Lim Chuan Poh, Leong Shin Loong merupakan orang-orang Temasek Holdings yang bebas mengendalikan kinerja PT. Telkomsel. Pola rangkap jabatan demikian juga ditemui di PT. Indosat Tbk. karena pengaruh dan kendali Temasek Holdings dilakukan secara berjenjang. Eksekutif Temasek Holdings yang membawa pengaruh dan kendali ke PT. Indosat Tbk. justru lebih banyak dibandingkan di PT Telkomsel. Misalnya CEO Temasek

---

<sup>9</sup> Simon Israel menjadi Executive Director kedua di Temasek pada bulan Juli 2006. Israel, yang merupakan warga negara Selandia Baru, dan penduduk tetap Singapura, saat ini menjadi Direktur Utama Singapore Tourism Board dan Direktur SingTel. Tri Dirgantara Pamenan & Suwantin Oemar, 2007, “ Temasek Banding Atas Putusan KPPU “, <http://web.bisnis.com/umum/hukum/lid31538.html>., diakses : Selasa, 27 Nopember 2007 .

Holdings (Ho Ching)<sup>10</sup> sebagai salah satu eksekutif yang berpengaruh langsung terhadap kinerja PT. Indosat Tbk., namun sekaligus sebagai *executive vice president* di STT Communication.<sup>11</sup>

Temuan lain KPPU yang dianggap janggal, yaitu sejak Temasek Holdings masuk dan menguasai PT Indosat Tbk. (melalui STT), maka pihak Indosat telah menyediakan jabatan baru pada Temasek Holdings, yaitu Wakil Presiden Direktur (Wapresdir), yang justru secara langsung lebih banyak membawahi direksi dari pada Presiden Direktornya. Jabatan Wapresdir selalu dinominasikan serta dijabat oleh Indonesia Communication Limited (ICL), padahal jabatan ini sangat strategis karena langsung membawahi direktorat operasional. Sedangkan jabatan Presiden Direktur hanya membawahi direktur keuangan (dijabat oleh ICL) dan *corporate service*. Formasi jabatan demikian jelas menunjukkan, bahwa PT. Indosat Tbk. hampir 100 % berada di bawah kendali Temasek Holdings.

Menurut UNCTAD ada beberapa bahaya yang bisa ditimbulkan sehubungan dengan jabatan rangkap tersebut.<sup>12</sup> *Pertama*, menimbulkan akibat keterkaitan langsung maupun tidak langsung dengan jumlah dana (keuangan) yang sangat signifikan serta ke-

pemilikan bersama secara silang atas saham. *Kedua*, dapat mempengaruhi persaingan usaha dalam berbagai cara seperti pengawasan administratif terhadap investasi yang dapat melahirkan strategi bersama di antara perusahaan berkaitan dengan masalah harga/tarif, alokasi pasar, praktek monopoli serta kegiatan bersama lainnya. *Ketiga*, menimbulkan perjanjian integrasi vertikal pada kegiatan yang dilakukan oleh pemasok dan pelanggan, dapat menghilangkan semangat untuk melakukan kegiatan usaha di daerah pesaing serta menimbulkan persetujuan timbal-balik diantara mereka. *Keempat*, jabatan rangkap direksi apabila tidak diawasi secara efektif, dapat digunakan sebagai alat untuk mengontrol/mengendalikan anak perusahaan oleh induk perusahaan secara berlebihan.

Dalam Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dinyatakan bahwa seseorang yang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari suatu perusahaan, pada waktu yang bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan-perusahaan tersebut :

- 1) berada dalam pasar bersangkutan<sup>13</sup> yang sama; atau
- 2) memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha<sup>14</sup>; atau

<sup>10</sup> Ho Ching, 52, diangkat sebagai Executive Director Temasek pada bulan Juni 2002. Ia kemudian juga menjadi CEO pada tahun 2004. Tri Dirgantara Pamenan & Suwanti Oemar, 2007, " Temasek Banding Atas Putusan KPPU " , <http://web.bisnis.com/umum/hukum/lid31538.html> , diakses : Selasa, 27 Nopember 2007.

<sup>11</sup> Rangkap jabatan ini dapat diketahui dalam AD/ART, kewenangan RUPS, Komisaris, dan Direksi serta prosedur pengambilan putusan pada PT Indosat Tbk. dan PT Telkomsel.

<sup>12</sup> Peter W. Heermann, 2001, *Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*, Katalis Publishing – Media Service, Jakarta, hlm. 365-368.

<sup>13</sup> Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.

<sup>14</sup> Perusahaan-perusahaan memiliki keterkaitan yang erat apabila beberapa perusahaan tersebut saling mendukung atau berhubungan langsung dengan proses produksi, pemasaran ataupun gabungan antara produksi dan pemasaran.

- 3) secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat<sup>15</sup>.

Dalam menentukan ada tidaknya jabatan rangkap direksi, maka berdasarkan kalimat “dapat mengakibatkan” tidak hanya memperhatikan adanya hambatan aktual terhadap persaingan usaha yang telah terjadi, melainkan juga hambatan potensial terhadap persaingan usaha. Dengan demikian, jabatan rangkap direksi ataupun komisaris dari suatu perusahaan dalam Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memiliki keterkaitan erat, baik langsung maupun tidak langsung dengan kepemilikan silang atas saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan aktifitas bisnis dalam bidang yang sama pada pasar yang bersangkutan seperti diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.<sup>16</sup> Oleh karena itu, aktifitas bisnis yang menempatkan seorang pelaku usaha memiliki posisi dominan memang sebaiknya dilarang, karena dapat menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.<sup>17</sup>

#### D. Monopoli

Struktur kepemilikan silang Temasek Holdings telah menyebabkan *price-leadership* dalam industri telekomunikasi di Indonesia. Telkomsel sebagai pemimpin pasar telah menetapkan harga jasa telekomunikasi seluler secara eksekusif. Predikat sebagai *price-leadership* menyebabkan PT Telkomsel menguasai pasar dan penentu harga/tarif, terutama semenjak PT. Indosat Tbk dikendalikan STT tahun 2002. Dominasi pasar jaringan telepon seluler PT. Telkomsel mengakibatkan pelaku usaha baru sulit masuk pangsa pasar yang telah dikuasai PT. Telkomsel dan sulit melakukan persaingan secara sehat,<sup>18</sup> karena mereka sulit bersaing dengan tarif yang ditentukan PT. Telomsel, sehingga terpaksa mengikuti tarif PT. Telkomsel.

Konsekuensi dari eksekusif profit adalah operator menikmati eksekusif profit dan konsumen mengalami kerugian (*consumer loss*). Perhitungan KPPU 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.<sup>19</sup> Kondisi demikian jelas

---

<sup>15</sup> Dalam menentukan terdapat atau tidak terdapat jabatan rangkap direksi yang dilarang, maka atas dasar perkataan “dapat mengakibatkan” tidak hanya memperhatikan hambatan persaingan yang telah terjadi, melainkan juga hambatan persaingan yang kemungkinan akan terjadi.

<sup>16</sup> Dengan demikian ketentuan Pasal 26 dan Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat diterapkan secara bersama-sama.

<sup>17</sup> Kemungkinan dapat saja terjadi, bahwa pelaku usaha tersebut melakukan penyalahgunaan posisi dominan yang dimilikinya. Penyalahgunaan posisi dominan itu jelas dilarang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

<sup>18</sup> Tarif telepon seluler di tanah air termahal di Asia. Penelitian Morgan Stanley menunjukkan tarif rata-rata per menit jasa telepon seluler Indonesia hanya lebih murah dibanding Australia.

<sup>19</sup> Apabila 3 (tiga) operator besar telepon seluler di tanah air bersedia menurunkan tarif 15 % saja dari tarif semula, maka konsumen banyak yang merasa diuntungkan dengan penurunan tarif tersebut.

merupakan ironi bagi konsumen jaringan telepon seluler di tanah air yang pendapatan per kapitanya jauh lebih rendah dibandingkan Singapura, Brunai, maupun Malaysia.<sup>20</sup>

Struktur kepemilikan silang Temasek Holding merupakan bentuk kegiatan monopoli, yaitu “suatu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu oleh pelaku usaha atau suatu kelompok pelaku usaha”.<sup>21</sup> Sedangkan praktek monopoli adalah “pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dapat merugikan kepentingan umum”.<sup>22</sup>

Praktek monopoli dapat membawa dampak negatif bagi konsumen maupun pelaku usaha lainnya. *Pertama*, adanya peningkatan harga/tarif produk barang maupun jasa tertentu sebagai akibat tidak adanya persaingan sehat, sehingga harga yang tinggi dapat memicu terjadinya inflasi yang merugikan masyarakat luas. *Kedua*, pelaku usaha mendapatkan keuntungan secara tidak wajar, dan berpotensi menetapkan harga guna mendapatkan keuntungan secara optimal tanpa memperhatikan pilihan-pilihan konsumen, sehingga konsumen mau tidak mau tetap akan mengkonsumsi produk ba-

rang dan jasa tertentu yang dihasilkannya. *Ketiga*, terjadi eksploitasi terhadap daya beli konsumen dan tidak memberikan hak pilih pada konsumen untuk mengkonsumsi produk lainnya, sehingga konsumen tidak peduli lagi pada masalah kualitas serta harga produk. Eksploitasi ini juga akan berpengaruh pada karyawan serta buruh yang bekerja di perusahaan tersebut dengan gaji dan upah yang ditetapkan sewenang-wenang, tanpa memperhatikan aturan main yang berlaku. *Keempat*, terjadi inefisiensi dan tidak efektif dalam menjalankan kegiatan usahanya yang akhirnya dibebankan pada konsumen berkaitan dengan produk yang dihasilkannya, karena *monopolist* tidak lagi mampu menekan *average cost* secara minimal. *Kelima*, terjadi *barrier to entry*, dimana tidak ada perusahaan lain yang mampu menembus pasar monopoli untuk suatu produk yang sejenis, sehingga mengalami kesulitan berkembang secara wajar dan akhirnya akan bangkrut. *Keenam*, menciptakan pendapatan yang tidak merata, dimana sumber dana serta modal akan tersedot ke perusahaan monopoli, sehingga konsumen terpaksa harus berbagi pendapatan yang jumlahnya relatif kecil dengan masyarakat lainnya, sementara segelintir monopolis akan menikmati keuntungan yang lebih besar dari yang diterima oleh masyarakat.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Padahal biaya telepon seluler menyedot hampir 10 -20 % pendapatan masyarakat/konsumen di Indonesia. Bahkan jumlah pelanggan/konsumen setiap tahun naik/meningkat hampir 40 % per tahun, tetapi tarif telepon seluler tidak turun juga.

<sup>21</sup> Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

<sup>22</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Lihat **A.M. Tri Anggraini**, 2006, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat : Per se Illegal ataukah Rule of Reason*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 349.

<sup>23</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Wijaya, 1998, *Anti Monopoli, Raja Grafindo Perkasa*, Jakarta, hlm. 30.

**E. Putusan KPPU Atas Kepemilikan Silang Oleh Temasek Holdings.**

KPPU memberikan beberapa keputusan terhadap kepemilikan silang Temasek Holdings dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007. *Pertama*, menyatakan Temasek Holdings 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 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. *Kedua*, menyatakan PT. Telekomunikasi Selular terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.<sup>24</sup> *Ketiga*, menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

*Keempat*, memerintahkan kepada Temasek Holdings 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.

*Kelima*, memerintahkan kepada Temasek Holdings 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 keempat.

*Keenam*, pelepasan kepemilikan saham dilakukan dengan syarat : (a) untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas; dan (b) pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun.

*Ketujuh*, menghukum Temasek Holdings, 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.

---

<sup>24</sup> PT. Indosat Tbk. Tidak dikanai sanksi, karena perkaranya lebih mengarah pada dugaan kartel harga dengan PT. Telkomsel dengan pelapor dari Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI). Perkaranya akan dibuka kembali setelah Putusan KPPU mengenai Kepemilikan silang oleh Temasek Holdings dikeluarkan oleh KPPU.

Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd masing-masing membayar denda sebesar Rp. 25 miliar rupiah yang harus disetor ke Kas Negara.

*Kedelapan*, memerintahkan PT. Telekomunikasi Selular untuk menghentikan praktik pengenaan tarif tinggi dan menurunkan tarif layanan selular sekurang-kurangnya sebesar 15% (lima belas persen) dari tarif yang berlaku pada tanggal dibacakannya putusan ini. *Kesembilan*, menghukum PT. Telekomunikasi Selular membayar denda sebesar Rp. 25 miliar rupiah yang harus disetor ke Kas Negara.

Pasca keluarnya Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007, pihak Temasek Holdings akan merubah rencana investasinya dengan mengadopsi strategi baru guna menghadapi semakin meningkatnya rasa nasionalisme yang menentang masuknya dana asing. Rencana perubahan strategi yang dilakukan oleh Temasek Holdings disambut positif oleh kalangan pengamat industri telekomunikasi dan konsumen/pengguna jasa layanan telepon seluler di tanah air. Adapun strategi yang akan diterapkan oleh Temasek Holdings terdiri dari 4 (empat) hal.<sup>25</sup>

*Pertama*, Temasek Holdings berusaha untuk menghindari pembelian mayoritas kepemilikan saham perusahaan-perusahaan yang dinilai sebagai ikon suatu negara sejalan dengan terjadinya gelombang pasang rasa nasionalisme di kawasan Asia maupun

Eropa. *Kedua*, Temasek Holdings akan terus berupaya mencari mitra lokal yang kredibel untuk bersama-sama melakukan investasi yang menguntungkan kedua belah pihak. *Ketiga*, Temasek Holdings lebih memilih menjadi pemegang saham minoritas ketika berinvestasi di sebuah perusahaan atau industri yang peka terhadap perubahan yang sifat destruktif. *Keempat*, Temasek Holdings akan lebih berhati-hati dalam memutuskan struktur investasinya, karena investasi menuntut penggunaan dana yang signifikan besarnya.<sup>26</sup>

#### **F. Pengajuan Keberatan Atas Putusan KPPU Oleh Temasek Holdings**

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, Temasek Holdings memiliki hak untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU di atas ke Pengadilan Negeri Jakarta dalam waktu 14 hari sejak penerimaan pemberitahuan petikan putusan. Apabila Temasek Holdings ternyata tidak mengajukan keberatan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan petikan putusan KPPU, maka pihak Temasek Holdings dianggap menerima putusan tersebut, sehingga putusan KPPU mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van rechtgewijksde*).<sup>27</sup>

Pemeriksaan keberatan harus dilakukan Pengadilan Negeri dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah keberatan didaftarkan, dan Pengadilan Negeri harus

<sup>25</sup> "Temasek Kapok Beli Perusahaan Ikon : Pasca Keputusan KPPU", Harian Kontan, Sabtu, 24 Nopember 2007, hlm. 4.

<sup>26</sup> Di Thailand, akuisisi yang dilakukan oleh Temasek Holdings atas Shin Corp juga dipermasalahkan, karena Temasek telah membeli industri telekomunikasi terbesar di negara tersebut dengan harga sebesar US \$ 3,8 miliar, suatu jumlah yang besar.

<sup>27</sup> Pasal 44 ayat (3) dan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No.5 tahun 1999.

membacakan putusnya dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan. Pemeriksaan yang serba cepat ini untuk menciptakan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Perkara yang berlarut-larut akan sangat merugikan nama baik pelaku usaha itu sendiri dan menghambat pelaku usaha dalam melakukan aktivitas bisnis yang memerlukan waktu serba cepat dan berkepastian, yang pada akhirnya akan mengganggu perekonomian secara nasional.<sup>28</sup>

Ada beberapa alasan atau pertimbangan yang diprediksi akan digunakan oleh Temasek Holdings dalam pengajuan keberatan ke Pengadilan Negeri (Jakarta). *Pertama*, Temasek Holdings tidak pernah melakukan praktek monopoli berupa kepemilikan silang yang terjadi selama ini. Anak perusahaan Temasek Holdings, yaitu STT dan SingTel secara langsung bukan merupakan pemegang saham mayoritas, baik itu di PT Indosat Tbk maupun PT Telkomsel. Disamping itu STT dan SingTel juga tidak berperan dalam pengambilan keputusan serta kegiatan operasionalnya. *Kedua*, Temasek Holdings tidak terbukti melakukan/terlibat dalam kepemimpinan ataupun penentuan tarif telepon seluler dan Temasek Holdings tidak pernah mengontrol PT. Telkomsel dalam penentuan tarif, karena pemegang saham mayoritas masih berada pada PT. Telkom Tbk., yakni sebesar 65 %. *Ketiga*, Berdasarkan perhitungan dari Michael Kende (Analisis Consulting Limited di Washington), tarif te-

lepon seluler di Indonesia masih jauh lebih rendah dari negara-negara di kawasan Asia Tenggara. *Keempat*, pasar industri telepon seluler di Indonesia masih sangat kompetitif dan tidak terdapat permainan tarif dan kenyataannya konsumen/pelanggan tidak merasa dirugikan. Pemerintah Indonesia dalam penentuan tarif telepon seluler juga berperan, karena memiliki saham di PT. Telkomsel dan PT. Indosat Tbk. *Kelima*, tidak ada dalil yang menunjukkan adanya pelambatan dalam pembangunan jaringan BTS, sehingga Temasek Holdings tetap akan mempertahankan PT. Indosat dan tidak akan menjualnya. *Keenam*, pada saat divestasi PT. Indosat Tbk. tahun 2002, pemerintah Indonesia sudah mengkonsultasikan masalah ini dengan KPPU, dan KPPU sendiri tidak keberatan atas divestasi PT Indosat Tbk. *Ketujuh*, putusan KPPU dinilai Temasek Holdings sebagai putusan yang tidak adil dan bahkan dapat merusak kepastian hukum yang diberikan melalui transaksi divestasi secara terbuka. *Kedelapan*, putusan KPPU kurang berdasar, karena PT. Telkomsel dan PT. Indosat Tbk. telah menguasai pasar secara signifikan sebelum terjadinya kepemilikan silang Temasek Holdings melalui dua anak perusahaannya (STT dan SingTel).

KPPU sendiri dalam memutus suatu perkara sudah beberapa kali menghadapi berbagai upaya keberatan yang diajukan oleh pelaku usaha ke Pengadilan Negeri bahkan sampai pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung (MA).<sup>29</sup> Misalnya dalam

<sup>28</sup> L. Budi Kagramanto, 2007, “*Persekongkolan Tender Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*”, Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum – Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 314-317.

<sup>29</sup> Kasasi diajukan dalam waktu 14 ( empat belas ) hari dan putusan dijatuhkan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima. Lihat Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, 2005, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Raja Grafindo Persada, Cetakan I, Jakarta, hlm. 44.

perkara tender penjualan saham PT Indomobil pada tahun 2002 dimana putusan KPPU menyatakan, bahwa pelaku usaha bersalah dan dihukum serta diharuskan membayar denda. Setelah si pelaku usaha mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta, pihak PN Jakarta justru mengalahkan/menolak putusan KPPU dan menyatakan si pelaku usaha tidak bersalah. Demikian juga ketika KPPU mengajukan kasasi ke MA atas putusan PN Jakarta, justru pihak MA menyatakan memperkuat putusan PN Jakarta dan putusan KPPU tetap ditolak/kalah, sedangkan si pelaku usaha dinyatakan benar. putusan KPPU dibatalkan oleh MA.

Sebaliknya, ada pula putusan KPPU yang dikuatkan oleh MA, meskipun putusan KPPU tersebut dikalahkan oleh PN. Misalnya dalam perkara Garuda Indonesia/PT. Abacus Indonesia (2003), perkara PT. Telkom (2004), perkara tender penjualan 2 (dua) unit kapal tanker raksasa oleh PT. Pertamina (2004), Perkara PT. Carrefour (2005) dan perkara pengadaan logo baru PT. Pertamina (2006).<sup>30</sup>

### G. Penutup

KPPU telah memutuskan, bahwa Temasek Holdings melalui dua anak perusahaannya (STT dan SingTel), terbukti secara sah telah melakukan praktek monopoli berupa kepemilikan silang/*cross-ownership* saham PT Indosat Tbk dan saham PT. Telkomsel. Jika dicermati lebih lanjut, putusan yang dikeluarkan oleh KPPU terkait dengan

larangan kepemilikan silang saham PT. Indosat Tbk. dan PT. Telkomsel sangat menyakitkan pihak Temasek Holdings yang sudah bersusah payah menanamkan modalnya (investasi) secara besar-besaran di bidang telekomunikasi, khususnya jaringan telepon seluler. Namun demikian, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 masih memberikan kesempatan kepada Temasek Holdings untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU ke Pengadilan Negeri, jika menurut Temasek Holdings putusan KPPU dirasa tidak benar.

Pengadilan Negeri (PN) diharapkan dalam menjatuhkan putusannya lebih bersikap obyektif, professional serta tetap berlandaskan pada koridor hukum persaingan usaha di Indonesia. Apapun isi putusan PN dalam kasus ini tetap harus dihormati dan dijunjung tinggi dan bagi pihak yang berperkara (KPPU dan Temasek Holdings) masih diberikan kesempatan sekali lagi untuk mengajukan keberatan berupa kasasi ke Mahkamah Agung, apabila salah satu pihak dinyatakan kalah oleh PN Jakarta. Disamping itu dengan dikeluarkannya putusan KPPU dalam kasus kepemilikan silang saham oleh Temasek Holdings, tidak membuat pihak investor merasa takut dan khawatir dalam menanamkan modalnya di Indonesia, karena justru dengan putusan tersebut akan lebih memperjelas arah dan kebijakan persaingan usaha di tanah air sesuai tujuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang tidak merugikan kepentingan masyarakat dan tidak melanggar larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

---

<sup>30</sup> L. Budi Kagramanto, *op.cit.*, , hlm. 18-19 dan 349-361.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Heermann, Peter W., 2001, *Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*, Katalis Publishing – Media Sercice, Jakarta.

Kagramanto, L. Budi, 2007, *Persekongkolan Tender Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum – Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Tri Anggraini, A.M., 2006, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat : Per se Illegal atukah Rule of Reason*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

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

Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja, 1999, *Seri Hukum Bisnis : Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

### B. Majalah, Surat Kabar dan Internet

Ita Kurniasih, 2007, “Menyoal Kepemilikan Saham Temasek Holdings pada Perusahaan Telekomunikasi di Indonesia”, [http : //www.hukumonline.com/detail.asp?id=16390&cl=kolom](http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16390&cl=kolom), diakses : Senin, 26 Nopember 2007 .

Tri Dirgantara Pamenan & Suwantin Oemar, 2007, “Temasek Banding Atas Putusan

KPPU “, <http://web.bisnis.com/umum/hukum/lid31538.html>., diakses : Selasa, 27 Nopember 2007 .

Yandhrie Arvian, “Laporan Utama Kasus Temasek : Jurang Kian Menganga “, Majalah Berita Mingguan Tempo, Jakarta, Edisi 26 Nopember – 2 Desember 2007.

Press release KPPU, 2007, “Kelompok Usaha Temasek Melanggar UU No. 5 Tahun 1999”, <http://www.kppu.go.id>, diakses : Selasa, 27 Nopember 2007.

“Temasek Holdings Kapok Beli Perusahaan Ikon : Pasca Keputusan KPPU, Temasek Akan Hindari Perusahaan Yang Jadi Ikon Negara”, Harian Kontan, Sabtu, 24 Nopember 2007.

“Seluler Mahal, Temasek Disodok ”, Majalah Berita Mingguan Tempo, Jakarta, Edisi 26 Nopember – 2 Desember 2007.

“Temasek Kapok Beli Perusahaan Ikon : Pasca Keputusan KPPU”, Harian Kontan, Sabtu, 24 Nopember 2007.

### C. Peraturan Perundang-undangan

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

Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU (telah diperbaharui dalam PERMA RI No. 3 Tahun 2005 tentang hal yang sama).