

**KAJIAN YURIDIS TERHADAP KEPEMILIKAN SAHAM SILANG ANTAR  
OPERATOR SELULER (STUDI KASUS TEMASEK HOLDINGS)**

**Nadya Ramadhani**

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jalan Lingkar Selatan, Bantul, Yogyakarta 55183 Indonesia, Phone +62-274-387656

E-mail Penulis: [nadyaramaa18@gmail.com](mailto:nadyaramaa18@gmail.com)

**Abstrak:** Kepemilikan saham silang dapat dikatakan sebagai kepemilikan terafiliasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopol dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengakui adanya hubungan antar pelaku usaha yang terafiliasi yang bertalian satu dengan yang lainnya, yang melakukan kegiatan produksi terhadap produk berupa barang dan/atau jasa sejenis dan pemasarannya dilakukan melalui pasar bersangkutan yang sama.

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui permasalahan mengenai kepemilikan saham silang antar operator seluler berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopol dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; kasus kepemilikan saham silang yang dilakukan oleh Temasek Holdings terhadap PT. Telkomsel dan PT. Indosat berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopol dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan lemahnya sistem hukum di Indonesia, mengakibatkan pihak asing mampu mendominasi pasar telekomunikasi di Indonesia dengan mudah dengan melakukan merger dan akuisisi lintas Negara. Ketika kita mengizinkan mereka untuk berkolaborasi dengan perusahaan-perusahaan lokal kita, mereka datang dan kita dalam kondisi tidak siap, maka mereka akan mengambil seluruh sektor bisnis kita.

**Kata Kunci:** Kepemilikan Saham Silang, Temasek Holdings, Telkomsel, Indosat, KPPU.

## PENDAHULUAN

Pada era globalisasi saat ini telekomunikasi merupakan kebutuhan pokok dalam kehidupan sehari-hari, karena dewasa ini telekomunikasi telah merambat hampir ke semua unsur kebutuhan hidup yang lain. Oleh karena itu, keterjangkauan telekomunikasi yang mudah, murah, dan efisien, sangat dibutuhkan masyarakat. Untuk itulah diperlukan adanya sistem telekomunikasi yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut. Dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28 F (Amandemen keempat UUD 1945) mengatakan bahwa semua orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, agar dapat mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Menurut RPJP tahun 2005-2020, persaingan yang semakin meningkat saat ini dan akan datang menuntut kemampuan dalam penguasaan dan penerapan ilmu pengetahuan dan telekomunikasi agar bisa menghadapi perkembangan era globalisasi saat ini menuju ekonomi berbasis pengetahuan. Dalam menghadapi era ini dibutuhkan upaya peningkatan sertadukungan terhadap ilmu pengetahuan dan telekomunikasi untuk meningkatkan telekomunikasi nasional, tantangan yang harus dihadapi adalah memberikan kontribusi di bidang telekomunikasi untuk memenuhi kebutuhan telekomunikasi yang menjangkau keseluruhan wilayah di Indonesia.<sup>1</sup>

Dengan berdirinya perusahaan-perusahaan telekomunikasi akan memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mendapatkan telekomunikasi. Masyarakat dapat membuat pilihan yang sesuai dengan apa yang mereka butuhkan saat ini. Perusahaan-perusahaan tersebut bersaing untuk mendapatkan pelanggan atas penggunaan jasa telekomunikasi.

Persaingan dalam perekonomian modern adalah suatu hal penting dan wajar dalam ekosistem perekonomian negara, ketika pelaku usaha berkompetisi untuk menjadi pelaku usaha yang

---

<sup>1</sup>Rita Tri Agustina, 2008, *Tinjauan Yuridis Larangan Kepemilikan Saham Antar Perusahaan Telekomunikasi Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Skripsi, Surakarta, Universitas Sebelas

terdepan dan terunggul adalah hal yang  
wajar dalam berkompetisi untuk mendapatkan keuntungan yang optimal. Namun,  
keuntungan tersebut tidak boleh merugikan pelaku usaha lain  
dengan melakukan kegiatan usaha yang sehat.  
Pelaku usaha/ekonomi harus melakukan kegiatan usaha yang  
sehat serta tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.<sup>2</sup>

Dalam Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi telah diatur bahwa reformasi telekomunikasi Indonesia merupakan upaya perubahan dan pembaharuan menuju suatu kondisi yang lebih baik. Terdapat tiga aspek pokok pembaruan, yaitu :<sup>3</sup>

1. Menghapus bentuk monopoli yang dapat menimbulkan terjadinya persaingan dalam setiap kegiatan yang diselenggarakan dan menghindari pelaku usaha yang memiliki penguasaan pasar (*market power*) yang besar melakukan tindakan yang bersifat anti-persaingan
2. Menghapus diskriminasi dan restriksi untuk perusahaan swasta besar maupun kecil dan koperasi dalam berpartisipasi untuk penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi (dengan perkataan lain: dalam investasi dan/atau operasi di bidang telekomunikasi)
3. Mengutamakan fungsi pemerintah sebagai pembina yang membuat kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan telekomunikasi serta memisahkannya dari fungsi operasi.

Lahirnya aturan-aturan tersebut untuk melindungi masyarakat pengguna jasa telekomunikasi pada kualitas pelayanan, harga yang telah dibayar, serta pilihan yang diperoleh, selain membawa dan memastikan praktek persaingan yang sehat. Hal yang paling utama dalam tujuan lahirnya pengaturan penyelenggara telekomunikasi masa depan Indonesia adalah membuka kesempatan untuk keikutsertaan swasta (masyarakat) dalam investasi di bidang telekomunikasi, serta memberikan peluang usaha bagi perusahaan menengah, kecil, dan Koperasi. Ini merupakan peluang yang sangat baik untuk masyarakat Indonesia, walaupun belum pasti bagaimana tata aturan peluang usaha yang dimaksud. Jika peluang itu diartikan ke dalam sistem pasar modal, diperlukan adanya syarat yang khusus untuk menjamin hak dan kesempatan warga negara Indonesia terhadap mekanisme kepemilikan saham tersebut. Ini sangat diutamakan karena jika tidak

---

<sup>2</sup> Al Araf Assadallah, 2017, Urgensi Putusan Sela Berkaitan Dengan Harta Kekayaan Pelaku Usaha Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Indonesia, *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 2, No. 1,

<sup>3</sup> Rita Tri Agustina, *Op., Cit.*

adanya peroteksi khusus, maka dapat memungkinkan terbentuknya kondisi dimana kepemilikan saham akan dikuasai oleh investor asing, baik secara eksplisit maupun implisit, sehingga dapat menyebabkan terjadinya kepemilikan saham silang (*share crossownership*).<sup>4</sup>

Temasek Holdings yang berdiri pada tahun 1974 adalah perusahaan BUMN Singapura. Dua anak perusahaannya, yakni Singapore Telecommunications Ltd. (Sing Tel) dan Singapore Technologie Telemedia Pte. Ltd. (STT) menguasai saham mayoritas di dua perusahaan telekomunikasi di Indonesia. Sing Tel memiliki 35% saham di Telkomsel dan STT saat itu menguasai 40,77% saham Indosat. Kedua perusahaan tersebut 100% sahamnya dimiliki Temasek. Pangsa pasar telepon seluler di Indonesia saat itu didominasi oleh Telkomsel dan Indosat, hingga 84,4%. Dengan penguasaan pangsa pasar atas dua operator dengan *share market* terbesar di Indonesia itu, lembaga riset Indef menghitung, Temasek menguasai sekitar 89,61% pangsa pasar industri telekomunikasi di Indonesia. Hal tersebut membuktikan bahwa terdapat persaingan usaha yang tidak sehat.<sup>5</sup>

Temasek Holdings melanggar Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mengatur tentang kepemilikan saham. Pada prinsipnya tidak ada larangan untuk siapapun dalam memiliki saham di setiap perusahaan. Adanya larangan tentang kepemilikan saham silang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan teknologi karena industri telekomunikasi Indonesia masih membutuhkan modal besar yang hanya bisa didapat dari investor asing, selain itu jika seorang investor mempunyai beberapa perusahaan sekaligus dianggap sebagai hasil sinergi dan merupakan strategi industri untuk bertahan dalam ajang persaingan global.

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*) yang menggunakan studi kasus normatif berupa produk hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah

---

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ibid

hukum.<sup>6</sup>Berdasarkan penjelasan di atas, penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum.Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis.

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*).<sup>7</sup> Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan peraturan-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

Dalam penelitian hukum tidak dikenal adanya data, sebab dalam penelitian hukum khususnya yuridis normatif sumber penelitian hukum diperoleh dari kepustakaan bukan dari lapangan, untuk itu istilah yang dikenal adalah bahan hukum.<sup>8</sup>Dalam penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan bahan dasar yang dalam ilmu penelitian umumnya disebut bahan hokum sekunder.<sup>9</sup>Dalam bahan hukum sekunder terbagi bahan hokum primer dan sekunder.

#### a. BahanHukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Adapun bahan hukum primer terdiri dari:

- 1) Undang-UndangDasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-UndangNomor 5 Tahun 1999 tentangLaranganPraktekMonopolidanPersaingan Usaha TidakSehat
- 3) Undang-UndangNomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi
- 4) PeraturanMenteriKomunikasidanInformatikaNomor 7 Tahun 2017 PerubahanKeempatatasPeraturanMenteriKomunikasidanInformatikaNomo r 26/PER/M.KOMINFO/5/2007 TentangPengamananPemanfaatanJaringan Telekomunikasi BerbasisProtokol Internet
- 5) PeraturanMenteriKomunikasidanInformatikaNomor 9 Tahun 2017 PenyelenggaraanJasaPenyediaanKontenPadaJaringanBergerakSeluler

---

<sup>6</sup>Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1.Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Hal. 52

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *.PenelitianHukum*. Cet 2, Jakarta, Kencana, Hal. 29

<sup>8</sup> Ibid, hal 41

<sup>9</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,2006, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, Jakarata, Rajawali Pers, hal. 24

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer dalam penelitian yang akan memperkuat penjelasan di dalamnya. Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana peneliti akan mengarah. Yang dimaksud dengan bahan sekunder adalah doktrin-doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan internet.

#### c. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.<sup>10</sup>

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka, maupun penelusuran melalui media internet yang ada kaitannya dengan Persaingan Usaha di bidang Telekomunikasi.

Analisis penelitian ini dilakukan dengan cara mengkritik, mendukung, atau member komentar, kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan kajian pustaka. Metode untuk jenis penelitian hukum normatif berupa metode preskriptif yaitu metode analisis yang memberikan penilaian (Justifikasi) tentang obyek yang diteliti apakah benar atau salah atau apa yang seharusnya menurut hukum.

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Perubahan yang sangat mendasar ini menimbulkan realita baru pada penyelenggaraan telekomunikasi di dunia secara garis besar, bentuk perubahan berupa beralihnya fungsi telekomunikasi dari utilitas menjadi komoditi perdagangan; bergesernya fungsi pemerintah dari memiliki, membangun, dan menyelenggarakan telekomunikasi menjadi penentu kebijakan, mengatur, mengawasi, dan mengendalikan; peningkatan peran swasta sebagai investor prasarana dan penyelenggaraan

---

<sup>10</sup>Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, hal. 296

telekomunikasi; transformasi struktur pasar telekomunikasi dari monopoli ke persaingan.<sup>11</sup>

Pada tahun 1999 dilahirkan Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi untuk menggerakkan industri telekomunikasi yang berjalan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana dijelaskan pada Pasal 10 dan penjelasannya. Pada 3 April 2001, PT Indosat dan PT Telkom menyepakati untuk menghilangkan kepemilikan keduanya pada Telkomsel, Satelindo dan Lintas Artha, sesuai kesepakatan tersebut merubah struktur kepemilikan di Telkomsel dan Satelindo. Telkom mendapat tambahan saham di Telkomsel dari Indosat sebesar 35%, sedangkan Indosat mendapat tambahan saham di Satelindo dari Telkom sebesar 22,5%. Selanjutnya, Indosat melakukan proses akuisisi Bimagraha yang menguasai saham sebesar 45% atas Satelindo, serta mendapatkan tambahan penguasaan 25% saham atas Satelindo yang sebelumnya dikuasai oleh Detemobil pada bulan Juni 2002. Sejak saat itu Indosat menguasai 100% saham Satelindo. Pada akhir tahun 2001, saham Telkomsel yang dimiliki oleh KPN Netherland sebesar 17,28% dan yang dimiliki oleh Sedtco Megacell Asia sebesar 5% dialihkan seluruhnya kepada SingTel melalui SingTel Mobile dan diikuti dengan penjualan saham Telkomsel yang dimiliki oleh PT. Telkom kepada SingTel Mobile sebesar 12,7% pada tahun 2002, sehingga total kepemilikan saham SingTel Mobile di Telkomsel menjadi sebesar 35%. Pada bulan Mei 2002 Pemerintah RI melepaskan kepemilikan saham sebesar 8,1% atas Indosat melalui tender global. Selanjutnya pada 15 Desember 2002 saham milik Pemerintah RI pada PT. Indosat sebesar 41,9% didivestasikan melalui tender yang dimenangkan oleh Singapore Technologies Telemedia ("STT") dan kemudian dimiliki oleh anak perusahaannya yang didirikan di Mauritius yaitu Indonesian Communication Limited ("ICL"). Dengan demikian struktur kepemilikan Indosat menjadi sebagai berikut:<sup>12</sup>

- a. Pemerintah RI sebesar 14,44%.
- b. ICL sebesar 41,9%.
- c. Publik sebesar 45,19%.

Kemudian akuisisi yang dilakukan oleh STT, Indosat membuat rencana mergervertikal dengan anak-anak perusahaannya yaitu Satelindo, Bimagraha dan IM3 pada tanggal 20 November 2003 yang tujuan untuk memfokuskan bisnisnya pada jasa

---

<sup>11</sup> Ari Purwadi, 2010, Implikasi Hukum Temasek Atas Pembelian Saham Indosat Dan Telkomsel, *Perspektif*, Vol. XV, No. 1, hlm. 6

<sup>12</sup> Ibid

layanan telekomunikasi selular. Sampai pada tahun 2006 Indosat menjadi operator telekomunikasi selular kedua terbesar di Indonesia dengan pangsa pasar 25.15%.<sup>13</sup>

Struktur pasar Industri Telekomunikasi di Indonesia hingga tahun 2006, secara umum terdiri atas beberapa pelaku usaha yaitu PT. Telkom, PT. Telkomsel, PT. Indosat Tbk., PT. Excelcomindo, Bakrie Telecom, Mobile-8 / M-8 (Fren), Sampoerna Telekomunikasi Indonesia, dan Natrindo Telepon Seluler (NTS). Industri telekomunikasi selular adalah sektor industri yang mempunyai jumlah pelanggan terbesar di Indonesia dibanding dengan telepon tetap dan *Fixed Wireless Access* (FWA).<sup>14</sup>

Kemudian pada tahun 2008 Qatar Telecom Group menguasai 65% saham indosat dengan membeli saham milik STT (Singapore Telecommunication Technologies) sebesar 41%, sedangkan sisanya dari pasar melalui *tender offer*, sementara pemerintah Indonesia hanya memiliki 15% saham.<sup>15</sup>

Diatur dalam pasal 27 Undang-undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa:

“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 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.”

Pengertian saham mayoritas menurut *Black's Law Dictionary*, *Shareholder* adalah “one who owns or holds a shares in a company, esp. a corporation” dan *majority shareholder* adalah “a shareholder who owns or controls more than half the corporation's stock”.<sup>16</sup>

Pengertian *majority shareholder* menurut *Black's Law Dictionary* adalah pemilik saham yang mempunyai atau menguasai lebih dari setengah saham perseroan. Pengertian

---

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> Rahayu, dkk, 2015, *Menegakkan Kedaulatan Telekomunikasi & Penyiaran Di Indonesia*, Yogyakarta, PR2Media, hlm. 3

<sup>16</sup> Rita Tri Agustina, *Op, Cit.*

ini menjadi terlalu sempit jika terdapat lebih dari satu klasifikasi saham dalam perseroan.<sup>17</sup>

Dugaan adanya pelanggaran Pasal 27 ayat huruf (a) Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berawal pada 15 Desember 2002, ketika PT. Indosat Tbk melakukan divestasi saham sebesar 41,94% yang akhirnya dimenangkan oleh STT melalui *tender offer*. STT adalah anak perusahaan dari Temasek Holdings, yang 100% sahamnya dikuasai oleh Temasek Holdings, dengan demikian Temasek Holdings merupakan pemegang saham ganda atas perusahaan telekomunikasi di Indonesia. Oleh sebab itu industri telekomunikasi seluler di Indonesia mengalami struktur kepemilikan silang. Karena sebelum PT Indosat melakukan divestasi sahamnya, saham PT Telkomsel yang merupakan operator seluler terbesar di Indonesia telah dimiliki juga oleh Temasek Holdings melalui anak perusahaannya yang lain yaitu Singtel sebesar 35%. Kemudian dapat dikatakan bahwa Temasek Holdings telah menguasai Telkomsel dan Indosat secara tidak langsung.<sup>18</sup>Berikut adalah skema kepemilikan silang Temasek Holdings dapat dilihat pada Tabel. 1:<sup>19</sup>

Tabel. 1 Skema Kepemilikan Saham Silang Temasek Holdings

| Periode sebelum terjadi<br>yakepemilikan silang   | Tahun | Pangsa Pasar Telkomsel dan Indosat<br>(bersama-sama) | Gabungan pendapatan<br>(dalam miliar) | Pendapatan<br>XL<br>(dalam miliar) | Pangsa pasar<br>XL |
|---|-------|--|---------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| (2001-2002)                                       | 2001  | 76,34%   | 6.668                                 | 2.073,03                           | 23,66%             |
|   | 2002  | 83,58%   | 10.845                                | 2.130,41                           | 16,42%             |
| Periode setelah kepemilikan silang<br>(2003-2006) | 2003  | 88,10%   | 16.164                                | 2.198,06                           | 11,90%             |
|   | 2004  | 89,74%   | 22.107                                | 2.528,48                           | 10,26%             |
|   | 2006  | 90,97%   | 29.778                                | 2.956,38                           | 9,03%              |

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> L. Budi Kagramanto, 2008, Kepemilikan Saham Silang PT. Indosat Dan PT Telkomsel Oleh Temasek Holding Company, *Mimbar Hukum*, Vol. 2, No. 2, hlm. 3

<sup>19</sup> Ibid, hlm. 4

|                          |    |        |        |          |            |
|--------------------------|----|--------|--------|----------|------------|
|                          | 05 |        |        |          |            |
|                          | 20 |        |        |          |            |
|                          | 06 | 89,64% | 38.373 | 4.437,17 | 10,36<br>% |
| Rata-rata<br>(2003-2009) |    | 89,61% | 26.605 | 3.297,37 | 10,39<br>% |

Dengan adanya kepemilikan silang yang dilakukan oleh Temasek Holdings ini menyebabkan terbentuknya struktur pasar yang dominan, sehingga akan menimbulkan efek negatif dalam persaingan antar pelaku usaha, yakni terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang menyebabkan harga produk semakin tinggi, dan menimbulkan *market power* menjadi semakin besar sehingga dapat mengancam pesaing lainnya, serta menghalangi pelaku usaha baru yang berpotensi sebagai pesaing usaha untuk memasuki pasar serta mematikan pesaing lainnya dan pada akhirnya akan membawa kerugian pada konsumen.<sup>20</sup>

Peningkatan *market power* ini dapat memperluas kemampuan mereka untuk berkoordinasi. Kemampuan *market power* inilah yang dikatakan memiliki posisi dominan di dalam pasar. Dalam perspektif ekonomi, posisi dominan adalah posisi yang ditempati oleh perusahaan yang memiliki pangsa pasar terbesar.<sup>21</sup> Posisi dominan dapat dilihat dari pangsa pasar yang dimilikinya relatif terhadap pesaingnya, atau perilaku pelaku usaha tersebut dalam menentukan harga yang selalu diikuti oleh pesaingnya. Ukuran yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi adanya posisi dominan dari sisi penentuan harga adalah kekuatannya dalam menentukan harga. Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat berperilaku mengarah pada apa yang dilakukan oleh pelaku usaha yang monopolis. Walaupun pelaku usaha tersebut seolah-olah hanya merupakan seorang pelaku di antara sejumlah pelaku usaha yang lain, tetapi dialah yang paling menentukan dalam pasar tersebut. Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut dapat menentukan harga atau menciptakan hambatan untuk masuk ke pasar (*barriers to entry*) bagi para pelaku usaha baru atau pelaku usaha yang tidak diinginkan.<sup>22</sup>

Cakupan area untuk pelaku usaha dominan membuat terhambatnya perusahaan kecil di daerah dalam berbisnis. Perusahaan besar bisa melakukan bisnisnya secara nasional dengan mencapai seluruh wilayah di Indonesia, sedangkan perusahaan-perusahaan kecil-

<sup>20</sup> Asril Sitompul, 1999, *Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, Bandung, Citra AdiBakti, hlm. 67

<sup>21</sup> Ridho Jusmadi, *Op. Cit.*, hlm. 216

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 217-218

daerah hanya dapat mengelola bisnisnya sebatas wilayah lokal, kabupaten atau provinsi. Sehingga perlunya undang-undang yang akandatang untuk menata kembali bisnis telekomunikasi dengan mengedepankan prinsip keadilan. Persaingan antaroperator sangat ketat demi mengejar pelanggan dan untuk dapat mempertahankan bisnis. Seharusnya pemerintah dapat mengatur persaingan usaha sehingga industri telekomunikasi menjadi sehat.<sup>23</sup> Karena kedudukan seperti ini kepemilikan pangsa pasarnya, atau karena kepemilikan pangsa pasar ditambah dengan kemampuan pengetahuan teknologinya, bahan baku atau modal, sehingga pelaku usaha tersebut mempunyai kekuasaan untuk menetapkan harga atau mengendalikan produksi atau pemasaran terhadap bagian penting dari produk-produk yang diminta oleh konsumen. Sehingga keadaan suatu pasar yang dapat dipengaruhi oleh satu pelaku usaha secara mandiri, karena pelaku usaha tersebut mempunyai pangsa pasar yang lebih tinggi daripada pesaingnya dan kemampuan keuangan yang lebih kuat daripada pesaingnya, kemudian pasar menjadi menyimpang dan tanpa mempertimbangkan keadaan pesaingnya, dapat mempengaruhi pasar, hal ini diakibatkan karena pelaku usaha yang melakukan penyalahgunaan posisi dominan yang dimilikinya.<sup>24</sup>

Menurut rangkaian pemeriksaan yang dimulai sejak tanggal 23 Mei sampai dengan 27 September 2007 serta dengan adanya fakta yang terungkap dalam pemeriksaan serta kesimpulan dari Majelis Komisi yang telah memiliki bukti dan penilaian yang cukup, maka berdasarkan Putusan KPPU Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2007 dalam putusannya Majelis Komisi memutuskan :

- a. 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 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- b. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999;

---

<sup>23</sup>Ridho, Jusmadi, *Loc. Cit.*, hlm. 110

<sup>24</sup>Ibid, hlm. 218

- c. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b UU No 5 Tahun 1999;
- d. 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 melepaskan 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;
- e. 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 suaranya 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 dictum no. 4 di atas;
- f. Pelepasan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada dictum d di atas dilakukan dengan syarat sebagai berikut:
- 1) Untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas;
  - 2) Pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings, Pte. Ltd. maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun;
- g. 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 dendasebesar

Rp.25.000.000.000,00 (duapuluh 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)

- h. Memerintahkan PT. Telekomunikasi Selular untuk menghentikan praktek pengenaan tarif tinggi dan menurunkan tarif layanannya selular sekurang-kurangnya sebesar 15% (lima belas persen) dari tarif yang berlaku pada tanggal dibacakannya putusan ini;
- i. Menghukum PT. Telekomunikasi Selular membayar denda sebesar Rp.25.000.000.000,00 (duapuluh 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).

Demikian putusan yang telah ditetapkan dengan musyawarah dalam Sidang Majelis Komisi pada hari Senin, tanggal 19 November 2007 dan dibacakan di muka persidangan yang dinyatakan terbuka untuk umum pada hari dan tanggal yang sama oleh Majelis Komisi yang terdiri dari Dr. Syamsul Maarif, S.H., LL.M sebagai Ketua Majelis, Prof. Dr. Tresna P. Soemardi, Didik Akhmadi, Ak, M.Comm, Erwin Syahril, S.H. dan Dr. Sukarmi, S.H., M.H. masing-masing sebagai Anggota Majelis, dengan dibantu oleh: Arnold Sihombing, S.H., M.H. dan M. Hadi Susanto, S.H. masing-masing sebagai Panitera.

Dengan putusan yang telah ditetapkan KPPU tersebut semakin memperjelas dan memperkuat bahwa dalam perkara tersebut menurut KPPU telah menunjukkan bahwa Temasek Holdings telah melakukan kepemilikan saham silang (*Share Cross Ownership*) terhadap PT Telkomsel dan PT Indosat Tbk. pada sektor telekomunikasi. Majelis hakim KPPU memutuskan Temasek sebagai induk beserta 8 anak perusahaan yang terlibat dalam kepemilikan saham di Telkomsel dan Indosat dinyatakan terbukti melakukan praktek monopoli. Karena telah terbukti melakukan praktek penetapan tarif tinggi

Telkomsel diperintahkan menurunkan tarif sebesar 15 %, terhadap putusan KPPU tersebut mereka mengajukan banding.<sup>25</sup>

Pada prinsipnya putusan pengadilan dapat dilaksanakan jika putusan telah berkekuatan hukum tetap, namun dalam Pasal 180 ayat (1) HIR atau Pasal 191 ayat (1) RBG memberikan kewenangan kepada hakim untuk menjatuhkan Putusan Sela dengan perintah bahwa putusan dapat dilaksanakan lebih dulu meskipun terdapat upaya hukum lebih lanjut.<sup>26</sup> Ketentuan ini juga diadopsi dalam hukum acara kepailitan yaitu Pasal 16 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang menyebutkan bahwa putusan kepailitan adalah putusan serta merta, dan dapat dijalankan terlebih dahulu meskipun terdapat upaya hukum lebih lanjut. Putusan ini berguna untuk mengamankan harta kekayaan pelaku usaha dengan melakukan suatu sitaan dengan jaminan.<sup>27</sup>

## KESIMPULAN DAN SARAN

Temasek Holdings terbukti melakukan pelanggaran ketentuan Pasal 27 ayat huruf (a) Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dengan dua anak perusahaannya yaitu Singtel dan STT, Temasek Holdings telah terbukti melakukan kegiatan kepemilikan saham silang terhadap Telkomsel dan Indosat. Kemudian pada saat ditengah-tengah proses kasasi terjadi penjualan saham yang dilakukan STT ke Qatar Telecommunication, dengan keputusan STT dalam melakukan pengalihan kepemilikan saham tersebut dianggap melecehkan wibawa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan tidak menghormati proses beracara.

Lemahnya daya tarik dan daya saing untuk berinvestasi di bidang teknologi di Indonesia karena keterbatasan struktur biaya dan ketidakpastian hukum. Dan tidak adanya komitmen untuk infrastruktur teknologi tinggi untuk mewujudkan pembangunan dalam negeri. Tidak ada visi negeri ini untuk menjadi sektor telekomunikasi sebagai salah satu pilar pembangunan infrastruktur sosial dan ekonomi. Undang-undang Telekomunikasi yang lebih pro asing sehingga perusahaan lokal atau daerah tidak dapat berkembang menjadi perusahaan internasional karena sulitnya untuk mendapatkan lisensi serta modal

---

<sup>25</sup> Rita Tri Agustina, *Op. Cit.*

<sup>26</sup> Muhamad Husni, Dkk, 2013, *Putusan Serta Mertadan Pelaksanaannya: Suatu Penelitian di Wilayah Hukum Pengadilan Negeri Banda Aceh*, Jurnal Ilmu Hukum, No.2, Volume 2, hlm. 32

<sup>27</sup> Al Araf Asadallah Marzuki, 2017, *Urgensi Putusan Sela Berkaitan Dengan Harta Kekayaan Pelaku Usaha Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jurnal Panorama Hukum, No. 1, Volume 2, hlm. 94

dari pemerintah, tidak seperti perusahaan multinasional yang dapat dengan mudah untuk menjangkau bisnisnya hingga ke seluruh plosok di Indonesia.

Indonesia harus lebih meningkatkan transparansi dan kejelasan aturan hukumnya, sehingga investor memiliki kepastian dalam rencana penanaman modalnya. Serta, Membuka peluang penyelenggara telekomunikasi nasional untuk membentuk kerjasama skala global dan membuka lebih banyak kesempatan kepada usaha kecil, menengah, dan koperasi.

### DAFTAR PUSTAKA

- Al Araf Asadallah Marzuki, 2017 Urgensi Putusan Sela Berkaitan Dengan Harta Kekayaan Pelaku Usaha Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Indonesia, *Jurnal Panorama Hukum*, No. 1, Volume 2, Malang, Universitas Brawijaya
- Ari Purwadi, 2010, Implikasi Hukum Temasek Atas Pembelian Saham Indosat Dan Telkomsel, *Perspektif*, Vol. XV, No. 1
- Ibrahim, Jhonny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing
- Jusmadi, Ridho, 2013, *Konsep Hukum Persaingan Usaha*, Malang, Setara Press
- L. Budi Kagramanto, 2008, Kepemilikan Saham Silang PT. Indosat Dan PT Telkomsel Oleh Temasek Holding Company, *Mimbar Hukum*, Vol. 2, No. 1
- M Marzuki, Peter 2008. *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana.
- Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Huku*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- Rahayu, dkk, 2015, *Menegakkan Kedaulatan Komunikasi & Penyiaran Di Indonesia*, Yogyakarta, PR2Media dan Yayasan Tifa
- Sitompul, Asril, 1999, *Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, Bandung, Citra Adi Bakti
- Soejono Soekanto, Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo.