

**LARANGAN KEPEMILIKAN SAHAM SILANG
PADA INDUSTRI TELEPON SELULAR DI INDONESIA
(KPPU v. TEMASEK, PUTUSAN KPPU NOMOR 07/KPPU-L/2007
TENTANG KEPEMILIKAN SAHAM SILANG)**

TESIS

Diajukan Untuk Memperoleh Persyaratan Guna Mendapatkan Gelas Master (S2)

Pada Program Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia



Disusun Oleh:

Cenuk Widiyastrisna Sayekti

No. Mhas : 06912216
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Bisnis

**PROGRAM PASCASARJANA (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2008**

TESIS

**LARANGAN KEPEMILIKAN SAHAM SILANG
PADA INDUSTRI TELEPON SELULAR DI INDONESIA
(KPPU v. TEMASEK, PUTUSAN KPPU NOMOR 07/KPPU-L/2007 TENTANG
KEPEMILIKAN SAHAM SILANG)**

Disusun oleh:

Cenuk Widiyastrisna Sayekti

No. Mhas : 06912216
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Bisnis

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan Ke muka Tim
Penguji dalam Ujian Tesis

Yogyakarta, 26 Juli 2008

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

Prof. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., Ph.D.

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

TESIS

LARANGAN KEPEMILIKAN SAHAM SILANG PADA INDUSTRI TELEPON SELULAR DI INDONESIA (KPPU v. TEMASEK, PUTUSAN KPPU NOMOR 07/KPPU-L/2007 TENTANG KEPEMILIKAN SAHAM SILANG)

Disusun oleh:

Cenuk Widiyastrisna Sayekti

No. Mhas : 06912216
Program Studi : Ilmu Hukum
BKU : Bisnis

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tesis pada tanggal 18 Oktober 2008 dan dinyatakan **LULUS**.

Yogyakarta, 18 Oktober 2008

Tim Penguji

Tanda tangan

1. Ketua : Prof. Erman Rajagukguk,
S.H., LL.M., Ph.D.

2. Anggota : Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H

3. Anggota : Hj. Muryati Marzuki, S.H., SU.

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

MOTTO

Keseimbangan adalah antara harapan yang kita panjatkan kepada Tuhan dengan menerima dan bersyukur atas apa yang diberikanNya kepada kita

PERSEMBAHAN

*To my beloved Mom,
No matter how good I did it.
Seems no happiness because you were no longer here with me.
I don't know how to figure it out.
But here we are at last and never look back anymore.*

ABSTRAK

Penelitian ini mengangkat masalah berkenaan dengan kepemilikan saham silang oleh Temasek yang merupakan perusahaan milik Singapura beserta anak-anak perusahaannya pada dua perusahaan seluler di Indonesia, Telkomsel dan Indosat. Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU menilai kepemilikan saham silang pada dua perusahaan sejenis tersebut telah melanggar ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terutama Pasal 27 tentang larangan saham silang. Pelanggaran yang dilakukan oleh Temasek melalui anak-anak perusahaannya telah menimbulkan beberapa permasalahan, yaitu, *pertama*, bagaimanakah kepemilikan saham silang yang dilakukan oleh Temasek. *Kedua*, bagaimanakah dari kepemilikan saham silang tersebut menimbulkan praktik monopoli dalam industri telepon seluler di Indonesia. *Ketiga*, bagaimanakah tanggung jawab Temasek atas kepemilikan saham silang setelah sahamnya di Indosat telah diakuisisi oleh Qatar Telecom, apakah masih melanggar ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, penulis menggunakan beberapa teori dengan pendekatan yang disebut dengan *SCP Approach*, atau pendekatan *structure-conduct-performance* untuk membuktikan bahwa atas kepemilikan saham silang oleh Temasek mengakibatkan praktik monopoli pada industri telepon seluler di Indonesia. Hasil dari penelitian ini membuktikan bahwa Temasek telah melanggar ketentuan dalam Pasal 27 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana yang dituduhkan KPPU kepada Temasek. Terbuktinya kesalahan Temasek yang telah merugikan konsumen ini menyebabkan KPPU menjatuhkan sanksi denda sebesar Rp 25 milyar kepada Temasek maupun kepada anak-anak perusahaannya. Selain sanksi denda, KPPU pun memerintahkan Temasek untuk melepaskan kepemilikan sahamnya pada salah satu perusahaan seluler Indonesia, Telkomsel ataukah Indosat.

Atas putusan KPPU tersebut Temasek mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Namun upaya keberatan tersebut ditolak oleh Pengadilan Negeri. Langkah selanjutnya yang diambil oleh Temasek adalah mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Tidak jauh berbeda, Mahkamah Agung menolak kasasi Temasek dan menguatkan putusan sebelumnya. Namun demikian, Mahkamah Agung mengoreksi sedikit putusan Pengadilan Negeri dengan membolehkan Temasek untuk menjual salah satu kepemilikan sahamnya di mana pembeli boleh membeli lebih dari 10% dari total saham yang akan dilepas Temasek, serta pembeli pun boleh terasosiasi. Putusan Mahkamah Agung tersebut tidak mengubah peta persaingan usaha pada industri seluler di Indonesia karena monopoli hanya berpindah tangan kepada QTel.

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas karunia-Nya, penulisan tesis ini dapat terselesaikan. Tesis ini dapat selesai bukan hanya atas upaya penulis, namun juga atas kerja keras Dosen Pembimbing I dan Dosen Pembimbing II. Bantuan serta motivasi dari teman-teman selama proses penulisan tesis ini juga sangat berharga. Untuk itu perkenankan saya menyampaikan terima kasih kepada mereka yang telah memberikan perhatian dan bantuan selama penyelesaian tesis ini.

Pertama, saya ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., Ph.D., sebagai Dosen Pembimbing I. Terima kasih karena telah sudi menjadi Dosen Pembimbing bagi penulis. Ketakutan saya yang tidak beralasan, mengingat beliau adalah seorang Profesor dan Guru Besar yang dihindari banyak mahasiswa, hilang sudah karena ternyata beliau teramat baik dalam membimbing penulis.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya saya sampaikan kepada Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H., selaku Dosen Penguji dan juga Dosen Pembimbing II, serta guru bagi saya selama mengikuti perkuliahan baik di S1 maupun S2.

Terima kasih yang tidak terhingga saya sampaikan kepada Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum., dan Trisno Raharjo, SH., M.Hum., selaku guru saya. Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada beliau karena telah membimbing penulis, baik dalam ilmu hukum maupun hal lain yang membuat penulis menjadi mahasiswa berilmu. Tidak lupa saya turut mengucapkan terima kasih kepada Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum selaku Sekretaris Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam

Indonesia. Saya pun berterima kasih kepada semua pengajar maupun kepada seluruh staf Program Pascasarjana FH UII selama saya mengikuti program Pascasarjana. Tidak lupa terima kasih yang setulusnya kepada guru saya sewaktu di SMU Negeri 11 Yogyakarta, Dra. Nunik Baswari, SPd. Terima kasih atas keyakinan Ibu kepada saya.

Terima kasih kepada rekan-rekan Komunitas Hukum Bisnis: Mulyadi, S.H., Nalfrijhon, S.H., Rocky, S.H., Ika Riswanti, S.H., dan Farhan, S.H. Terima kasih saya sampaikan kepada seluruh teman-teman Program Pascasarjana FH UII Tahun Angkatan 2006 atas bantuannya selama ini. Terima kasih pula kepada Muhammad Arislan dari STT TELKOM Bandung, atas informasi yang diberikan terkait dengan istilah-istilah dalam bidang telekomunikasi. Selanjutnya saya menyampaikan rasa terima kasih yang mendalam kepada sahabat-sahabat terdekat, Wiwing Marandian, S.Farm. Apt., Anjar Widyaningsih, S.H., Andini, S.H., Lutfia Nurrahmi, S.H., dan Tri Hesti Nugrahaningrum, S.HI. Terima kasih atas dukungan kalian kepada penulis.

Yogyakarta, 18 Oktober 2008

Cenuk Widiyastrisna Sayekti

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kerangka Teori.....	9
E. Metode Penelitian	19
F. Sistematika Penulisan	21
BAB II PERKEMBANGAN INDUSTRI SELULER DI INDONESIA	24
A. Perkembangan Industri Seluler di Indonesia: Dari <i>Cross-Ownership</i> ke Persaingan Sehat	24
B. Akuisisi Saham Telkomsel dan Divestasi Saham Indosat	28
C. Kepemilikan Saham Silang oleh Temasek pada Indosat dan Telkomsel	38
BAB III MONOPOLI PADA INDUSTRI TELEKOMUNIKASI SEBAGAI AKIBAT DARI KEPEMILIKAN SAHAM SILANG OLEH TEMASEK	53
A. Pemilikan Saham yang Dilarang	53
B. Monopoli Pada Industri Telekomunikasi	71
C. Industri Seluler Indonesia Setelah Akuisisi Indosat Oleh Qatar Telecom	99
BAB IV PENUTUP.....	109

A. Kesimpulan.....	109
B. Saran.....	111

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU memutuskan Temasek Holdings Pte. Ltd. (Temasek), bersama dengan beberapa anak perusahaannya yaitu Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd. (STT), STT Communications Ltd. (STTC), Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd. (AMHC), Asia Mobile Holdings Pte. Ltd. (AMH), Indonesia Communication Limited (ICL), Indonesia Communication Pte. Ltd. (ICP), Singapore Telecommunication Ltd. (SingTel) dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd. (SingTel Mobile), dikenakan sanksi karena telah melanggar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,¹ pada 19 November 2007.² Temasek beserta anak perusahaannya tersebut divonis telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 27 huruf (a) atas kepemilikan saham silang pada dua perusahaan telekomunikasi di Indonesia yaitu Telkomsel dan Indosat.³ Telkomsel sendiri divonis karena telah melanggar Pasal 17 ayat (1) tentang monopoli. Putusan KPPU tersebut memerintahkan Temasek untuk melepaskan salah satu kepemilikan sahamnya di Indosat atau Telkomsel, sedangkan Telkomsel diharuskan menurunkan harga tarif layanan seluler sekurang-

¹ Selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

² Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, lihat pula “KPPU Nyatakan Temasek Langgar UU Anti Monopoli,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=18017&cl=Aktual>. Akses data 19 November 2007.

³ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0711/20/nas07.htm>. Akses data 18 Mei 2008.

kurangnya 15%.⁴ Setelah putusan KPPU tersebut, Qatar Telecom (Qtel) membeli 40,8% saham Indosat melalui Asian Mobile Holding.

Untuk itu penelitian ini menjadi penting dilakukan setidaknya-tidaknya karena beberapa alasan. Pertama, untuk mengetahui dampak dari praktik monopoli pada industri telekomunikasi di Indonesia sebagai akibat dari kepemilikan saham silang oleh Temasek pada Telkomsel dan Indosat apakah mengakibatkan persaingan usaha menjadi tidak efektif. Kedua, apakah menurunnya pangsa pasar Indosat selaku pesaing terdekat Telkomsel menyebabkan terkonsentrasinya pasar industri telekomunikasi yang tinggi di tangan Telkomsel, sehingga mengakibatkan Temasek menguasai pangsa pasar industri telekomunikasi lebih dari 80%. Ketiga, apakah dengan adanya penjualan saham Temasek di Indosat kepada Qtel, maka Temasek masih melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Kasus kepemilikan saham silang ini awalnya bermula dari divestasi saham Indosat oleh STT sebesar 41,94% pada tahun 2002. Divestasi ini menjadi kontroversi disebabkan sebelumnya SingTel telah membeli saham Telkomsel sebesar 35%, di mana STT dan SingTel berada pada satu naungan perusahaan induk, yaitu Temasek.⁵ Ada indikasi bahwa pembelian saham pada kedua perusahaan telekomunikasi Indonesia tersebut mengarah pada praktik monopoli. Hal ini disebabkan karena Indosat merupakan pemilik dari IM3 dan Satelindo yang menguasai 20,20% pangsa pasar industri telekomunikasi di Indonesia, di mana Indosat sebagai pemegang lisensi frekuensi GSM selular dengan total 15 Mhz atau paling besar dibandingkan dengan

⁴ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0711/20/nas07.htm>. Akses data 18 Mei 2008.

⁵ "Harus Dibatalkan," <http://www.suaramerdeka.com/harian/0212/17/nas7.htm>. Akses data 28 Juni 2008.

Telkomsel dan Exelcom sebesar 12,5 Mhz.⁶ Telkomsel sendiri pada tahun 2001 telah menguasai 56,14% pangsa pasar telepon seluler Indonesia.⁷ Kondisi tersebut tentunya tidak sejalan dengan iklim persaingan usaha sehat, karena pangsa pasar industri telekomunikasi, khususnya telepon seluler didominasi oleh Temasek dengan kepemilikan saham silang melalui anak perusahaannya.

Ada sejumlah indikasi bahwa persaingan di industri selular Indonesia saat ini tidak berjalan efektif dan merugikan konsumen.⁸ Salah satu indikasi bahwa persaingan di Indonesia belum berjalan efektif dapat dilihat dari Pendapatan sebelum dikurangi pajak dan bunga atau disebut dengan *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization* (EBITDA) operator yang tinggi. Keuntungan yang tinggi mengindikasikan performa pasar yang buruk. Apabila dilihat dari EBITDA masing-masing operator, maka Telkomsel yang tertinggi.⁹ Per September 2006, EBITDA Telkomsel mencapai Rp15 miliar.¹⁰ Angka ini tiga kali lipat dari EBITDA Indosat, dan hampir lima belas kali lipat EBITDA XL.¹¹ EBITDA yang tinggi tersebut disebabkan oleh kekuatan pasar (*market power*) yang dimiliki oleh perusahaan dalam menetapkan harga. Adanya kepemilikan saham silang semakin

⁶ Ita Kurniasih, "Menyoal Kepemilikan Saham Temasek pada Perusahaan Telekomunikasi di Indonesia," www.hukumonline.com, akses data 20 November 2007.

⁷ Zainal Abdi, *Industri Telekomunikasi: Lokomotif Pertumbuhan Ekonomi dan Kemajuan Bangsa*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 119.

⁸ http://www.wartaekonomi.com/search_detail.asp?aid=9346&cid=24&x=Temasek, akses data 3 Agustus 2007.

⁹ "Ada Indikasi *Price Fixing* Dalam Tarif Telkomsel dan Indosat," <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16900&cl=Berita>, akses data 11 Juni 2007.

¹⁰ Rata-rata Ebitda Margin Telkomsel selama masa kepemilikan silang adalah 72,09%. Lihat <http://students.stttelkom.ac.id/web/viewtopic.php?t=2822>. Akses data 29 Juni 2008.

¹¹ http://www.wartaekonomi.com/search_detail.asp?aid=9028&cid=24&x=Temasek. Akses data 3 Agustus 2007.

mempermudah terjadinya pertukaran informasi mengenai strategi bisnis dan pemasaran, termasuk strategi penentuan harga.¹²

Indikasi lain terlihat pada pembangunan stasiun penerima dan pengantar sinyal atau *Base Transceiver Station* (BTS) yang tidak kompetitif. Adanya kemampuan pengendalian yang dilakukan oleh kelompok usaha Temasek terhadap Telkomsel dan Indosat menyebabkan lambannya perkembangan Indosat, sehingga tidak efektif dalam bersaing dengan Telkomsel. Akibatnya, pasar industri seluler di Indonesia menjadi tidak kompetitif. Perlambatan perkembangan Indosat ditandai dengan pertumbuhan BTS yang secara relatif menurun dibandingkan dengan Telkomsel dan XL sebagai dua operator besar lainnya di Indonesia.¹³

Berdasarkan hal tersebut dapat diindikasikan bahwa tidak terjadi kompetisi dalam pembangunan BTS. Padahal, investasi BTS merupakan indikasi komitmen jangka panjang operator untuk terus melakukan penguasaan pasar.¹⁴ Apabila terjadi perang investasi BTS antara Telkomsel dan Indosat, maka tentu saja akan menghasilkan persaingan antara pemain dominan di pasar bersangkutan atau *head to head competition*. Penguasaan jaringan merupakan keharusan untuk melindungi pangsa pasar, karena dengan menguasai jaringan maka akan meningkatkan jangkauan

¹² “Perilaku Temasek Cermin Antipersaingan Usaha,” <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=176281>, akses data 6 Juni 2008.

¹³ Hal ini tercermin dari kurang agresifnya Indosat dalam melakukan pembangunan BTS dibandingkan Telkomsel dan XL. Sepanjang 2004–2005, pertumbuhan BTS Indosat paling rendah. Indosat hanya membangun sekitar 1.000 BTS baru, sedangkan Telkomsel dan XL mampu mendirikan lebih dari 2.000 BTS baru. Lihat http://www.wartaekonomi.com/search_detail.asp?aid=9028&cid=24&x=Temasek. Akses data 3 Agustus 2007. Lihat juga “Vonis Garang Hakim Garuda,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=18020&cl=Berita>. Akses data 20 November 2007.

¹⁴ *Ibid.*

pasar, sehingga memperbesar penguasaan pasar. Dengan dimilikinya Telkomsel dan Indosat oleh Temasek, kecil kemungkinan terjadinya perang investasi BTS.¹⁵

Dibandingkan dengan operator lainnya, jumlah BTS Telkomsel yang terbanyak. Pada tahun 2005, Telkomsel memiliki hampir 10.000 BTS di seluruh Indonesia, sementara itu Indosat memiliki sekitar 5.000-an, dan XL sekitar 4.000-an. Oleh karena menurunnya investasi di BTS daya saing Indosat makin melemah, akibatnya pangsa pasar Indosat pun ikut menurun. Penurunan pangsa pasar Indosat terjadi sejak 2001, dari 43% (2001) menjadi 26,8% pada 2006. Sementara itu, Telkomsel terus mengalami peningkatan pangsa pasar, dari sekitar 41,5% pada 2001 menjadi 63% pada 2006.¹⁶

Apabila suatu perusahaan telah dapat mendominasi pasar, maka perusahaan tersebut cenderung mempertahankan posisinya, bahkan memperbesar dominasinya.¹⁷ Akibat dari itu perusahaan bertindak sebagai monopoli yang menyalahgunakan posisinya dengan memainkan harga dalam rangka maksimalisasi keuntungan.¹⁸ Struktur kepemilikan saham silang oleh Temasek pada Telkomsel dan Indosat menyebabkan terjadinya penentuan harga (*price-leadership*) dalam industri seluler di Indonesia oleh Telkomsel.¹⁹ Telkomsel sebagai pemimpin pasar kemudian

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ “Ada Indikasi *Price Fixing* Dalam Tarif Telkomsel dan Indosat,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16900&cl=Berita>, akses data 11 Juni 2007.

¹⁷ <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16900&cl=Berita>, Akses data 11 Juni 2007.

¹⁸ “Perilaku Temasek Cermin Antipersaingan Usaha,” <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=176281>, akses data 6 Juni 2008.

¹⁹ *Price leadership* atau penentu harga yang biasanya muncul di kalangan industri-industri tertentu yang menghasilkan produk yang hampir serupa. Di antara industri ini umumnya terdapat salah satu produsen yang menjadi penentu harga, dan produsen lainnya akan mengikuti harga yang ditetapkan oleh produsen penentu tersebut. Lihat Henricus W. Ismanthono, *Kamus Istilah Ekonomi Populer*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm 180.

menetapkan harga jasa telekomunikasi seluler secara eksekif. Hal ini terlihat dari besarnya tarif seluler di Indonesia yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan beberapa negara lain.²⁰ Tarif yang diterapkan Telkomsel tersebut jauh di atas biaya interkoneksinya.²¹ Konsekuensinya, operator menikmati keuntungan yang eksekif pula dan konsumen mengalami kerugian (*consumer loss*). Besarnya keuntungan eksekif yang diperoleh Temasek selama menjadi monopolis yang mengakibatkan berpindahnya kekayaan konsumen kepada Temasek sebanyak Rp30 triliun.²²

Apabila ditinjau secara sepintas, maka benar Temasek tidak memiliki saham pada Telkomsel dan Indosat. Hal ini dikarenakan secara langsung Temasek tidak memiliki saham pada kedua perusahaan tersebut. Namun, melalui anak perusahaannya yaitu Singtel dan STT, Temasek mempunyai saham Telkomsel maupun Indosat masing-masing sebesar 35% dan 41,9%.²³ Melihat dalam skema yang digambarkan oleh KPPU dalam putusannya,²⁴ anak-anak perusahaan seperti STT, STTC, AMHC, AMH, ICL, dan ICP tidak mempunyai keterkaitan langsung dengan Telkomsel, apalagi memiliki saham di Telkomsel. Bagaimana dapat dikatakan melakukan kepemilikan silang jika anak-anak perusahaan tersebut sama sekali tidak memiliki saham di Telkomsel. Walaupun perusahaan-perusahaan tersebut mempunyai

²⁰ Tarif seluler di Vietnam hanya setengah dari tarif *peak* Indosat (Rp1.500 per menit) dan Telkomsel (Rp1.600 per menit). Tarif di Brunei dan Thailand malah hanya sepertiganya. Lihat "Temasek Diundang, Temasek Ditendang," <http://www.wartaekonomi.com>. Akses data 14 Januari 2008.

²¹ "Monopoli Temasek: Perang Interpretasi Undang-undang," <http://64.203.71.11/ver1/Ekonomi/0711/26/102003.htm>. Akses data 24 Mei 2008.

²² "Vonis Garang Hakim Garuda," <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=18020&cl=Berita>. Akses data 20 November 2007.

²³ Abdul Salam Taba, "Menelisik Kasus Temasek," <http://hasan.sayanginanda.com/ekonomi-bisnis/menelisik-kasus-temasek-515>. Akses data 18 Mei 2008.

²⁴ Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm 604.

akses hanya terbatas pada Indosat, namun itupun secara tidak langsung. Hal yang sama juga terjadi pada SingTel, dan SingTel Mobile, anak-anak perusahaan ini bukan pemegang saham di Indosat. Bagaimana anak-anak perusahaan tersebut dihukum melakukan kepemilikan silang serta monopoli atas industri seluler di Indonesia? Dalam hal ini KPPU berpendapat bahwa antara anak-anak perusahaan dan induk perusahaan merupakan satu kesatuan usaha berdasarkan kepemilikan saham yang dimiliki Temasek hingga anak perusahaannya secara bertingkat. Sebagai suatu entitas bisnis, besarnya saham yang dimiliki oleh Temasek dan anak perusahaannya mengindikasikan selain representasi kepemilikan juga sebagai bentuk pengendalian induk perusahaan kepada anak perusahaan. Atas dasar inilah KPPU dapat menghukum Temasek beserta anak perusahaannya dan juga Telkomsel.

Pasca KPPU menjatuhkan sanksinya kepada Temasek dan anak perusahaannya, Qatar Telecom (Qtel) mengumumkan membeli 40,8% saham Indosat melalui Asian Mobile Holding (AMH). Di dalam struktur kepemilikan saham oleh anak-anak perusahaan Temasek, STTC dan AMH adalah pemilik Indonesia Communication Limited (ICL) yang tercatat sebagai pemegang saham Indosat pada saat proses kasasi atas kasus ini masih berjalan.²⁵ KPPU berpendapat bahwa akuisisi ini tidak sah selain proses hukum masih berjalan, akuisisi ini tidak mematuhi Putusan KPPU yang meminta Temasek melepas 5% kepemilikannya di Indosat atau Telkomsel kepada penawar yang tidak memiliki afiliasi dengan Temasek. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat bahkan menguatkan dengan meningkatkan pengurangan saham

²⁵ “KPPU: Aksi Korporasi STT Tidak Beretika,” <http://www.antara.co.id/arc/2008/6/9/kppu-aksi-korporasi-stt-tidak-beretika/>. Akses data 16 Juni 2008.

Temasek di Indosat atau Telkomsel menjadi 10%,²⁶ atau mengurangi jumlah sahamnya di Indosat atau Telkomsel sebesar 50 %.²⁷

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, selanjutnya dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kepemilikan saham silang oleh Temasek pada Telkomsel dan Indosat sehingga berdampak kepada persaingan usaha industri seluler di Indonesia?
2. Bagaimana terjadinya monopoli pada industri seluler di Indonesia oleh Telkomsel?
3. Apakah dengan adanya penjualan saham Indosat dari Temasek kepada Qatar Telecom, maka Temasek masih melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kepemilikan saham silang oleh Temasek pada Telkomsel dan Indosat yang berdampak kepada persaingan usaha industri seluler di Indonesia.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ "PN Jakarta Pusat Menolak Keberatan Temasek," <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19202&cl=Aktual>. Akses data 9 Mei 2008.

2. Untuk mencari tahu terjadinya monopoli pada industri seluler di Indonesia oleh Telkomsel.
3. Untuk mengkaji dampak dari penjualan saham Indosat oleh Temasek kepada Qatar Telecom pada industri seluler di Indonesia.

D. Kerangka Teori

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori monopoli. Teori ini digunakan untuk menilai atau mengukur pelanggaran yang dilakukan oleh Telkomsel yang berawal dari adanya kepemilikan saham silang oleh Temasek pada Telkomsel dan Indosat. Monopoli diartikan sebagai kekuatan untuk mengontrol harga dan menghilangkan persaingan.²⁸ Suatu industri yang menghasilkan satu produk tunggal di mana seorang pelaku usaha menyediakan seluruh kuantitas yang akan dibeli oleh konsumen, menyebabkan pelaku usaha yang menentukan harga (*price maker*) bukan penerimaan harga (*price taker*).²⁹ *Output* suatu industri monopoli akan berbeda dengan *output* suatu industri yang disertai dengan persaingan. Kedudukan pelaku usaha yang monopolis ingin menghasilkan *output* yang memberikan keuntungan laba maksimal dengan biaya yang serendah-rendahnya pada *output* tersebut. Dengan begitu, pelaku usaha tersebut dituntut untuk mencapai efisiensi produksi untuk *output* tersebut.³⁰

²⁸ Thomas A. Piraino, Jr., "Identifying Monopolists' Illegal Conduct Under The Sherman Act," 75 *New York University Law Review* 809, 2000, hlm 814.

²⁹ Richard G. Lipsey, et. al., *Ilmu Ekonomi*, Edisi Ketujuh, Jilid 2, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm 56.

³⁰ *Ibid.*

Walaupun efisien secara produktif, monopoli akan menghasilkan *output* yang tidak tepat karena monopoli memilih tingkat *output* di mana harga yang dikenakan lebih tinggi daripada biaya marginal.³¹ Apabila harga sama dengan biaya marginal, maka konsumen membayar unit terakhir yang dibeli seharga sama dengan biaya oportunitas untuk menghasilkan unit tersebut.³² Tetapi, pada suatu harga dan *output* monopoli, harga lebih tinggi daripada biaya marginal. Dengan demikian konsumen harus membayar unit terakhir lebih tinggi dari biaya oportunitas untuk menghasilkan unit terakhir ini.³³ Jika ada kekuatan monopoli dalam suatu industri yang dimiliki oleh pelaku usaha akan menimbulkan suatu pembatasan arus sumber daya ke dalam industri tersebut sehingga menggunakan sumber daya yang lebih sedikit daripada yang seharusnya digunakan dalam persaingan sempurna.³⁴ Akibatnya, perusahaan dengan kekuatan monopoli akan dapat menetapkan harga yang lebih tinggi dan mendapatkan laba yang lebih besar daripada biaya oportunitas.³⁵

Pelaku usaha yang memiliki kekuatan monopoli akan menguasai pendapatan yang lebih besar daripada yang dapat mereka peroleh dari persaingan sempurna.³⁶

³¹ Biaya marginal adalah biaya yang dikeluarkan untuk menghasilkan satu unit produk barang atau jasa.

³² Richard G. Lipsey, et. al., *loc. cit.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Biaya oportunitas (*opportunity cost*) adalah munculnya suatu biaya karena kehilangan kesempatan. Istilah biaya oportunitas juga dapat dipakai untuk menunjukkan hilangnya sebuah kesempatan dari keuntungan di bidang investasi produk X, karena memilih investasi pada produk Y. Dalam konteks Indonesia saat ini, larinya investor, dan rendahnya tingkat konsumsi, telah menyebabkan biaya yang tak terhingga bagi Indonesia. Biaya itu antara lain munculnya Pemutusan Hubungan Kerja, turunnya kinerja sejumlah perusahaan. Pihak yang untung adalah negara lain yang menikmati kucuran modal, yang seharusnya masuk Indonesia. Lihat Henricus W. Ismanthono, *Kamus Istilah Ekonomi Populer*, Jakarta, Kompas, 2003, hlm 162.

³⁶ Richard G. Lipsey, et. al., *loc. cit.*

Pasar sempurna merupakan kondisi pasar yang paling ideal oleh karena pada pasar tersebut pelaku usaha adalah *price taker* dan bukannya *price maker* sehingga tidak dapat mempengaruhi harga.³⁷ Ini disebabkan karena ada begitu banyak penjual dan pembeli dimana terdapat persaingan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha, persaingan antara pelaku usaha dengan pembeli, dan persaingan antara pembeli dengan pembeli. Sehingga yang dilakukan oleh mereka dalam pasar persaingan sempurna adalah hanya merupakan penerimaan harga.³⁸

Pada dasarnya, monopoli dilarang ketika satu perusahaan yang memiliki kekuatan monopoli pada pasar bersangkutan, karena perusahaan tersebut akan terus mempertahankan kekuatan tersebut dengan cara yang melanggar hukum pula.³⁹ Perilaku untuk mempertahankan kekuatan monopoli disebut juga dengan monopolisasi.

Monopolisasi yang dilarang pada dasarnya harus memuat dua unsur.⁴⁰ Pertama, perusahaan memiliki kekuatan monopoli pada pasar bersangkutan. Kedua, perusahaan tersebut mendapatkan atau mempertahankan kekuatan tersebut dengan jalan membatasi atau menghalangi akses masuk ke pasar (*entry barrier*). Perusahaan yang melakukan monopolisasi tersebut dapat dilakukan dengan cara antara lain

³⁷ Pande Radja Silalahi, "Praktek-praktek Usaha yang Dilarang: Filosofi, Prinsip, dan Ilustrasi Kasus Perjanjian yang Dilarang, Kegiatan yang Dilarang, dan Posisi Dominan," *Proceeding Rangkaian Lokakarya Terbatas Hukum Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*, Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 dan KPPU, Jakarta, 10-11 September 2002, Kerjasama antara Pusat Pengkajian Hukum dan Mahkamah Agung RI, hal 74.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Harold R. Weinberg, "Is the Monopoly Theory of Trademarks Robust or a Bust?," 13 *Journal of Intellectual Property Law* 137, 2005, hlm 146.

⁴⁰ Alan J. Meese, "Monopolization, Exclusion, and the Theory of the Firm," 89 *Minnesota Law Review* 743, 2005, hlm 744.

mengambil alih pasar, atau melindungi kekuatan monopoli yang telah mereka dapatkan dengan berbagai macam upaya.⁴¹

Apabila seorang monopolis merupakan satu-satunya produsen dalam suatu industri dan ingin bertahan dalam jangka waktu panjang tanpa adanya pesaing yang berarti, maka monopolis harus membuat penghalang (*barrier*) bagi pendatang baru yang hendak memasuki pasar dengan cara-cara sebagai berikut. Pertama, perusahaan melakukan persekongkolan di antara mereka sendiri untuk membatasi *output* atau menaikkan harga, atau dengan cara lain untuk menghilangkan persaingan di antara mereka. Cara ini dilakukan oleh Temasek. Cara kedua adalah dengan menjalankan praktik “merintang perdagangan”, antara lain dengan jalan membuat kontrak yang mengikat seorang pembeli untuk membeli semua keperluannya dari satu penjual tunggal.⁴²

Cara ketiga adalah dengan praktik menekan pelaku usaha pesaing dalam usaha untuk memaksa mereka jatuh bangkrut, atau melakukan penggabungan.⁴³ Cara keempat adalah dengan menggabungkan perusahaan baru dan lebih besar. Kelima, menguasai perusahaan lain dengan melakukan pembelian atas saham mereka atau membeli aset fisiknya, cara inilah yang digunakan oleh Temasek. Keenam, melakukan monopoli karena efisiensi alamiahnya sebagai produsen tunggal atau karena inovasi yang berhasil.⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Richard G. Lipsey, et al., *op. cit.*, hlm 56

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

Cara lain yang cukup ekstrim adalah perusahaan dapat mematikan pesaing mereka atau menghancurkan bisnis pesaingnya.⁴⁵ Perusahaan dengan kekuatan monopoli dapat juga membuat sebuah perangkap yang disebut dengan *cost of building moustrap*. Dengan mengurangi *cost of building moustrap*, perusahaan dengan kekuatan monopoli tersebut dapat menemukan metode terbaik dalam meminimalkan biaya distribusi produk barang dan atau jasanya sehingga menjebak konsumen di dalamnya dan tidak dapat keluar lagi.⁴⁶

Masing-masing taktik dan strategi ini dapat melindungi monopoli. Dalam hal ini, tiap taktik tersebut memonopolisasi pasar.⁴⁷ Meskipun demikian, setiap masyarakat yang rasional akan dapat membedakan berbagai macam taktik yang dapat menciptakan atau melindungi kekuatan monopoli. Perusahaan yang inovatif yang menemukan perangkap yang jauh lebih baik dapat mengganggu pesaingnya, namun pada saat yang sama memberikan pelayanan kepada konsumen. Sebaliknya, produsen yang tidak mampu menemukan perangkap yang lebih baik dan dirugikan oleh produsen yang inovatif tidak dapat memberikan pelayanan kepada konsumen.⁴⁸

Akibat dari monopoli pada masyarakat sangat merugikan, baik secara sosial maupun secara ekonomi.⁴⁹ Terjadinya perpindahan kekayaan dari konsumen kepada pelaku usaha atau produsen mengakibatkan terjadinya re-distribusi pendapatan yang tidak adil karena kesejahteraan tersebut hanya dinikmati oleh segelintir kelompok

⁴⁵ Alan J. Meese, *op. cit.*, hlm 744.

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia: UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hlm 53.

saja, dalam hal ini adalah pelaku usaha.⁵⁰ Selain itu, monopoli mengakibatkan perusahaan yang bersaing berupaya untuk menjalin kerjasama dengan memfasilitasi lobi atau upaya mempengaruhi legislasi untuk proteksi dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mempersulit akses masuk ke dalam industri bersangkutan.⁵¹

Teori monopoli mengidentifikasikan perusahaan dengan kekuatan monopoli dapat menaikkan harga di atas keuntungan supranormal. Pertama, memiliki kekuatan untuk menghalangi pemain baru memasuki industri bersangkutan. Kedua, menghasilkan barang dan atau jasa yang hanya sedikit atau tidak terdapat substitusinya.⁵²

Istilah monopoli sendiri dalam ilmu hukum bukan sebagai alat analisis melainkan sebagai standar penilaian, karena tidak semua monopoli adalah buruk, hanya monopoli yang menghambat perdagangan dan anti persaingan saja yang dilarang.⁵³ Untuk mengidentifikasi kekuatan monopoli dari pelaku usaha dapat dilakukan dengan beberapa langkah. **Pertama, menentukan pasar bersangkutan.** Untuk membuktikan monopolisasi diperlukan suatu analisis bagaimana perusahaan mendapatkan monopoli.⁵⁴ Hal ini dimulai dengan menentukan pasar, karena kekuatan monopoli tidak akan ada jika perusahaan hanya mengontrol satu dari begitu banyak

⁵⁰ Robert H. Lande, "Wealth Transfers As The Original And Primary Concern Of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged," 34 *Hastings Law Journal* 65, 1982, hlm 74

⁵¹ Ningrum Natasya Sirait, *loc. cit.*

⁵² Thomas W. Hazlett, "Is Antitrust Anticompetitive," 9 *Harvard Journal of Law & Public Policy* 277, 1986, hlm 282.

⁵³ Edward S. Mason, "Monopoly in Law and Economics," 47 *Yale Law Journal* 34, 1937, hlm 34.

⁵⁴ Robert W. Crandall, "The Failure of Structural Remedies In Sherman Act Monopolization Cases," 80 *Oregon Law Review* 109, 2001, hlm 112.

produk substitusi dan dengan demikian tidak dapat menggunakan kekuatan untuk menentukan harga.⁵⁵ Pada umumnya, dengan mengetahui apakah suatu perusahaan telah melakukan monopolisasi penentuan pasar bersangkutan sangat signifikan.⁵⁶ Hal ini dikarenakan kekuatan monopoli merupakan unsur penting dari monopolisasi dan karena kekuatan monopoli dapat diketahui melalui pangsa pasarnya, yaitu semakin besar pangsa pasarnya, maka semakin besar pula kekuatan suatu perusahaan untuk mempengaruhi pasar, *vice versa*.⁵⁷

Pasar produk merupakan elemen pertama yang harus diperhitungkan dalam menentukan pasar bersangkutan. Pasar produk meliputi barang dan atau jasa sejenis atau substitusi. Analisis pada pasar bersangkutan harus dimulai dengan menentukan produk apa yang menjadi substitusi dari barang dan atau jasa yang dijual oleh produsen. Konsumen akan memilih untuk beralih kepada substitusi dari barang dan atau jasa yang ditawarkan, barang substitusi harus terdapat pula dalam pasar produk bersangkutan.⁵⁸ Kriteria kedua adalah kegunaan dan substitusi. Berdasarkan sifat suatu barang, konsumen perlu menganggap barang tersebut dapat diganti dengan barang lain. Dalam hal ini yang penting adalah penggunaan konkrit oleh pembeli, bukan tujuan penggunaan yang hipotetis.⁵⁹ Kriteria ketiga adalah elastisitas permintaan bersilang. Uji elastisitas ini dapat dilakukan dari sisi permintaan atau disebut dengan *demand substitutability* dan dari sisi pasokan atau *supply*

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ Richard S. Markovits, "The Limits to Simplifying Antitrust: a Reply to Professor Easterbrook," 63 *Texas Law Review* 41, 1984, hlm 58.

⁵⁷ Harold R. Weinberg, *loc. cit.*

⁵⁸ Don T. Hibner Jr., & Suzanne B. Drennon, "What Lawyers Should Know About Markets: the Good, the Bad, and the Ugly," 50-*Apr Federal Law*. 38, 2003, hlm 40.

⁵⁹ *Ibid.*

substitutability.⁶⁰ Sisi permintaan mengacu pada kenaikan harga produk dan jasa di mana konsumen, dari pelaku usaha yang menaikkan harga di atas harga kompetitif dan memperoleh keuntungan supranormal, beralih pada produk yang serupa sebagai respon atas kenaikan harga tersebut.⁶¹ Persentase kenaikan harga produk yang digunakan sebagai patokan adalah antara 5-10%.⁶²

Kedua, konsentrasi pasar. Apabila pasar bersangkutan telah ditentukan, maka langkah selanjutnya adalah menentukan tingkat rasio konsentrasi perusahaan, yaitu persentase dari total pangsa pasar yang dimiliki oleh perusahaan. Persentase ini menunjukkan posisi perusahaan dalam berkompetisi dengan perusahaan lain pada pasar bersangkutan.⁶³ Pemusatan kekuatan ekonomi atau konsentrasi pasar menunjukkan adanya pertumbuhan perusahaan dalam skala besar, dan terjadinya penurunan tingkat kompetisi pada pasar bersangkutan.⁶⁴ Mengukur konsentrasi pasar dapat menggunakan pendekatan *Herfindahl-Hirschman Index* atau HHI. Indeks ini diperkenalkan pertama kali oleh ekonom bernama Orris C. Herfindahl dan Albert O. Hirschman.⁶⁵ HHI atau dikenal dengan *Herfindahl Index* merupakan alat yang digunakan untuk mengukur hubungan antara pelaku usaha dengan industri dan merupakan indikator dari besarnya persaingan antara pelaku usaha. Indeks ini

⁶⁰ Sih Yuliana Wahyuningtyas, "Urgensi Pengaturan Tentang Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*) dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia," *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 24, No. 2, 2005, hlm 27.

⁶¹ Franklin M. Fisher, Economic Analysis And "Bright-Line" Tests," 4 *Journal of Competition Law & Economics* 129, 2008, hlm 134.

⁶² Sih Yuliana Wahyuningtyas, *loc. cit.*

⁶³ Lawrence Anthony Sullivan, *Antitrust*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1977, hlm 74.

⁶⁴ Thomas W. Hazlett, *op. cit.*, hlm 283.

⁶⁵ "Herfindahl-Hirschman Index," http://en.wikipedia.org/wiki/Herfindahl_index. Akses data 23 Mei 2008.

digunakan untuk mengukur tingkat konsentrasi pada kasus merger dan akuisisi. Penurunan pada indeks Herfindahl pada umumnya menunjukkan adanya pengurangan dalam kekuatan monopoli dalam menentukan harga di pasar dan peningkatan persaingan yang cukup baik. Sebaliknya, jika angka indeks menunjukkan kenaikan maka artinya terdapat konsentrasi yang tinggi di satu tangan pelaku usaha.⁶⁶

Indeks HHI yang merupakan hitungan matematis, memiliki beberapa kelemahan. Pertama, indeks HHI bersifat manipulatif karena terlalu luas atau terlalu sempit dalam menentukan pasar bersangkutan.⁶⁷ Kedua, walaupun indeks HHI memiliki kepastian penghitungan secara matematis, namun demikian tidak ada yang pasti tentang tingkat HHI. Menurut Posner, tidak mungkin untuk menentukan angka indeks ke atas di mana kolusi merupakan dalil yang menariknya, atau ke bawah di mana kolusi sepertinya tidak mungkin terjadi. Tidak diragukan dengan pangsa pasar yang cukup tinggi, dengan pangsa pasar 70% pada pasar bersangkutan dengan hambatan masuk yang cukup tinggi, maka dapat diasumsikan terjadi perilaku monopolistik. Akan tetapi, tiap-tiap industri memiliki ambang kritis HHI-nya sendiri yang mana kolusi sangat mungkin terjadi.⁶⁸ Namun demikian, Posner mengakui bahwa indeks HHI merupakan alat ukur yang lebih baik karena indeks HHI memperhatikan keberadaan pelaku usaha kecil.

Ketiga, keuntungan perusahaan. Menurut Stephen F. Ross terdapat tiga pendekatan yang telah berkembang dalam hukum persaingan usaha untuk

⁶⁶ Sergio Baches Opi, "Merger Control in the United States and European Union: How Should the United States' Experience Influence the Enforcement of the Council Merger Regulation?," *6 Journal of Transnational Law & Policy* 223, 1997, hlm 278.

⁶⁷ Maurice E. Stucke, "Behavioral Economists At The Gate: Antitrust In The Twenty-First Century," *38 Loyola University Chicago Law Journal* 513, 2007, hlm 552.

⁶⁸ *Ibid.*

mengidentifikasi kekuatan monopoli, yaitu dengan melihat keuntungan perusahaan, pendekatan perilaku, dan pendekatan struktur pasar.⁶⁹ Sebuah perusahaan yang mendapatkan keuntungan tinggi terus-menerus mengindikasikan perusahaan tersebut memiliki kekuatan pasar (*market power*). Tanpa *market power* tersebut perusahaan tidak dapat mempertahankan keuntungan perusahaan karena pelaku usaha pesaing lain akan memasuki industri bersangkutan untuk bersaing dengan perusahaan dengan harga yang lebih rendah dalam rangka menarik minat konsumen.⁷⁰

Perusahaan yang memiliki kekuatan monopoli dapat menghalangi sebagian kelompok konsumen yang ingin mengonsumsi barang atau jasa perusahaan, tetapi tidak mempunyai daya beli yang cukup akibat penetapan harga yang tinggi.⁷¹ Dalam istilah ilmu ekonomi seluruh kerugian konsumen ini disebut dengan “*deadweight loss*”. Tetapi di lain pihak masih ada sebagian konsumen dengan daya beli tinggi dapat memperoleh manfaat dari pembelian barang dan jasa tadi.⁷²

Pendekatan selanjutnya yang digunakan untuk mengukur kekuatan monopoli adalah dengan melihat perilaku perusahaan (*conduct*). Perusahaan dianggap memiliki kekuatan monopoli jika perusahaan bertindak sebagai monopolis dan tidak konsisten dalam menghadapi persaingan. Asumsi teoretis dari aliran ekonomi neo-klasik menyatakan bahwa suatu perusahaan akan berupaya mencari keuntungan

⁶⁹ Stephen F. Ross, *Principles of Antitrust Law*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1993, hlm 36.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ “Efektivitas Pengendalian Kekuatan Monopoli Pasar: Temasek v. KPPU,” <http://businessenvironment.wordpress.com/2007/11/30/efektifitas-pengendalian-kekuatan-monopoli-pasar/>. Akses data 23 Mei 2008.

⁷² Terry Calvani & John Siegfried, *Economic Analysis and Antitrust Law*, Second Edition, Little, Brown & Company, Canada, 1988 hlm 8.

maksimal. Apabila perusahaan tersebut memiliki *market power* pada suatu industri maka ia cenderung bertindak sebagai monopolis dalam upayanya mencari keuntungan semaksimal mungkin.⁷³

Pendekatan terakhir untuk mengidentifikasi kekuatan monopoli menurut Ross adalah dengan pendekatan struktur pasar. Dengan menentukan pasar bersangkutan dari suatu industri maka kekuatan monopoli maka dapat di lihat pangsa pasar yang dominan pada pasar bersangkutan tersebut.⁷⁴ Semakin besar pangsa pasar yang dimiliki perusahaan, maka semakin besar kecenderungan perusahaan tersebut bertindak sebagai monopolis.⁷⁵

Keempat, hambatan masuk. Hambatan masuk merupakan faktor yang krusial untuk menentukan apakah perusahaan memiliki kekuatan ekonomi sehingga mampu menghalangi pesaing baru untuk memasuki pasar.⁷⁶ Perusahaan dengan pangsa pasar di atas 50% cenderung dapat menghambat pesaing baru untuk memasuki pasar karena perusahaan tersebut memiliki *market power* yang cukup besar untuk mengontrol akses ke dalam industri bersangkutan.⁷⁷

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Lawrence Anthony Sullivan, *op. cit.*, hlm 77.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm 78.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan KPPU.

2. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 4) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan
- 6) Peraturan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Nomor I.X.H.I Tahun 2002 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka.
- 7) Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang membahas mengenai bahan hukum primer, antara lain:

- 1) Jurnal-jurnal Hukum

- 2) Buku-buku Hukum
 - 3) Dokumen-dokumen lain yang terkait dengan hukum persaingan usaha
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, seperti:
- 1) Kamus Hukum
 - 2) Kamus Ekonomi
 - 3) Kamus hukum *online*

4. Alat Pengumpul Data

Untuk memperoleh data yang relevan guna menjawab persoalan-persoalan yang ada, pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan yang dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, putusan KPPU, buku-buku maupun artikel yang terkait dengan objek penelitian. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan dasar atau landasan yang bersifat teoretis, dari permasalahan yang ada sekaligus untuk kepentingan analisis.

5. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-normatif. Artinya mengkaji ketentuan peraturan perundang-undangan dan putusan KPPU dengan tetap mengarah pada permasalahan yang ada.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif. Data yang diperoleh dan dikumpulkan dalam penelitian ini berupa data yang berasal dari studi pustaka berupa bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan

hukum sekunder, dan bahan-bahan hukum tersier, yang kemudian dianalisis dengan penalaran secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan membuat deskripsi berdasarkan kualitas data yang ada. Hasil penelitian yang diperoleh tersebut dipelajari dan dibahas sebagai suatu bahan yang komprehensif.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun dalam 4 bab dengan perincian sebagai berikut. Bab I tentang pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II tentang kepemilikan saham silang oleh Temasek pada industri telekomunikasi di Indonesia. Uraian pada bab ini meliputi perkembangan telekomunikasi di Indonesia, terutama telekomunikasi seluler, mulai dari divestasi saham Telkomsel dan Indosat yang dimiliki oleh anak perusahaan Temasek sehingga menyebabkan terjadinya kepemilikan silang pada kedua perusahaan seluler di Indonesia tersebut beserta dampak yang terjadi setelahnya.

Bab III tentang monopoli pada industri telekomunikasi sebagai dampak dari kepemilikan saham silang oleh Temasek. Bab ini diawali dengan pembahasan bagaimana Temasek melalui Telkomsel menguasai pangsa pasar industri seluler di Indonesia serta dampak yang diakibatkannya. Selanjutnya bab ini juga memuat tentang keadaan industri seluler di Indonesia pasca Putusan KPPU yang menyatakan Temasek beserta anak perusahaannya dan Telkomsel bersalah, di mana setelah Putusan tersebut Qatar Telecom mengakuisisi ICL yang merupakan pemilik saham di Indosat.

Akhirnya Bab IV menguraikan tentang kesimpulan dan saran.

BAB II

PERKEMBANGAN INDUSTRI TELEKOMUNIKASI INDONESIA

SEBELUM PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

Industri telekomunikasi di Indonesia berkembang dari tahun ke tahun. Namun demikian, jika ditinjau dari hukum persaingan usaha, perkembangan tersebut tidak selamanya searah dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Sebelum 1999 terjadi kepemilikan silang yang disebabkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur industri telekomunikasi di Indonesia, yang menyebabkan inefisiensi bagi perusahaan telekomunikasi, sehingga harga yang diterima oleh konsumen menjadi sangat tinggi. Selanjutnya dengan ditandatanganinya pengesahan Organisasi Perdagangan Dunia dan atas desakan International Monetary Fund (IMF) terjadi liberalisasi industri telekomunikasi di Indonesia. Tragisnya, setelah itu terjadi kembali kepemilikan silang dan muncul monopoli pada industri seluler di Indonesia.

A. Kepemilikan Saham Silang pada Industri Telekomunikasi Bergeser kepada Persaingan Usaha

Sebelum 1999, struktur pasar industri seluler di Indonesia adalah duopoli disertai dengan kepemilikan saham silang. Industri seluler dikatakan duopoli karena terdapat dua pelaku usaha yang menguasai pasar, yaitu PT Telekomunikasi Indonesia Tbk (Telkom), dan PT Indosat Tbk (Indosat). Dua perusahaan tersebut sama-sama

memiliki saham di PT Satelit Palapa Indonesia Tbk (Satelindo), dan PT Telkomsel.¹ Hal inilah yang dikatakan sebagai kepemilikan silang.

Kepemilikan silang tersebut berawal dari adanya ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi. Pasal ini menentukan bahwa penyelenggaraan telekomunikasi dilaksanakan oleh pemerintah, yang selanjutnya untuk penyelenggaraan jasa telekomunikasi dasar dilimpahkan kepada Badan Penyelenggara. Badan lain yang hendak menyelenggarakan jasa telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi harus bekerja sama dengan Badan Penyelenggara.² Badan Penyelenggara yang dimaksud adalah PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk yang merupakan Badan Penyelenggara jasa telekomunikasi dalam negeri,³ dan PT Indonesian Satellite Corporation, Tbk yang merupakan Badan Penyelenggara jasa telekomunikasi internasional.⁴

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi, perusahaan yang ingin menjadi penyelenggara telekomunikasi diharuskan bekerjasama dengan Badan Penyelenggara, yaitu PT Telkom, Tbk untuk telekomunikasi domestik dan PT Indosat, Tbk untuk telekomunikasi internasional. Akibatnya dalam perjalanan bisnis selanjutnya kedua Badan Penyelenggara ini secara bersama terlibat di dalam pendirian berbagai

¹ Zainal Abdi, *Industri Telekomunikasi: Lokomotif Pertumbuhan Ekonomi dan Kemajuan Bangsa*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 119.

² *Ibid.*

³ Keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Nomor KM.61/PT102/MPPT-95 tentang Penegasan Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Telekomunikasi Indonesia Sebagai Badan Penyelenggara Jasa Telekomunikasi Dalam Negeri.

⁴ Keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Nomor KM.6/PT.102/MPPT-95 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi Dasar Internasional.

perusahaan yang bergerak dalam penyelenggaraan telekomunikasi, sehingga terjadilah kepemilikan silang di antara kedua Badan Penyelenggara tersebut. Akibat kebijakan dan pengaturan berdasarkan Undang-Undang Telekomunikasi tersebut, Telkom dan Indosat memiliki kepemilikan saham silang di beberapa perusahaan, antara lain:

1. PT Telekomunikasi Selular (Telkomsel), sahamnya dimiliki oleh Telkom sebesar 42,72%, Indosat sebesar 35%, KPN Royal Dutch Telecom of The Netherlands sebesar 17,28%,⁵ dan Setdco sebesar 5%.⁶
2. PT Satelit Palapa Indonesia (Satelindo), sahamnya dimiliki oleh Telkom sebesar 22,50%, Indosat sebesar 7,5%, DeTe Asia sebesar 25%, dan Bimagraha sebesar 45%.⁷
3. PT Aplikanusa Lintasarta (Lintasarta), sahamnya dimiliki oleh Telkom sebesar 37,66%, Indosat sebesar 32,64%, dan lain-lain sebesar 29,70%.

Mengingat Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (*Agreement on Establishing the World Trade Organization*) tanggal 2 Nopember 1994, konsekuensi dari ratifikasi perjanjian multilateral ini adalah Indonesia harus meliberalisasi pasar secara bertahap.⁸

Selanjutnya, krisis moneter 1997 memicu percepatan liberalisasi di Indonesia, karena untuk mendapatkan bantuan dari lembaga Internasional seperti

⁵ "SingTel Resmi Ambil Alih Saham KPN di Telkomsel," <http://www.korantempo.com/news/2001/10/31/Ekbis/15.html>. Akses data 23 Juli 2008.

⁶ <http://www.telkomsel.com/web/shareholder>. Akses data 23 Juli 2008.

⁷ Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007, hlm 8.

⁸ *Ibid.*

International Monetary Fund (IMF) dan Bank Dunia, Indonesia harus melakukan liberalisasi. IMF memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Indonesia untuk menerapkan sistem ekonomi perdagangan bebas dengan meliberalisasi sektor-sektor seperti, perbankan, pertanian, pertambangan, termasuk sektor telekomunikasi. Persetujuan terhadap rekomendasi IMF dilakukan Indonesia dengan menandatangani *Letters of Intent* (LoI), dan sejak saat itu Indonesia mengadopsi program-program penyesuaian struktural sebagaimana disyaratkan IMF dan Bank Dunia.⁹

Liberalisasi pada sektor telekomunikasi terjadi mulai tahun 1999 ketika dicabutnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi digantikan dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Setelah Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989, duopoli dan kepemilikan silang oleh Telkom dan Indosat diakhiri. Kepemilikan silang Telkom-Indosat tersebut diselesaikan melalui *cross transaction* (transaksi silang), di mana Telkom mengalihkan sahamnya di Satelindo dan Lintasarta kepada Indosat dan Indosat mengalihkan sahamnya di Telkomsel kepada Telkom.¹⁰ Penyelesaian kepemilikan silang ini dilakukan atas desakan IMF dalam rangka reformasi sektor telekomunikasi di Indonesia. Atas desakan itu pada tanggal 20 Januari 2000, Pemerintah melalui *Letter of Intent* pada butir 71 antara lain menyatakan akan menyelesaikan kepemilikan silang antara Telkom dan Indosat.¹¹ Ditandatanganinya *Conditional Sale and Purchase Agreement* pada tanggal 3 April 2001 antara Telkom dan Indosat maka berakhir sudah

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

kepemilikan silang pada industri telekomunikasi di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari konflik kepentingan dan mendukung persaingan usaha yang sehat.¹²

B. Akuisisi Saham Telkomsel dan Divestasi Saham Indosat

Perubahan kepemilikan saham dalam industri telekomunikasi di Indonesia yang cukup signifikan terjadi kembali pada sekitar tahun 2001an. Persaingan dalam industri telekomunikasi yang telah berjalan selanjutnya berubah kembali menjadi monopoli melalui kepemilikan saham silang oleh Temasek. Hal ini berawal dari proses akuisisi saham Telkomsel oleh Singtel dan proses divestasi saham Indosat oleh STT. Kemenangan STT dalam tender saham Indosat pada akhir 2003 telah mengubah peta persaingan dalam industri telekomunikasi. Padahal, sebelumnya saham Telkomsel telah dijual kepada SingTel. SingTel dan STT keduanya merupakan perusahaan-perusahaan yang bernaung pada induk yang sama yaitu Temasek Holdings.

Dengan demikian, kedua transaksi saham pada dua perusahaan seluler terbesar di Indonesia ada kecenderungan merusak persaingan sehat yang telah terbangun sejak liberalisasi sektor telekomunikasi. Dugaan ini sangat berdasar mengingat SingTel dan STT dimiliki oleh Temasek. Selain itu, Telkomsel menguasai pangsa pasar telekomunikasi seluler di Indonesia, sedangkan Indosat sendiri merupakan pemilik pangsa pasar terbesar setelah Telkomsel, sehingga dengan kepemilikan saham silang pada dua perusahaan telekomunikasi Indonesia tersebut

¹² *Ibid.*

menjadikan Temasek secara tidak langsung menguasai industri telekomunikasi Indonesia.

Akuisisi maupun divestasi saham Telkomsel dan Indosat sejak awal telah mengindikasikan adanya gejala perilaku pelaku usaha yang antipersaingan. Dengan semakin banyak perusahaan-perusahaan sejenis terikat pada satu perusahaan atau kelompok usaha, maka semakin besar kemungkinan terjadinya monopoli.¹³ Oleh karena itu, tindakan Temasek melalui anak perusahaannya tersebut dapat dikatakan bertentangan dengan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995. Pasal tersebut mengatur bahwa setiap penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan harus tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat.¹⁴ Setiap penggabungan, peleburan maupun pengambilalihan yang diduga menyebabkan terjadinya praktik monopoli atau dalam bentuk yang merugikan masyarakat harus dicegah.¹⁵

Berikut ini akan diuraikan proses akuisisi saham telkomsel oleh SingTel dan divestasi saham indosat.

1. Proses Akuisisi Saham Telkomsel oleh SingTel

Pada tahun 2002, Pemerintah Republik Indonesia, melakukan privatisasi pada beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Salah satunya adalah PT Indosat, Tbk. Alasan Pemerintah melakukan divestasi adalah dalam rangka untuk menutupi kebutuhan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)

¹³ Rudhy Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm 183.

¹⁴ Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁵ Penjelasan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

tahun 2002 yang mengalami defisit.¹⁶ Penjualan saham Telkomsel oleh PT Telkom, Tbk tersebut sebagai alternatif untuk mendapatkan dana karena pada saat itu Telkom membutuhkan dana besar dalam investasinya membangun jaringan sambungan telepon tetap.¹⁷

Pada akhir tahun 2001, SingTel Mobile, yang merupakan anak perusahaan SingTel, membeli saham Telkomsel yang pada saat itu dimiliki oleh KPN Royal Dutch Telecom of The Netherlands, yaitu sebesar 17,28%.¹⁸ Selanjutnya SingTel membeli saham Telkomsel dari Setdco Megacell Asia sebesar 5%. Pada pertengahan 2002, SingTel Mobile kembali mengakuisisi sejumlah saham Telkomsel sebesar 12,72% dari PT Telkom, Tbk. Dengan demikian total kepemilikan saham SingTel melalui SingTel Mobile adalah sebesar 35%.¹⁹

Proses akuisisi terhadap perusahaan terbuka tersebut telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas mengatur pengambilalihan atau akuisisi dalam Pasal 103 ayat (1) dan ayat (2) yang kemudian dituangkan dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan,

¹⁶ "BUMN Diprivatisasi lagi: Pemerintah Harus Bertanggung Jawab," <http://jurnal-ekonomi.org/2003/09/15/bumn-diprivatisasi-lagi-pemerintah-harus-bertanggung-jawab/>. Akses data 23 Juli 2008.

¹⁷ "Sebagian Saham Telkom Akan Dilepas ke Singapore Telecom," <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0112/06/eko01.html>. Akses data 23 Juli 2008.

¹⁸ "SingTel Resmi Ambil Alih Saham KPN di Telkomsel," <http://www.korantempo.com/news/2001/10/31/Ekbis/15.html>. Akses data 23 Juli 2008. Lihat pula <http://www.indoexchange.com/jsx/tlkm/profile/annual2002-ind/page39.html>. Akses data 23 Juli 2008.

¹⁹ <http://www.telkomsel.com/web/shareholder>. Akses data 23 Juli 2008.

Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.²⁰ Pasal ini menyebutkan bahwa pihak yang akan mengambil alih harus menyampaikan maksudnya melakukan pengambilalihan kepada direksi perseroan yang akan diambil alih. Selanjutnya, pihak yang akan mengambil alih dan direksi perseroan yang akan diambil alih masing-masing menyusun usulan rencana pengambilalihan.²¹ Rencana pengambilalihan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari komisaris perseroan yang diambil alih dan yang mengambil alih.²² Rencana pengambilalihan tersebut juga harus mendapatkan persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dari pihak yang mengambil alih maupun RUPS perseroan yang diambil alih.²³

Selain itu, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal setiap pengambilalihan saham perusahaan publik yang mengakibatkan kepemilikannya menjadi minimal 20% dan menimbulkan pengendalian pada perusahaan maka wajib dilakukan penawaran tender (*tender offer*).²⁴ Oleh karena pembelian saham Telkomsel oleh Singtel Mobile, baik pembelian tahap pertama, kedua maupun ketiga tidak sampai dengan 20%, maka akuisisi tersebut tidak dilakukan penawaran tender.

Namun demikian, akibat dari proses akuisisi tersebut, saham SingTel melalui SingTel Mobile adalah sebesar 35%. Hal itu menunjukkan semakin banyak perusahaan-perusahaan sejenis terikat pada satu perusahaan atau

²⁰ Selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998.

²¹ Pasal 103 ayat (1) ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas jo. Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998

²² *Ibid.*

²³ Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998

²⁴ Peraturan Bapepam Nomor X.I.H.1 Tahun 1997.

kelompok usaha, sehingga semakin besar kemungkinan terjadinya monopoli. Tindakan ini tidak sejalan dengan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, yang menentukan pengambilalihan perseroan harus tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat, dan setiap pengambilalihan yang diduga menyebabkan terjadinya praktik monopoli atau dalam bentuk yang merugikan masyarakat harus dicegah.

2. Proses Divestasi Saham Indosat

Indosat semula berstatus Penanaman Modal Asing,²⁵ didirikan pada 10 November 1967 oleh America Cable & Radio Corporation, yang merupakan anak perusahaan telekomunikasi multinasional Amerika Serikat, yaitu International Telephone and Telegraph.²⁶ Bisnis ini pada intinya menyediakan jasa telekomunikasi internasional melalui telepon, teleks, telegram, komunikasi data paket, faksimile, dan jasa Inmarsat untuk sistem komunikasi bergerak global.²⁷

Divestasi saham PT Indosat Tbk sebesar 41,94% tersebut tentu saja sangat menarik bagi investor yang berniat menanamkan modalnya melalui portofolio karena PT Indosat Tbk memiliki beberapa nilai strategis. Adapun nilai strategis PT Indosat Tbk antara lain:²⁸

²⁵ “Barang Lama, Komoditas (Politik) Baru,” *Kompas*, 28 Desember 2002, hlm 1.

²⁶ Selanjutnya disebut dengan ITT.

²⁷ “Indosat di Tangan Pemodal Asing,” <http://www.liputan6.com/progsus/?id=47189>. Akses data 29 Juni 2008.

²⁸ Ita Kurniasih, “Menyoal Kepemilikan Saham Temasek pada Perusahaan Telekomunikasi di Indonesia,” www.hukumonline.com, akses data 20 November 2007.

- a. Indosat sebagai pemegang lisensi frekuensi GSM selular dengan total 15 Mhz paling besar dibandingkan dengan Telkomsel dan Exelcom sebesar 12,5 Mhz;
- b. Lisensi yang dimiliki oleh Indosat Group adalah seluler, telepon lokal, telepon SLJJ, telepon SLI 001 dan 008, satelit, *Network Access Point* Internet, VOIP 2 buah, TV kabel dan multimedia;
- c. Pelanggan Indosat terdiri dari:
 - (1) 3,1 juta pelanggan seluler Satelindo;
 - (2) 500.000 pelanggan IM-3
 - (3) 100% pelanggan SLI 001 (Indosat) dan 008 (Satelindo);
 - (4) Pelanggan Lintasarta, IM2 meliputi komunikasi data, internet, multimedia, 75% jaringan perbankan Indonesia, 30.000 pelanggan internet IM2, 300 pelanggan TV kabel IM2
- d. Perangkat teknologi berupa:
 - 1) 4 sentral gerbang teknologi
 - 2) 2 stasiun kabel laut internasional
 - 3) 5 stasiun bumi satelit
 - 4) Satelit palapa (untuk domestik), Intelsat & Inmarsat (untuk internasional)
- e. Dari segi geografis, Indonesia diklasifikasikan sebagai *space power state* artinya negara yang berpotensi menjadi negara ruang angkasa sebagai suatu negara kepulauan memiliki kekayaan alam yang melimpah,

keadaan cuaca yang positif dan memiliki laut pedalaman yang luas.²⁹
Belum lagi penduduk yang besar sehingga berpotensi untuk pasaran telekomunikasi.³⁰

- f. Posisi Indonesia 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 dan ekonomis untuk meletakkan satelit telekomunikasi karena bebas dari pengaruh negatif seperti gempa bumi, badai listrik, tanah longsor. Satelit Indosat mempunyai kedudukan di GSO di atas Indonesia dan mempunyai nilai dari segi ekonomi, budaya, strategi keamanan, pertahanan dan masa depan pembangunan bangsa Indonesia. Dengan adanya satelit Indosat memudahkan untuk mengakses informasi mengenai berbagai macam ilmu pengetahuan.³¹

Proses divestasi saham Indosat dilakukan melalui enam tahap. Tahap pertama adalah persiapan atau dokumentasi yang meliputi pengumuman proses divestasi melalui media massa dan menghubungi calon investor potensial.³² Tahap kedua adalah registrasi calon investor berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan. Pada awal divestasi Indosat kepada pihak asing terdapat 17 pihak yang menyatakan minat terhadap saham Indosat, antara lain ABN Amro Securities, Asia Telecommunications, AIS Fund Management, PT Anugera

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² “Empat Investor Minati Saham Indosat”, <http://www.tempointeractive.com/hg/ekbis/2002/08/22/brk.20020822-29.id.html>. Akses data 23 Juli 2008.

Cipta Investa, Crosby Limited, PT Gani Asset Management, Hi-Tech International dan Newbridge Capital. Serta PT Sarijaya Securities, Singapore Technologies Telemedia, PT Syahrir Securities, Telstra, Usaha Tegas SDN Bhd, Warburg Pincus, GE Equity, Telekom Malaysia, dan Telenor Asia.³³ Dalam divestasi tersebut, pemerintah menawarkan sebanyak 434 juta lembar saham biasa Indosat yang mewakili 41,94% dari modal yang ditempatkan dan disetor penuh pada Indosat.³⁴

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2002 tentang Penjualan Saham Milik Negara Republik Indonesia pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indosat Tbk, mensyaratkan kriteria calon investor adalah:³⁵

a. pihak yang bukan merupakan:

- (1) operator telekomunikasi yang berdomisili hukum di Indonesia dan dimiliki oleh Pemerintah RI sebesar 25% atau lebih dari saham yang ditempatkan dalam pihak ini;
- (2) anak perusahaan dari pihak (1) di atas yang memiliki ijin penyelenggaraan bisnis seluler bersifat nasional;
- (3) anak perusahaan dari pihak (1) dan (2) di atas;
- (4) pemilik saham mayoritas (lebih dari 25%) atas pihak (1) dan (2) di atas;

³³ “30 BUMN akan Dijual,” <http://www.pontianakpost.com/berita/index.asp?Berita=Utama&id=19577>. Akses data 29 Juni 2008.

³⁴ “Empat Investor Lolos ke Final Bid Divestasi Indosat,” *Kompas*, 9 November 2002, hlm 13.

³⁵ “Waspadai Strategi Konspirasi Temasek,” <http://timpepati.multiply.com/journal/item/2>. Akses data 26 Juni 2008.

- b. memiliki total aset atau dana dalam pengelolaan berdasarkan laporan keuangan terbaru minimal US\$ 450 juta;
- c. memiliki pengalaman signifikan sebagai operator dan/atau investor dalam bidang telekomunikasi dan/atau dapat menunjukkan bahwa pihak tersebut memiliki kemampuan untuk memberikan kontribusi dalam bidang telekomunikasi.

Tahap tiga seleksi calon investor (*non binding bid*). Setelah dilakukan kajian terhadap paket penawaran awal dari para investor itu. Sebuah tim evaluasi yang terdiri dari Menteri Negara BUMN, Indosat, dan penasihat keuangan, melakukan kajian. Adapun yang dikaji adalah harga, pendanaan dan komitmen terhadap Indosat (*strategic commitment*). Setelah menerima minat awal 17 pihak tersebut, secara formal pemerintah mendistribusikan surat undangan berpartisipasi beserta *confidentiality agreement* kepada 41 pihak.³⁶

Tahap keempat adalah uji tuntas dan negosiasi atau uji kelayakan. Setelah menandatangani *conforming interest letter* dan *confidentiality agreement*, dari 41 pihak tersebut terdapat 2 calon mitra strategis yang tidak dapat memenuhi persyaratan. Kedua calon yang dimaksud adalah Anugrah Cipta Investa dan Sarijaya (IDC). Calon mitra strategis yang dinyatakan lolos seleksi sesuai kriteria adalah Across Asia Multimedia, AIS Fund Management, Asia Telecommunications (TOT Corp), China Network Communications Group Corp, Essar Teleholding, Gilbert Global Equity Partner, Hi-Tech International Group, JP Morgan Asia Partner, Newbridge Capital, STT, Telecom Ventura

³⁶ *Ibid.*

Group, Telekom Malaysia, Telstra Corp, dan Usaha Tegas/Desa Mahir.³⁷ Setelah calon tersebut lolos dikaji lagi sehingga ditetapkan 4 *prequalified investor* yakni Desa Mahir SDN Bhd, Gilbert Global, STT, dan Telekom Malaysia Bhd.

Tahap kelima finalisasi (*binding bid*). Menteri Negara BUMN pada 15 Desember 2002 telah melakukan negosiasi yang cukup dan dicapainya kesepakatan mengenai persyaratan dalam semua dokumen transaksi yang terdiri dari *Share Purchase Agreement (SPA)*, *Shareholder Agreement*, dan *Escrow Agreement*, selanjutnya menetapkan STT sebagai pemenang,³⁸ dengan harga penawaran yang diajukan STT adalah Rp 12.950 per lembar saham.³⁹ Besarnya saham yang dibeli oleh STT adalah sebanyak 41,94%,⁴⁰ dengan komposisi kepemilikan saham 39,96% dimiliki oleh ICL, dan sisanya 0,86% dikuasai oleh ICP. ICL maupun ICP merupakan anak perusahaan STT melalui STTC.

Tahap keenam, tahap penutupan yang meliputi penyelesaian dokumen transaksi, pelaksanaan pembayaran transaksi dan pengalihan saham-saham kepada pemenang. Pada 20 Desember 2002, menindaklanjuti SPA, maka dilakukan pemindahan buku, saham dan dana, di Bursa Efek Jakarta dan Bursa Efek Surabaya. Dana hasil penjualan saham Indosat yang diterima sebesar US\$ 627.353.886,14 atau setara dengan Rp 5.623.537.500.000 pada kurs yang

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises in the 20th Century: A Step Forwards or Backwards?*, First Edition, Institute for Law and Economics Studies, Faculty of Law, University of Indonesia, Jakarta, 2004, hlm 204.

³⁹ "Investor Singapura Menangkan Privatisasi Indosat," <http://www.gatra.com/2002-12-15/artikel.php?id=23182>. Akses data 29 Juni 2008.

⁴⁰ Lihat "Vonis Garang Hakim Juanda," <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=18020&cl=Berita>. Akses data 20 November 2007.

disepakati Rp 8.963,9 per dolar Amerika. Dari jumlah itu, sesuai SPA, sejumlah US\$ 25 juta ditransfer kembali ke rekening Indosat di Citibank NA Jakarta sebagai dana cadangan.⁴¹

Penerimaan bersih pemerintah dari privatisasi Indosat sebesar US\$ 608.413.898,31.⁴² Angka itu diperoleh setelah penerimaan awal dikurangi dengan biaya privatisasi sebesar US\$ 18.939.987,83. Dengan memperhitungkan US\$ 25 juta yang dimasukkan sebagai dana cadangan, maka Menteri Negara BUMN melalui Danareksa telah menyetor ke negara melalui rekening pemerintah di Bank Indonesia sebesar US\$ 583.413.898,31.⁴³

C. Kepemilikan Saham Silang dan Pengendalian Temasek pada Telkomsel dan Indosat

Niat Pemerintah yang hendak menghapus kepemilikan silang dalam industri telekomunikasi sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi tidak dapat terealisasi dengan baik.⁴⁴ Dengan kepemilikan saham silang oleh Temasek pada 41,94% saham Indosat dan 35% saham Telkomsel melalui anak perusahaannya, STT dan SingTel, praktis mayoritas industri telekomunikasi di Indonesia dikuasai oleh kelompok usaha Temasek. Setelah divestasi Indosat tersebut Pemerintah hanya menguasai 14,96% saham Indosat.⁴⁵ Dengan menguasai mayoritas kepemilikan saham di bidang telekomunikasi, Temasek

⁴¹ “30 BUMN akan Dijual,” <http://www.pontianakpost.com/berita/index.asp?Berita=Utama&id=19577>. Akses data 29 Juni 2008.

⁴² “Kementrian BUMN Keluarkan Buku Putih Privatisasi Indosat,” <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2003/02/02/brk.20030202-08.id.html>. Akses data 29 Juni 2008.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Nur Feriyanto, “Dari Monopoli Menuju Monopoli,” *Kompas*, 15 Januari 2003, hlm 4.

⁴⁵ *Ibid.*

dapat mendominasi susunan anggota direksi dan komisaris. Otomatis Temasek berada dalam posisi sentral, sehingga mampu mendorong serta mengarahkan rencana maupun strategi perusahaan-perusahaan yang terafiliasi dengannya.⁴⁶

Berdasarkan jenis kepemilikan dan pengendalian perusahaan, kepemilikan kelompok usaha Temasek di Indonesia dalam industri telekomunikasi termasuk ke dalam kepemilikan silang horizontal (*horizontal cross-holding*). Hal ini didasarkan kepada adanya dua jenis kepemilikan dan pengendalian perusahaan, yaitu kepemilikan dengan sistem piramida dan kepemilikan silang.⁴⁷ Kepemilikan dengan sistem piramida terdiri dari piramida dua tingkat dan piramida tiga tingkat. Pada piramida yang terdiri dari dua tingkat, pemegang saham minoritas pengendali memegang saham pengendali di dalam suatu perusahaan induk (*holding company*) yang selanjutnya memegang saham pengendali (*controlling stock*) di perusahaan yang menjalankan operasional. Pada piramida yang terdiri dari tiga tingkat, perusahaan induk utama (*primary holding company*) memegang kendali atas perusahaan induk sekunder yang selanjutnya memegang kendali atas perusahaan yang menjalankan operasional.⁴⁸

Berbeda dengan sistem *pyramid holding*, perusahaan-perusahaan dalam suatu struktur *cross-ownership* mempunyai hubungan kepemilikan yang bersilang secara horizontal (*horizontal cross-holding*) pada saham pengendali yang mempunyai kekuatan pengendalian secara terpusat. Dengan demikian, struktur kepemilikan silang

⁴⁶ “Harus Dibatalkan,” <http://www.suaramerdeka.com/harian/0212/17/nas7.htm>. Akses data 28 Juni 2008.

⁴⁷ <http://pihilawyers.com/blog/>. Akses data 2 Juli 2008. Lihat juga Sharon Hannes, “The Market For Takeover Defenses,” 101 *Northwestern University Law Review* 125, 2007, hlm 137.

⁴⁸ *Ibid.*

berbeda dengan piramida karena hak suara yang digunakan untuk mengendalikan kelompok perusahaan tetap didistribusikan ke seluruh anggota grup bukan terkonsentrasi di tangan satu perusahaan atau pemegang saham.⁴⁹ Kepemilikan silang sangat populer di Asia, hal ini karena dengan sistem kepemilikan silang ini para pemilik dapat membuat kepemilikan dan pengendalian atas perusahaan menjadi tersembunyi.⁵⁰

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tidak secara langsung menyinggung tentang kepemilikan silang, baik berupa definisinya maupun mengenai larangannya. Hanya saja istilah kepemilikan silang dapat ditemui pada bagian penjelasan Pasal 36 Undang-Undang tersebut. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa kepemilikan silang terdiri dari dua jenis, yaitu kepemilikan silang secara langsung dan kepemilikan silang secara tidak langsung. Kepemilikan silang secara langsung adalah apabila Perseroan A memiliki saham pada Perseroan B secara langsung tanpa melalui kepemilikan pada suatu perseroan antara dan sebaliknya Perseroan B memiliki saham pada Perseroan A. Sedangkan kepemilikan silang secara tidak langsung adalah kepemilikan saham Perseroan A pada Perseroan B melalui satu atau lebih perseroan antara dan sebaliknya Perseroan B memiliki saham pada Perseroan A.⁵¹

Larangan Kepemilikan silang hanya tersirat pada Pasal 36 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yaitu mengenai saham perseroan. Pasal 36 menentukan bahwa Perseroan dilarang mengeluarkan saham baik untuk

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ <http://pihilawyers.com/blog/>. Akses data 2 Juli 2008.

⁵¹ Lihat Pasal 36 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.

dimiliki sendiri maupun dimiliki oleh Perseroan lain, yang sahamnya secara langsung atau tidak langsung telah dimiliki oleh Perseroan. Pada bagian penjelasan dinyatakan bahwa larangan tersebut termasuk juga larangan kepemilikan silang (*cross holding*) yang terjadi apabila Perseroan memiliki saham yang dikeluarkan oleh Perseroan lain yang memiliki saham Perseroan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung.⁵²

Penjelasan Pasal 36 ini tidak secara detail menyebutkan mengapa kepemilikan silang dilarang, pernyataan mengenai hal itu hanyalah menentukan bahwa:

“Pada prinsipnya pengeluaran saham adalah suatu upaya pengumpulan modal, maka kewajiban penyeteroran atas saham seharusnya dibebankan kepada pihak lain. Demi kepastian, Pasal ini (36) menentukan bahwa Perseroan tidak boleh mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri“.

Pengecualian dari larangan tersebut terdapat dalam Pasal 36 ayat (2), yang berbunyi:

”Ketentuan larangan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap kepemilikan saham yang diperoleh berdasarkan peralihan karena hukum, hibah, atau hibah wasiat.”

Larangan *Cross Ownership* tersirat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu pada Pasal 12 tentang Trust dan Pasal 27 tentang kepemilikan saham. Pasal 12 menyatakan bahwa:

”Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.”

⁵² Lihat Pasal 36 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.

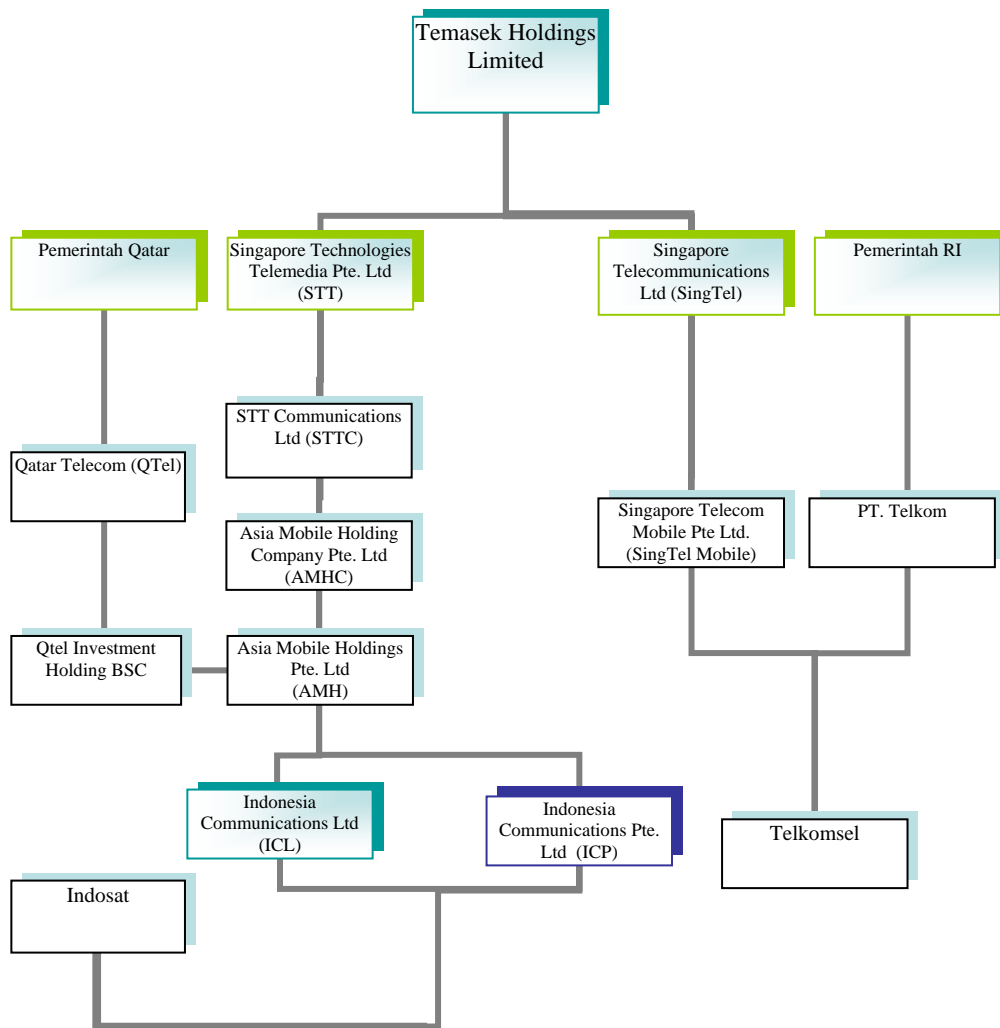
Selanjutnya dalam Pasal 27 pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama apabila kepemilikan tersebut sehingga mengakibatkan satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu, atau 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.⁵³

Pengendalian Temasek terjadi karena Temasek berfungsi sebagai *holding company* dari keseluruhan anak perusahaannya. Tujuan *holding company* adalah untuk mengkonsentrasikan saham-saham dengan tujuan mencapai pengaruh pada perusahaan atau cabang tertentu atau dengan maksud mengendalikannya.

Temasek mengendalikan Telkomsel dan Indosat melalui anak perusahaannya berdasarkan kepemilikan saham pada dua perusahaan seluler tersebut. Kepemilikan silang Temasek pada Indosat dan Telkomsel dapat di lihat pada skema berikut:

Skema Kepemilikan Saham Silang Temasek pada Telkomsel dan Indosat

⁵³ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.



Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Temasek Holdings adalah pemilik 100% saham STT dan 54,15% saham SingTel. SingTel adalah pemilik 100% saham SingTel Mobile. SingTel Mobile adalah pemilik 35% saham Telkomsel. STT adalah pemilik 100% saham STTC. STTC adalah pemilik 100% saham Asia Mobile Holdings Company, di mana Asia Mobile Holdings Company adalah pemilik 75% saham Asia Mobile Holdings. Asia Mobile Holdings adalah pemilik dari 100% saham Indonesia Communication Limited

dan 100% saham Indonesia Communication Pte. Ltd. Indonesia Communication Limited adalah pemilik 39,96% saham Indosat, dan Indonesian Communication Pte., Ltd memiliki 0,86% saham Indosat.⁵⁴

Penyebaran kekuatan Temasek pun dilakukan dengan penempatan orang-orang Temasek dengan jabatan rangkap dalam anak perusahaan sampai dengan Telkomsel dan Indosat. Berikut ini adalah struktur kendali Temasek sampai dengan Telkomsel maupun Indosat. Lee Theng Kiat adalah Direktur ST Telemedia yang juga Komisaris Indosat. Peter Seah merupakan anggota Advisory Panel Temasek juga Direktur di ST Telemedia dan Komisaris di Indosat. Lim Chuan Poh duduk sebagai manajemen Singtel dan juga Komisaris Telkomsel.

Deputy President Director (Wakil direktur Utama) Indosat yang di pegang Singapura ternyata langsung membawahi bidang-bidang yang sangat strategis. Terdiri dari: Penjualan, Pemasaran, Teknologi Informasi dan Jaringan, sedangkan President Director yang dipegang orang Indonesia hanya membawahi Bidang Keuangan dan Corporate Service. Bahkan untuk Direktur Bidang Keuangan dan Direktur Teknologi Informasi selalu dipegang oleh orang Singapura. Setelah Wakil Direktur Utama Indosat dibawah kendali Singapura, dan metode pengadaan jaringan Indosat diserahkan pada pihak asing.

⁵⁴ Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm 105.

Struktur Pengendalian oleh Temasek melalui Anak Perusahaannya pada Telkomsel

Temasek	
S. Dhanabalan	Kua Hong Pak
Kwa Chong Seng (Deputy Chairman)	Sim Kee Boon
Lim Siong Guan (Deputy Chairman)	Teo Ming Kian
Goh Yew Lin	Yong Siang Go
Ho Cing	Robert Lhong
Simon Israel	Vijay Parekh
Koh Boon Hwe	Peter Seah
Sing Tel	
Direktur	Manajemen
Chumpul NaLamlieng	Chua Sock Koong
Graham John Bradley	Francis Heng Hang
Chua Sock Koong	Lim Chuan Poh
Hee Sweng Keat	Lim Eng
Simon Israel	Ng Yoke Weng
Tommy Koh	Paul O'Sullivan
Lee Hsien	
John Powell Morschell	
Kaikushru Shiavrax Nargolwala	
Deepak S Parekh	
Nicky Tang Ng Kuang	
Sing Tel Mobile	
Leong Shin Loong	Chua Sock Koong
Telkomsel	
Komisaris	Direksi
Rinaldy Firmansyah	Kiskenda Suriahardja (Dirut)
Leong Shin Loong	Triwahyusari
Lim Chuan Poh	Bambang Riadhy Oemar
Losso Judianto	Yuen Kuan Moon
Arif Yahya	Ho Boon Teck Alan

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Struktur Pengendalian oleh Temasek melalui Anak Perusahaannya pada Indosat

Temasek	
S. Dhanabalan	Kua Hong Pak
Kwa Chong Seng (Deputy Chairman)	Sim Kee Boon
Lim Siong Guan (Deputy Chairman)	Teo Ming Kian
Goh Yew Lin	Yong Siang Go
Ho Cing	Robert Lhong
Simon Israel	Vijay Parekh
Koh Boon Hwe	Peter Seah
STT	
Directors	
Lee Theng Kiat	Ho Ching (Executive Vice President)
Lim Min Seong	George Chow Yew Tong (Senior VP)
Vincente Perez	Richard Lim (Senior VP)
Justin Weaver Lilley	Pek Siok Lan (Legal Counsel)
Chang See Hiang	Lian Mae Ai (Legal Counsel)
Sir Michael Perry	Chia Wen See (Legal Counsel)
Peter Seah	Stephen Geoffrey Miller (CEO)
Sam Soon Lin	Sio Tat Hiang (Executive Vice President)
Tan Guong Ching	
STT Comm	
Directors	
Lee Theng Kiat	Ho Ching (Executive Vice President)
Lim Min Seong	Stephen Geoffrey Miller (CFO)
Vincente Perez	
Justin Weaver Lilley	
Chang See Hiang	
Sir Michael Perry	
Peter Seah	
Sam Soon Lin	
Tan Guong Ching	
AMHC	
Directors	
Lee Theng Kiat	Stephen Geoffrey Miller (CFO)
Vincente Perez	Pek Siok Lan
Peter Seah	Lian Mae Ai (Company Secretary)
Tan Guong Ching	
Yap Boh Pin	
Edward Lee	
AMH	

Directors	
Lee Theng Kiat	Pek Siok Lan (Company Secretary)
Vincente Perez	Lian Mae Ai (Company Secretary)
Peter Seah	
Tan Guong Ching	
Yap Boh Pin	
Edward Lee	
Syekh Muhammed	
ICL	IC Pte. Ltd.
Kek Soon Eng (Director)	Kek Soon Eng
Lee Theng Kiat	Stephen Geoffrey Miller (CFO)
Mark Sebastian Law	Chia Wen See (Company Secretary)
INDOSAT	
Direksi	Komisaris
Johnny Swandi Sjam (Presiden Direktur)	Sum Soon Li
Kaizad B. Harjee (Deputy Presiden Direktur)	Syeikh Mohammed
	Lee Theng Kiat

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Untuk mengetahui apakah kepemilikan silang Temasek atas Telkomsel dan Indosat berdampak pada pengendalian kedua perusahaan tersebut dapat dinilai dari nilai beberapa hal. Pertama, aspek representasi manajemen. Kedua, kemampuan mempengaruhi kebijakan perusahaan. Ketiga, akses informasi perusahaan.⁵⁵

1. Representasi Manajemen

Terkait dengan representasi manajemen yang dimiliki oleh Temasek atas Indosat dan Telkomsel, berdasarkan Laporan Lanjutan hasil investigasi KPPU diketahui bahwa SingTel menempatkan dua direktur dan dua komisaris di Telkomsel. Sedangkan di Indosat, ICL berhak untuk menempatkan 8 dari sembilan posisi direktur dan komisaris di Indosat, sedangkan Pemerintah Indonesia sebagai pemegang saham seri A hanya memiliki hak atas satu posisi

⁵⁵ Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm 607.

Direksi dan Komisaris sedangkan jumlah Direktur dan Komisaris PT Indosat, Tbk saat ini adalah sembilan orang, meskipun pada realisasinya Pemerintah Indonesia diberi kesempatan untuk menominasikan lebih dari satu orang Direktur dan Komisaris. Namun demikian, sejak ICL menjadi pemegang saham, Wakil Direktur dan Direktur Keuangan selalu dinominasikan oleh ICL.⁵⁶ Selain itu, berdasarkan *Shareholder Agreement* dalam divestasi saham PT Indosat Tbk., disebutkan bahwa dalam pemilihan dewan komisaris dan direksi ditetapkan berdasarkan *simple majority*.⁵⁷ Pada dasarnya, mekanisme *Simple majority* diadopsi dari sistem pengambilan suara dalam pemilihan anggota Kongres di Amerika Serikat sejak ratusan tahun yang lalu.⁵⁸ Mekanisme ini kemudian berkembang dan digunakan oleh perusahaan dalam memilih dewan komisaris dan direksi. Dengan menggunakan *simple majority* hanya dibutuhkan 1/2 plus satu untuk membuat keputusan final.⁵⁹ Berbeda dengan sistem pengambilan suara dengan mekanisme 2/3 suara,⁶⁰ *simple majority* tidak membutuhkan jumlah saham melebihi 50% untuk dapat mempengaruhi pengambilan suara dalam memilih dewan komisaris dan direksi.

Akibatnya, walaupun Menteri Negara BUMN sebagai kuasa pemegang saham seri A atau *golden share* namun memiliki jumlah kepemilikan kecil,

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ "Harus Dibatalkan," <http://www.suaramerdeka.com/harian/0212/17/nas7.htm>. Akses data 28 Juni 2008.

⁵⁸ Brett W. King, "The Use of Supermajority Voting Rules in Corporate America: Majority Rule, Corporate Legitimacy, and Minority Shareholder Protection," *21 Delaware Journal Corporate Law* 895, 1996, hlm 895.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

sehingga hanya dapat mencalonkan komisaris dan direksi masing-masing satu orang.⁶¹

Meskipun sebagai pemegang saham seri A Menteri BUMN memiliki hak veto, akan tetapi dengan komposisi kepemilikan yang kecil dan pemilihan dewan komisaris dan dewan direksi yang ditentukan dengan *simple majority*, hak veto itu sulit untuk dapat dilaksanakan.⁶² Hal tersebut dikarenakan dengan memiliki *goldenshare* tanpa menjadi pemegang saham mayoritas maka *goldenshare* tersebut menjadi tidak berarti karena haknya hanya untuk pencalonan satu orang direksi dan komisaris dan pada akhirnya yang memutuskan adalah RUPS dengan *simple majority*.⁶³

2. Kemampuan mempengaruhi Kebijakan Perusahaan

Secara operasional, kelaziman bisnis menunjukkan pengendalian suatu perusahaan tidak bergantung pada besar kecilnya saham yang dimiliki, tetapi ditentukan oleh kemahiran pemilik saham untuk mengarahkan pemilik saham lainnya atas nama kepentingan bersama, seperti penguasaan pangsa pasar dan peningkatan laba.⁶⁴

Dalam Black's Law Dictionary, yang disebut dengan pemegang saham pengendali atau *controlling shareholder* adalah:⁶⁵

“A shareholder who is in a position to influence the corporations' activities. Because the shareholder either own a majority outstanding

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ “Kali Ini Temasek Kalah,” <http://www.majalahtrust.com/fokus/fokus/1557.php>. Akses data 23 Mei 2008.

⁶⁵ Bryan A. Garner, et. al., eds., *Black's Law Dictionary*, West Publishing, 2004, hlm 1408.

shares or own a smaller percentage but a significant number of the remaining shares are widely distributed among many others.”

Induk perusahaan disebut menguasai dan mengendalikan anak perusahaannya dapat dilihat dari jumlah kepemilikan saham induk perusahaan yang memiliki 100% saham pada anak perusahaannya, atau disebut juga dengan *de minimis approach*.⁶⁶ Akan tetapi, menurut Meyers, pada praktiknya, induk perusahaan memiliki kepentingan kepemilikan (*ownership interest*) pada anak perusahaannya walau kepemilikannya tidak mutlak sebesar 100%.⁶⁷ Ini disebut dengan *controlling approach*.⁶⁸

Menurut Rao dan Lee-Sing, tentang kepemilikan perusahaan,⁶⁹ secara *de facto* perusahaan dikontrol berdasarkan jumlah saham yang dimiliki oleh satu, atau beberapa pemegang saham yang menimbulkan bentuk kontrol baik kontrol secara luas, kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan perusahaan sampai dengan *legal control*.⁷⁰

Temasek memiliki hak untuk mengangkat direksi dan komisaris di Telkomsel maupun di Indosat di posisi strategis, yang secara praktik ekonomi adalah indikasi kongkrit kemampuan Temasek mendikte Telkomsel dan Indosat, melalui Singtel dan STT, mendominasi pangsa pasar seluler Indonesia. Di Telkomsel, sebagai pemilik 35% saham, Temasek berhak menominasikan direksi

⁶⁶ Ryan P. Meyers, “Partial Ownership of Subsidiaries, Unity of Purpose, and Antitrust Liability,” 68 *University of Chicago Law Review* 1401, 2001, hlm 1409.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, hlm 1412.

⁶⁹ Aviv Pichhadze, “Mergers, Acquisitions, and Controlling Shareholders: Canada and Germany Compared,” 18 *Banking & Finance Law Review* 341, 2003, hlm 346.

⁷⁰ *Ibid.*

dan komisaris, disertai dengan kewenangan untuk menentukan kebijakan perusahaan, terutama dalam persetujuan anggaran melalui *Capital Expenditure Committee*.⁷¹ Mereka juga berwenang memveto putusan RUPS dalam perubahan anggaran dasar, melakukan pembelian kembali saham perusahaan atau *buy back*, menentukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pembubaran, dan likuidasi perusahaan.⁷²

Selain itu, KPPU melihat adanya pengaruh ICL terhadap PT Indosat, Tbk dalam hal metode pengadaan jaringan yang dikendalikan oleh Wakil Direktur Utama yang merupakan orang yang dinominasikan oleh ICL. Pengadaan jaringan merupakan hal yang penting terkait dengan efisiensi biaya dan pengembangan usaha Indosat dalam kualitas dan cakupan layanan. Pada tahun 2005, Direktur Utama Indosat, Hasnul Suhaimi, semestinya merupakan orang yang sangat berkuasa di Indosat. Namun, Temasek menempatkan Kaizad D. Heerjee sebagai wakil direktur utama. Kaizad D. Heerjee yang dipercaya Temasek ini langsung mengubah struktur perusahaan. Hasnul hanya membawahi direktur keuangan dan direktur *corporate services*. Sedangkan direktur lain langsung berada di bawah kendali Kaizad.⁷³ Sejak pengadaan jaringan ada ditangan Wakil Direktur Utama menyebabkan terjadinya keterlambatan pembangunan jaringan di PT Indosat, Tbk.

3. Akses Informasi Rahasia

⁷¹ Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm 43.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid*, hlm 52.

Berkenaan dengan akses informasi rahasia, KPPU berpendapat bahwa penentuan *Capital Expenditure Committee* pada Telkomsel dan penentuan metode pengadaan jaringan pada PT Indosat, Tbk merupakan informasi perusahaan yang bersifat rahasia dan sensitif. Karena informasi terhadap hal tersebut vital bagi masing-masing perusahaan dan informasi tersebut tidak dapat diakses oleh publik. Selain itu SingTel memiliki akses terhadap informasi perencanaan *Capital Expenditure Committee* Telkomsel dan ICL memiliki akses terhadap informasi mengenai keterlambatan pembangunan jaringan PT Indosat, Tbk., akibat pemilihan metoda pengadaan jaringan yang telah dilaporkan kepada salah satu Komisaris PT Indosat, Tbk yang juga menjabat di manajemen ICL.

Dengan demikian, berdasarkan pemaparan tersebut di atas dapat dikatakan bahwa Temasek di samping memiliki sejumlah signifikan saham, juga memiliki kemampuan untuk mengendalikan Telkomsel dan PT Indosat, Tbk.

BAB III

**MONOPOLI PADA INDUSTRI SELULER SEBAGAI AKIBAT DARI
KEPEMILIKAN SAHAM SILANG OLEH TEMASEK**

Kepemilikan saham silang pada industri seluler di Indonesia, yaitu STT memiliki saham Indosat dan SingTel memiliki saham Telkomsel, di mana STT dan SingTel dimiliki oleh perusahaan yang sama yaitu Temasek menyebabkan terpusatnya kekuatan pasar (*market power*) di tangan Temasek. Akibatnya Temasek memonopoli industri seluler melalui Telkomsel. Hal ini dinyatakan sebagai pelanggaran terhadap Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh KPPU. Setelah putusan KPPU dalam proses kasasi atas putusan KPPU tersebut, Temasek menjual saham Indosat kepada Qatar Telecom melalui ICL. Penjualan saham oleh Temasek tersebut adalah tidak sah serta tidak menghapuskan sanksi yang telah dijatuhkan oleh KPPU.

A. Pemilikan Saham yang Dilarang

Kepemilikan silang Temasek pada Telkomsel dan Indosat semakin menjauhkan industri telekomunikasi dari kondisi sehat dan kompetitif. Persaingan Indosat, sebagai pesaing terdekat, terhadap Telkomsel sebagai *dominant player* menjadi lemah. Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang adanya kepemilikan saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan

usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok usaha juga dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sehingga mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 75% pada satu jenis barang atau jasa tertentu. Berdasarkan Pasal tersebut, maka unsur-unsur kepemilikan saham silang yang dilarang adalah pelaku usaha, kepemilikan saham mayoritas, penguasaan pangsa pasar pada pasar bersangkutan yang sama atas satu jenis barang atau jasa yang sama.

1. Temasek sebagai Pelaku Usaha Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha

KPPU mengategorikan Temasek beserta anak perusahaannya maupun Telkomsel dan Indosat sebagai *single economic entity* dikarenakan adanya kepemilikan saham pengendali pada masing-masing perusahaan. Doktrin inilah yang menjadi alasan kuat bagi KPPU untuk menyatakan Temasek sebagai pelaku usaha yang melakukan kegiatannya di Indonesia.¹

Adanya kendali Temasek terhadap Telkomsel dan Indosat melalui anak-anak perusahaannya melalui kepemilikan silang menjadikan kedua operator selular ini dianggap sebagai entitas tunggal atau *single economic entity* dalam pasar bersangkutan yang ada berdasarkan atas kepemilikan saham

¹ Putusan KPPU No.07/KPPU-L/2007, hlm 61.

Temasek. Dengan perkataan lain, Telkomsel dan Indosat merupakan anak perusahaan Temasek berdasarkan kepemilikan saham.

Single economic entity merupakan teori yang memandang hubungan induk dan anak perusahaan di mana anak perusahaan tidak memiliki independensi untuk menentukan arah kebijakan perusahaan karena merupakan satu kesatuan entitas ekonomi.² Walaupun anak perusahaan merupakan badan hukum yang berdiri sendiri, namun antara induk dan anak perusahaan adalah satu kesatuan karena anak perusahaan tidak dapat bertindak tanpa arahan induk perusahaan. Anak perusahaan tidak memiliki independensi ataupun otonom. Tidak independen tersebut dapat dilihat dari faktor-faktor seperti kendali induk perusahaan terhadap direksi anak perusahaan, keuntungan yang diperoleh induk perusahaan dari anak perusahaan, dan kepatuhan anak perusahaan terhadap kebijakan yang ditetapkan oleh induk perusahaan.³ Konsekuensinya, pelaku usaha dapat dimintakan pertanggungjawaban hukum atas tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha lain yang masih berada dalam satu kesatuan ekonomi.

Berdasarkan fakta yang diperoleh KPPU diketahui bahwa Temasek,⁴ STT,⁵ STTC,⁶ AMHC,⁷ AMH,⁸ ICL,⁹ ICPL,¹⁰ SingTel,¹¹ dan SingTel Mobile,¹²

² David J. Feeney, "The European Commission's Extraterritorial Jurisdiction Over Corporate Mergers," 19 *Georgia State University Law Review* 425, 2002, hlm 432.

³ *Ibid.*, hlm 433.

⁴ Badan Hukum yang didirikan dengan hukum Singapura dan berkedudukan di Singapura. Lihat Putusan KPPU No.07/KPPU-L/2007, hlm

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di Maritius. Lihat Putusan KPPU No.07/KPPU-L/2007.

tidak didirikan dengan menggunakan hukum Indonesia dan juga tidak berkedudukan di Indonesia. Dengan demikian yurisdiksi KPPU terhadap Temasek beserta anak perusahaannya tersebut harus diuji. Apakah Kelompok Usaha Temasek masuk dalam kategori pelaku usaha yang menjalankan kegiatannya dalam wilayah hukum Indonesia? KPPU meninjau hal ini dari sisi penanaman modal. Kelompok usaha Temasek dapat dilihat sebagai bentuk penanaman modal asing pada Telkomsel dan Indosat. Adapun pengertian penanaman modal menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 adalah:

“Segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan kegiatan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.”

Selanjutnya, pengertian penanaman modal asing dalam Pasal 1 ayat (3) diartikan sebagai berikut:

“Kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanaman modal dalam negeri.”

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 tentang Persyaratan Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang Didirikan dalam Rangka Penanaman Modal Asing menentukan bahwa kegiatan usaha perusahaan dalam rangka penanaman modal asing dapat beroperasi di seluruh wilayah Republik

¹⁰ Badan Hukum yang didirikan dengan hukum Singapura dan berkedudukan di Singapura. Lihat Putusan KPPU No.07/KPPU-L/2007.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Indonesia.¹³ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Kelompok Usaha Temasek merupakan pelaku usaha yang menjalankan kegiatan usahanya di Indonesia sesuai dengan kriteria dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Berkenaan dengan kepemilikan saham, kelompok usaha Temasek merupakan pemegang saham pengendali. KPPU merujuk hal tersebut pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal, yaitu Peraturan Bapepam Nomor IX.H.1 Tahun 2002 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka, yang dimaksud dengan pemegang saham pengendali adalah yang memiliki saham sebesar 25 %. Namun demikian tidak semua pemegang saham 25% menjadi pengendali selama pemegang saham tersebut dapat membuktikan tidak bermaksud untuk mengendalikan perusahaan terbuka.¹⁴ Perolehan saham tersebut dimaksudkan untuk mengendalikan perusahaan. Pengertian pengendalian perusahaan adalah kemampuan untuk menentukan pengelolaan dan/atau kebijaksanaan perusahaan dengan cara apapun, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengendalian ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, menggantikan direksi dan atau komisaris. Kedua, menempatkan orang-orangnya dalam pos-pos strategis dan penting. Ketiga, memiliki hak suara pada saat rapat umum pemegang saham.¹⁵

¹³ Hulman Panjaitan & Anner Mangatur Sianipar, *Hukum Penanaman Modal Asing*, IHC, Jakarta, 2008, hlm 52.

¹⁴ Bapepam, "Perubahan Peraturan Bapepam Nomor IX.H.1 Tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka Dan Peraturan Bapepam Nomor IX.F.1 Tentang Penawaran Tender Serta Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Perusahaan Efek," *Press Release*, 5 April 2002.

¹⁵ Munir Fuady, *Pasar Modal Modern*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm 193.

Kepemilikan saham bertingkat Temasek pada anak perusahaannya merepresentasikan kendali Temasek pada anak perusahaannya. Selain itu, adanya penempatan orang-orang Temasek pada anak perusahaannya memperlihatkan kendali Temasek pada anak perusahaannya dalam menentukan arah kebijakan perusahaan. Dengan alasan demikian KPPU menyimpulkan bahwa Temasek dan anak perusahaannya merupakan satu kesatuan bisnis.

Penggunaan *single entity economic doctrine* sebagai landasan untuk menghukum para terlapor, yaitu Temasek beserta anak-anak perusahaannya merupakan hal yang berlebihan. Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah mengaturnya. Apabila melihat ketentuan yang ada dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang disebut dengan Pelaku usaha sebagai berikut:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”

Dalam analisis Sacker-Fueller,¹⁶ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan batasan jangkauan hukum antimonopoli Indonesia kepada badan usaha yang didirikan di Indonesia dan pelaku usaha yang berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha di Indonesia. Dengan demikian, jangkauan undang-undang ini berakhir di perbatasan Indonesia. Namun, terdapat

¹⁶ Knud Hansen, et al., *Undang-undang No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis Publishing Media Services, 2001, hlm 58

prinsip yang membedakan dua kategori wilayah, yaitu wilayah subjektif dan wilayah objektif.¹⁷

Prinsip wilayah subjektif ditekankan pada di mana badan usaha didirikan dan berkedudukan. Badan usaha dianggap didirikan di Indonesia apabila nama pelaku usaha terdaftar dalam daftar perusahaan nasional. Pelaku usaha dianggap berkedudukan di Indonesia apabila kedudukan administratifnya secara lokasi berada di wilayah Republik Indonesia.¹⁸

Prinsip wilayah objektif terkait dengan lokasi pasar, sehingga hukum yang relevan adalah hukum yang berlaku di lokasi pasar di mana pelaku usaha melaksanakan kegiatan usahanya, pasar di mana terjadi pasokan dan permintaan, serta di mana hambatan persaingan terjadi.¹⁹ Dalam kasus *KPPU v. Temasek*, Temasek beserta anak perusahaannya tidak didirikan maupun tidak berkedudukan secara administratif di Indonesia, namun secara objektif melakukan kegiatan usaha yang berdampak pada persaingan usaha di Indonesia maka Temasek masuk dalam kategori pelaku usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Jadi, cukup dengan menggunakan prinsip wilayah objektif, maka Temasek beserta anak perusahaannya merupakan pelaku usaha Indonesia karena lokasi pemasarannya adalah Indonesia dan berdampak pula pada kondisi persaingan usaha industri seluler Indonesia.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

2. Pemilikan Saham Mayoritas pada Perusahaan Sejenis

Unsur selanjutnya dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah adanya kepemilikan saham mayoritas pada beberapa perusahaan yang sejenis. KPPU mengartikan kepemilikan saham mayoritas sebagai bentuk pengendalian pada perusahaan.

SingTel yang memiliki saham sebesar 35% di Telkomsel diketahui memiliki hak suara di Telkomsel, hak untuk menominasikan direksi dan dewan komisaris, serta kewenangan untuk menentukan arah kebijakan perusahaan terutama dalam hal persetujuan anggaran melalui *Capital Expenditure Committee*.²⁰ Hal yang sama terjadi pada Indosat, Temasek diketahui memiliki saham di Indosat sebesar 41,94% melalui STT dengan hak suara, hak untuk menempatkan pihaknya dalam jajaran direksi dan dewan komisaris dan kewenangan untuk menentukan arah kebijakan perusahaan. Dengan kemampuan SingTel dan STT dalam menentukan arah kebijakan perusahaan pada Telkomsel dan Indosat, sebagai bentuk representasi dari kepemilikan saham mayoritas. Berapapun besar saham yang dimiliki oleh pelaku usaha, namun pelaku usaha tersebut memiliki kemampuan untuk mempengaruhi arah kebijakan perusahaan, maka pemegang saham tersebut dikategorikan sebagai pemegang saham mayoritas.²¹

²⁰ Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm 43.

²¹ *Ibid.*

Hal ini didasarkan pada Peraturan Bapepam Nomor IX.H.I Tahun 2002 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka, bahwa pemegang saham yang memiliki saham sebesar 25%, maka pemegang saham tersebut merupakan pengendali perusahaan, kecuali dibuktikan pemegang saham tersebut tidak bermaksud untuk mengendalikan perusahaan.

Apabila melihat Pasal 27, tidak disebutkan jumlah saham yang dimiliki oleh pemegang saham sehingga disebut mayoritas. Namun, menurut Black's Law yang disebut dengan pemegang saham mayoritas adalah "*a shareholder who owns or control more than half of the corporation's stock.*"²²

Pengertian pemegang saham mayoritas menurut sistem hukum Common Law adalah:²³

"Majority stockholder: One who owns or controls more than 50% of the stock of corporation, through effective control may be maintained with far less than 50% if most of the stock is widely held."

Menurut Rudhy Prasetya, Pemegang saham mayoritas adalah satu atau sejumlah pemegang saham yang relatif menguasai lebih banyak saham yang dikeluarkan oleh perseroan.²⁴ Dengan demikian, pengertian pemegang saham mayoritas adalah berapapun jumlah saham yang dimiliki oleh pemegang saham, selama itu lebih banyak daripada pemegang saham lainnya, maka dianggap pemegang saham mayoritas. Kepemilikan saham Temasek di Telkomsel sebesar

²² Bryan A. Garner, et. al., eds. *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, 2004, hlm 1408.

²³ Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance*, Cetakan Pertama, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 90.

²⁴ *Ibid.*

35% tidak mencerminkan kepemilikan mayoritas apabila mengacu kepada pengertian di atas. Dikaitkan dengan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka pengertian saham mayoritas pun juga tidak terpenuhi.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas,²⁵ kepemilikan saham dapat dikatakan sebagai saham mayoritas apabila terhadap kepemilikan saham tersebut pemegang saham: Pertama, dapat menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)/Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB). Pemegang saham yang mewakili lebih dari ½ bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dapat menyelenggarakan suatu RUPS dari Perseroan.²⁶ Dalam Telkomsel, Telkom memiliki saham sebesar 65 %, maka hanya pihak Telkom (Pemerintah Republik Indonesia) sebagai pihak yang paling dominan dan mayoritas dalam menyelenggarakan RUPS.

Kedua, menurut Pasal 75 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 pemegang saham mayoritas dapat menentukan kuorum perubahan anggaran dasar. Hal ini jelas memiliki hak mutlak dalam menyelenggarakan suatu kebijakan dan arah perusahaan sesuai dengan kepemilikan saham diperusahaan yang harus mencapai 2/3 dari jumlah kepemilikan saham.²⁷ Pada PT Telkomsel saham mayoritas dimiliki oleh Telkom (Pemerintah Republik Indonesia) sebesar

²⁵ Sebagaimana telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

²⁶ Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.

²⁷ Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.

65 % dan Sing Tel sebesar 35 %, sehingga kepemilikan mayoritas tidak tercapai oleh Sing Tel pada Telkomsel.

Pasal 54 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa saham merupakan benda bergerak dan memberikan hak kepemilikan kepada pemegangnya. Kepemilikan Saham yang terdapat di Indosat maupun Telkomsel merupakan benda bergerak yang memberikan hak kepada pemegangnya yaitu bagi para pemegang saham yang bersangkutan. Pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya.²⁸ Dengan demikian, kepemilikan saham oleh Sing Tel yang merupakan anak perusahaan dari Temasek di Telkomsel adalah bertanggungjawab sebatas pada saham yang dimilikinya, sedangkan dalam menjalankan roda perseroan oleh Direksi yang ditunjuk dalam RUPS, selain itu segala kepengurusan dari pada suatu Pelaku Usaha berbentuk Perseroan dalam hal ini Telkomsel, adalah tanggungjawab dari pengurusnya yaitu Direksi perusahaan sebagaimana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.

Pasal 46 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas menetapkan 1 (satu) klasifikasi saham atau lebih. Setiap saham dalam klasifikasi yang sama memberikan hak yang sama kepada pemegangnya. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) klasifikasi saham, maka Anggaran dasar menetapkan 1 (satu) klasifikasi sebagai saham biasa. Selain klasifikasi saham

²⁸ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (4), dalam Anggaran Dasar dapat ditetapkan 1 (satu) klasifikasi saham atau lebih:

- a. dengan hak suara khusus, bersyarat, terbatas, atau tanpa hak suara;
- b. yang setelah jangka waktu tertentu dapat ditarik kembali atau dapat ditukar dengan klasifikasi saham lain;
- c. yang memberikan hak kepada pemegangnya untuk menerima pembagian dividen secara kumulatif atau non kumulatif; dan atau
- d. yang memberikan hak kepada pemegangnya untuk menerima lebih dahulu dari pemegang saham klasifikasi lain atas pembagian dividen dan sisa kekayaan perseroan dalam likuidasi.

Telkomsel mengeluarkan Saham seri A dan Saham Biasa, maupun saham di bursa, dengan porsi kepemilikan saham 65 % milik Telkom, maka berstatus sebagai Badan Usaha Milik Negara.²⁹ Berdasarkan persentase kepemilikan saham sebagaimana ditentukan, maka pemilik saham berhak mengangkat direksi berdasarkan hak yang dibagi berdasarkan persentase kepemilikan saham dan sesuai dengan AD/ART perusahaan, dalam hal ini adalah persentase kepemilikan saham oleh Sing Tel di Telkomsel adalah sebesar 35 % sehingga sangat jauh untuk diklasifikasikan mengatur posisi direksi dan komisaris perusahaan, karena pemilik induk perusahaan tersebut adalah Telkom dengan komposisi saham yang dimilikinya di tubuh Telkomsel sebesar 65 %. Hal ini

²⁹ Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 (1) Undang-Undang 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

sejalan dengan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas menyatakan:

Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi anggota Direksi atau Komisaris dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan dinyatakan pailit, atau orang yang pernah dihukum karena melakukan yang merugikan keuangan negara dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan.

Selain itu, dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 pun menyatakan bahwa Anggaran Dasar mengatur tata cara pencalonan, pengangkatan, dan pemberhentian anggota Direksi tanpa mengurangi hak pemegang saham dalam pencalonan.

Apabila melihat definisi pemegang saham mayoritas, maka unsur kepemilikan saham mayoritas pada perusahaan sejenis tidak terpenuhi. Namun, secara de facto kepemilikan saham Temasek baik pada Telkomsel maupun Indosat sama-sama memiliki hak suara, hak untuk menentukan Direksi dan Dewan Komisaris, serta adanya kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan perusahaan maka hal ini dapat dianggap sebagai kepemilikan saham mayoritas pada perusahaan yang sejenis.

Sejak awal kepemilikan saham ini telah melanggar ketentuan tidak saja dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tetapi juga Pasal 10 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa penyelenggara telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat menyebabkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diantara para penyelenggara

telekomunikasi.³⁰ Hal yang sama diatur pula dalam Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, bahwa Perseroan yang akan melakukan akuisisi harus memperhatikan persaingan usaha sehat.³¹

3. Penguasaan Pangsa Pasar pada Pasar Bersangkutan yang Sama

Kepemilikan saham pada satu atau beberapa perusahaan yang bisnisnya sejenis atau tidak lewat anak-anak perusahaan merupakan hal yang lazim dan secara yuridis tidak terlarang dalam berbisnis, baik secara nasional maupun multinasional.³² Dilarang apabila kepemilikan saham pada suatu perusahaan, baik secara langsung maupun lewat anak perusahaannya, menimbulkan penguasaan pasar pada satu jenis barang atau jasa tertentu secara dominan sebagaimana diatur di Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Kepemilikan saham mayoritas oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha dilarang apabila mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% satu jenis barang atau jasa tertentu.³³ Selain itu, dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada perusahaan-perusahaan sejenis yang mengakibatkan penguasaan pangsa pasar satu jenis barang atau jasa lebih dari 75%.³⁴

³⁰ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999.

³¹ Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.

³² "Menelisik Kasus Temasek," <http://hasan.sayanginanda.com/ekonomi-bisnis/menelisik-kasus-temasek-515>. Akses data 30 Januari 2008.

³³ Pasal 27 Huruf (a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

³⁴ Pasal 27 Huruf (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau nilai beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu. Sebelum terjadi kepemilikan silang, pada tahun 2001 besar pangsa pasar Telkomsel adalah sebesar 56,14% dan Indosat adalah sebesar 20,20%.³⁵

Pangsa pasar setelah kepemilikan silang yang terjadi oleh Temasek pada Indosat dan Telkomsel berdampak pada dikuasainya pangsa pasar sebesar 88,09%. Hal itu terjadi pada tahun pertama kepemilikan silang. Pada 2006, penguasaan tersebut naik menjadi 89,64%.³⁶ Nilai pangsa pasar pada periode 2003-2006, yaitu periode kepemilikan silang, selalu di atas jumlah pangsa pasar Indosat dan Telkomsel pada periode 2001-2002.³⁷ Kepemilikan silang secara nyata telah membuat struktur industri seluler semakin terkonsentrasi. Hal tersebut tidak menguntungkan bagi persaingan usaha yang sehat. Konsentrasi yang meningkat pada struktur yang oligopolis akan meningkatkan kekuatan *market power* pada pelakunya atau pelaku usaha dominan.³⁸ Apabila dikaitkan dengan doktrin *single economic entity* serta kepemilikan saham mayoritas sebagai bentuk pengendalian Temasek atas Telkomsel dan Indosat melalui SingTel dan STT, maka Temasek menguasai pangsa pasar industri seluler di Indonesia. Penguasaan pangsa pasar ini adalah dengan menggabungkan jumlah pangsa pasar Telkomsel

³⁵ Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm 81.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ “Kali ini Temasek Kalah,” <http://www.majalahtrust.com/fokus/fokus/1557.php>. Akses data

³⁸ “Perilaku Temasek Cermin Antipersaingan Usaha,” <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=176281>, akses data 6 Juni 2008.

dan Indosat, karena Telkomsel dan Indosat merupakan satu kesatuan bisnis dengan Temasek. Atau dengan perkataan lain, KPPU mendefinisikan Telkomsel dan Indosat sebagai anak perusahaan Temasek.

Apabila melihat komposisi kepemilikan saham Temasek pada Telkomsel melalui SingTel, Telkomsel bukan merupakan anak perusahaan Temasek karena kepemilikan saham SingTel tidak mencapai 50 % atau lebih di Telkomsel sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 29 UU Nomor 1 Tahun 1995. Sama halnya dengan Indosat, tidak dapat disebut sebagai anak perusahaan dari ICL, karena kepemilikan saham ICL di Indosat tidak mencapai 50% atau lebih sebagaimana disebut di dalam Penjelasan Pasal 29 UU Nomor 1 Tahun 1995. Pengertian “Anak Perusahaan” adalah perseroan yang mempunyai hubungan khusus dengan perseroan lainnya yang terjadi karena:

- a) lebih dari 50% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh induk perusahaannya;
- b) lebih dari 50% (lima puluh persen) suara dalam RUPS dikuasai oleh induk perusahaannya; dan atau
- c) kontrol atas jalannya perseroan, pengangkatan, dan pemberhentian Direksi dan Komisaris sangat dipengaruhi oleh induk perusahaannya.

Akan tetapi, adanya kepemilikan saham oleh anak perusahaan pada perusahaan lain, maka induk perusahaan memiliki kekuasaan untuk mengontrol anak perusahaan dan perusahaan lain tersebut. Dengan demikian adalah patut untuk memperlakukan perusahaan lain, dalam kasus ini adalah Telkomsel dan

Indosat, memiliki keterkaitan dengan Temasek dan menyatakan sebagai satu kesatuan ekonomi.³⁹

Kepemilikan silang pada industri telekomunikasi jelas dapat menghambat perkembangan pasar multimedia.⁴⁰ Kepemilikan silang pada industri telekomunikasi dapat mengurangi insentif pada pertumbuhan industri tersebut karena operator tidak memiliki insentif untuk dapat meningkatkan jaringan mereka dan kemampuan mereka karena adanya konflik kepentingan serta hilangnya persaingan pada pasar bersangkutan.⁴¹ Lebih jauh, kepemilikan silang menghalangi pertumbuhan infrastruktur karena satu pelaku usaha mengontrol dua atau lebih perusahaan, sehingga operator lain tidak memiliki kesempatan bersaing karena pasar telah didominasi oleh satu pelaku usaha tersebut.⁴² Selain itu, kepemilikan silang dapat menurunkan pelayanan interaktif jaringan telekomunikasi. Masalah lain yang juga muncul akibat kepemilikan silang adalah hilangnya kesempatan operator lain untuk menawarkan jasa mereka dengan menggunakan infrastruktur yang berbeda karena pasar telah dikuasai hanya satu provider atau penyedia jasa telekomunikasi.⁴³ Pada akhirnya, kepemilikan silang pada industri telekomunikasi menghalangi inovasi jasa pelayanan telekomunikasi dan menghambat tumbuhnya industri telekomunikasi.⁴⁴

³⁹ David J. Feeney, *op.cit.*, hlm 433.

⁴⁰ Nikos Nikolinakos, "Encouraging Competition and Innovation in the Local Loop: The Issues of Cross-Ownership and Line-of-Business Restriction," *European Competition Law Review* 2001, 22(1), hlm 25.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

Pada industri yang bersifat oligopoli terdapat pemain dominan di dalamnya, apabila kepemilikan silang terjadi diantara para pemain dominan dengan cara menggabungkan diri, akibatnya adalah konsentrasi yang tinggi sehingga meningkatkan *market power* pula.⁴⁵ Kerjasama antara pemain dominan pada pasar bersangkutan yang sama, disebut juga dengan *The Prisonners' Dilemma*, berakibat pada hilangnya kesempatan konsumen untuk beralih kepada produsen yang lain; pesaing pada pasar bersangkutan yang sama tidak dapat meningkatkan pasokan apabila harga permintaan naik; para pemain dominan tersebut menghalangi pesaing lain untuk berkembang; dan karena adanya konsentrasi serta *market power* yang tinggi menghilangkan persaingan pada pasar bersangkutan.⁴⁶

Pengendalian Temasek pada Telkomsel dan Indosat mengakibatkan terjadinya monopoli pada industri seluler di Indonesia. Monopoli tersebut diindikasikan dengan beberapa hal. Pertama, industri seluler di Indonesia yang tidak kompetitif. Kedua, penentu harga atau *price leadership*. Ketiga, tingkat harga. Keempat, tingginya keuntungan yang diperoleh Telkomsel. Kelima, kerugian yang dialami oleh konsumen.⁴⁷ Adanya kausalitas antara kepemilikan silang Temasek pada Indosat dan Telkomsel, di mana Temasek telah mencegah Indosat untuk bersaing dengan Telkomsel sehingga menyebabkan pangsa pasar Indosat menurun pada kurun waktu 2002 sampai 2006, sedangkan struktur pasar

⁴⁵ Ioannis Kokkoris, "The Reform of The European Control Merger Regulation in the Aftermath of The Airtours Case - The Eagerly Expected Debate: Slc v Dominance Test," *European Competition Law Review*, 2005, 26(1), hlm 46.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm 644.

Telkomsel semakin terkonsentrasi dan semakin memperbesar kekuatan pasar Telkomsel untuk menjadi penentu harga yang tinggi yang pada akhirnya merugikan konsumen.

B. Monopoli Industri Telekomunikasi di Indonesia

Monopoli industri seluler Indonesia di tangan Telkomsel, merupakan monopoli yang disebabkan karena kepemilikan saham silang oleh Temasek melalui Telkomsel dan Indosat. Terkonsentrasinya pasar di tangan kelompok usaha Temasek melalui kepemilikan saham silang tersebut mengakibatkan Temasek memiliki pangsa pasar yang cukup besar sehingga memiliki posisi dominan dalam industri seluler. Penguasaan pangsa pasar dalam industri, konsentrasi kekuatan pada satu pelaku usaha dan posisi dominan menciptakan kekuatan monopoli pada pelaku usaha tersebut.

Pada dasarnya kekuatan monopoli yang dimiliki oleh pelaku usaha tidaklah dilarang. Kekuatan monopoli menjadi dilarang apabila perilaku pelaku usaha dengan kekuatan monopoli tersebut digunakan untuk merusak persaingan dan menghalangi pesaing baru yang hendak masuk ke dalam pasar.⁴⁸ Perilaku-perilaku antipersaingan ini disebut dengan monopolisasi.⁴⁹ Pelaku usaha dengan kekuatan monopoli cenderung memiliki perilaku yang mengarah pada pelanggaran prinsip-prinsip

⁴⁸ Stephen F. Ross, *Principles of Antitrust Law*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1993, hlm 94.

⁴⁹ Herbert Hovenkamp, "The Monopolization Offense," 61 *Ohio State Law Journal* 1035, 2000, hlm 1037. Lihat juga Robert W. Crandall, "The Failure of Structural Remedies In Sherman Act Monopolization Cases," 80 *Oregon Law Review* 109, 2001, hlm 112.

persaingan karena perusahaan dihadapkan pada rasionalitas untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya namun pada saat yang sama harus menjaga agar konsumen tidak berpindah pada pelaku usaha lain.⁵⁰

Kekuatan monopoli yang ditimbulkan dari kepemilikan saham silang tersebut cenderung merugikan konsumen. Karena dengan kekuatan monopoli yang dimiliki Temasek melalui Telkomsel, Temasek dapat menentukan harga di atas harga kompetitif sehingga Temasek memperoleh keuntungan eksklusif.⁵¹

Sejalan dengan salah satu kewenangan KPPU sebagaimana diatur dalam Pasal 36 butir b dan 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU berwenang melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dan menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar undang-undang.

1. Penguasaan Produk dan Pemasarannya

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur tentang monopoli sebagai bentuk penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu

⁵⁰ Richard G. Lipsey, et. al., *Ilmu Ekonomi*, Edisi Ketujuh, Jilid 2, Penerbit Rineka Cipta, 1993, hlm 70.

⁵¹ Cara yang digunakan antara lain adalah dengan menaikkan harga dengan mengurangi volume penjualan dan pada akhirnya, karena jumlah produksi menentukan harga yang dihubungkan dengan melalui permintaan dan penawaran, maka hal ini akan meningkatkan keuntungan pelaku usaha di atas level kompetitif. Lihat Robert H. Lande, "Wealth Transfers As The Original And Primary Concern Of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged," 34 *Hastings Law Journal* 65, 1982, hlm 72.

kelompok usaha. Sedangkan praktik monopoli diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu:

“Praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.”

Berdasarkan kedua Pasal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa unsur monopoli dan praktik monopoli salah satunya adalah pemusatan kekuatan ekonomi di tangan satu atau lebih pelaku usaha. Pengertian pemusatan kekuatan ekonomi menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.⁵²

Larangan monopolisasi diatur dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, disebutkan bahwa pelaku usaha dilarang untuk melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Masih pada Pasal 17, dalam ayat (2) dijelaskan lebih rinci bahwa pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa apabila barang dan atau jasa tersebut

⁵² Pasal 1 angka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

belum ada substitusinya,⁵³ atau mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama.⁵⁴ Selain itu, satu pelaku usaha atau kelompok usaha menguasai pangsa pasar lebih dari 50% pada satu jenis barang atau jasa tertentu.⁵⁵ Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 17 Undang-Undang No.5 Tahun 1999, untuk membuktikan monopoli diperlukan suatu analisis bagaimana perusahaan menggunakan posisi dominannya dalam rangka mempertahankan kekuatan monopolinya atau monopolisasi. Hal ini dimulai dengan menentukan pasar, karena kekuatan monopoli tidak akan ada jika perusahaan hanya mengontrol satu dari begitu banyak produk substitusi dan dengan demikian tidak dapat menggunakan kekuatan untuk menentukan harga.

a. Menentukan Pasar Bersangkutan

Pada umumnya, dengan mengetahui apakah suatu perusahaan telah melakukan monopolisasi penentuan pasar bersangkutan sangat signifikan.⁵⁶ Hal ini dikarenakan kekuatan monopoli merupakan unsur penting dari monopolisasi dan karena kekuatan monopoli dapat diketahui melalui pangsa pasarnya: semakin besar pangsa pasarnya, maka semakin

⁵³ Pasal 17 ayat (2) Huruf (a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁵⁴ Pasal 17 ayat (2) Huruf (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁵⁵ Pasal 17 ayat (2) Huruf (c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁵⁶ Richard S. Markovits, "The Limits to Simplifying Antitrust: a Reply to Professor Easterbrook," 63 *Texas Law Review* 41, 1984, hlm 58.

besar pula kekuatan suatu perusahaan untuk mempengaruhi pasar, *vice versa*.⁵⁷

Pasar produk merupakan elemen pertama yang harus diperhitungkan dalam menentukan pasar bersangkutan. Pasar produk meliputi barang dan atau jasa sejenis atau substitusi. Analisis pada pasar bersangkutan harus di mulai dengan menentukan produk apa yang menjadi substitusi dari barang dan atau jasa yang di jual oleh produsen. Di mana konsumen akan memilih untuk beralih kepada substitusi dari barang dan atau jasa yang ditawarkan, barang substitusi harus terdapat pula dalam pasar produk bersangkutan.⁵⁸

Hal ini karena barang substitusi juga secara efektif bersaing dengan barang dan atau jasa tersebut. Produsen tidak akan dapat mencapai monopoli apabila konsumen beralih kepada barang substitusi. Faktor lain mengapa menentukan pasar produk bersangkutan sangat penting adalah karena kemampuan potensial dari para kompetitor yang bergeser kepada barang yang memiliki daya saing pada saat harga barang naik.⁵⁹

Untuk mengetahui apakah barang dan atau jasa tersebut merupakan substitusi atau sejenis maka dapat diketahui dengan melakukan uji elastisitas. Menurut Saecker-Fueller,⁶⁰ kriteria substitusi yang pertama

⁵⁷ Harold R. Weinberg, "Is the Monopoly Theory of Trademarks Robust or a Bust?," 13 *Journal of Intellectual Property Law*, 2005, hlm 146

⁵⁸ Don T. Hibner Jr., & Suzanne B. Drennon, "What Lawyers Should Know About Markets: the Good, the Bad, and the Ugly," 50-*APR Federal Law*. 38, 2003, hlm 40.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Knud Hansen, op. cit., hlm 95.

adalah sifat barang dan atau jasa. Apabila satu benda memiliki karakteristik sifat fisik yang sama, maka benda tersebut dari sudut pandang dapat saling disubstitusi dan berada pada pasar bersangkutan faktual/produk. Sifat yang sama berarti tujuan penggunaannya juga sama, sehingga benda tersebut dapat dipertukarkan.⁶¹

Kriteria kedua adalah kegunaan dan substitusi.⁶² Berdasarkan sifat suatu barang, konsumen perlu menganggap barang tersebut dapat diganti dengan barang lain. Yang penting dalam hal ini adalah penggunaan konkrit oleh pembeli, bukan tujuan penggunaan yang hipotetis.⁶³ Kriteria ketiga adalah elastisitas permintaan bersilang. Uji elastisitas ini dapat dilakukan dari sisi permintaan atau disebut dengan *demand substitutability* dan dari sisi pasokan atau *supply substitutability*.⁶⁴

Sisi permintaan mengacu pada kenaikan harga produk dan jasa di mana konsumen, dari pelaku usaha yang menaikkan harga di atas harga kompetitif dan memperoleh keuntungan supranormal, beralih pada produk yang serupa sebagai respon atas kenaikan harga tersebut.⁶⁵ Prosentase kenaikan harga yang digunakan sebagai patokan adalah antara 5-10%.⁶⁶

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Sih Yuliana Wahyuningtyas, "Urgensi Pengaturan Tentang Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*) dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia," *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol.24/No.2, 2005, hlm 27.

⁶⁵ Franklin M. Fisher, *Economic Analysis And "Bright-Line" Tests*, 4 *Journal of Competition Law & Economics* 129, 2008, hlm 134.

⁶⁶ Sih Yuliana Wahyuningtyas, *loc.cit.*

Sisi pasokan adalah terkait dengan perusahaan yang tidak menghasilkan produk-produk *demand-substitutable* namun dengan cepat dapat segera beralih untuk menghasilkan produk tersebut dalam rangka mendapatkan keuntungan yang besar.⁶⁷

Dimensi kedua dari pasar bersangkutan adalah menentukan pasar geografis di mana pasar produk tersebut dievaluasi. Sama halnya dengan pasar produk, pasar geografis adalah wilayah di mana persaingan terjadi dan di dalamnya produsen menjalankan bisnisnya dan konsumen dapat memperoleh produk barang dan atau jasa tersebut,⁶⁸ termasuk substitusinya.⁶⁹ Pasar geografis bersangkutan dapat terjadi pada wilayah yang sempit, seperti kota, propinsi, dan pada wilayah yang luas seperti negara bahkan kawasan regional hingga internasional.⁷⁰

Apabila telah dapat ditentukan pasar produk atau faktual dari suatu pasar bersangkutan dari perspektif konsumen atau produsen, maka penentuan pasar geografis juga dilihat dari perspektif konsumen atau produsen yang ada dalam pasar bersangkutan tersebut.⁷¹ Sacker dan Fuller, menganalisis pasar geografis dari sudut pasar pasokan dan pasar permintaan.

⁶⁷ Franklin M. Fisher, *loc. cit.*

⁶⁸ C. W. Bellamy and G. D. Child, *Common Market Law of Competition*. London, Sweet and Maxwell, 1993, dalam http://www.wikipedia.org/wiki/Relevant_Market. Akses data 12 Juni 2008.

⁶⁹ Don T. Hibner Jr., & Suzanne B. Drennon, *op. cit.*, hlm 41.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Robert G. Harris & Thomas M. Jorde, "Antitrust Market Definition: An Integrated Approach," 72 *Cal. L. Rev.* 1, 1984, hlm 46.

Kriteria pasar geografis dari sudut pasar pasokan menurut Sacker dan Fuller yang pertama adalah daerah pemasaran barang dan atau jasa. Daerah pemasaran barang dan atau jasa bersangkutan merupakan faktor dalam mengidentifikasi pasar geografis di mana pemasok barang dan atau jasa sedang mengalami persaingan.⁷² Hasil dari penentuan wilayah pemasaran menunjukkan wilayah geografis di mana konsumen bersangkutan mendapatkan pasokan pada pasar faktual.⁷³

Kriteria kedua adalah sifat barang dan atau jasa yang dipasok. Batas pasar geografis turut pula ditentukan oleh sifat barang dan atau jasa yang dipasok. Sacker dan Fuller dalam kriterianya tersebut menyebutkan tentang biaya transportasi yang dinilai cukup penting, karena dari biaya transportasi tersebut dapat disimpulkan jangkauan barang dan atau jasa bersangkutan dapat dipasok secara ekonomis. Apabila biaya transportasi rendah, maka pasar bersangkutan geografis lebih luas, sebaliknya, jika biaya transportasi tinggi maka daerah pemasaran lebih sempit.⁷⁴

Kriteria ketiga adalah pasokan barang dan atau jasa yang terikat tempat. Barang dan atau jasa tertentu hanya dapat dipasok di daerah yang sempit. Namun hal ini hanya berlaku terutama untuk jasa yang berkaitan dengan benda tidak bergerak. Kriteria keempat adalah struktur permintaan tertentu. Daerah pemasaran tertentu tergantung pada permintaan yang

⁷² Knud Hansen, et al. *op. cit.*, hlm 102.

⁷³ Robert G. Harris & Thomas M. Jorde, *op. cit.*, hlm 49.

⁷⁴ Knud Hansen, et al. *op. cit.*, hlm 102.

terbatas kepada daerah tertentu. Pilihan lokal peminat dapat menimbulkan struktur permintaan yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut juga dapat disebabkan karena perbedaan sosial maupun budaya yang menyebabkan pasar yang terbatas pada daerah yang terbatas pula.⁷⁵

Sama halnya dengan identifikasi pasar pemasokan bersangkutan faktual, maka perlu diidentifikasi pula pasar permintaan bersangkutan geografis. Elemen yang menentukan pasar permintaan geografis adalah apakah konsumen dalam pasar bersangkutan faktual dapat dipertukarkan antar wilayah. Apabila pemasok atau produsen dapat mencari konsumen di daerah pemasaran yang lain, maka konsumen tersebut berada dalam pasar geografis bersangkutan yang sama.⁷⁶

KPPU menentukan pelanggaran yang dilakukan oleh Temasek melalui Telkomsel dengan menguraikan terlebih dahulu pasar bersangkutan yang sama yaitu layanan telekomunikasi seluler di seluruh wilayah Indonesia.⁷⁷ Penentuan tersebut, oleh KPPU didasarkan pada analisis produk, kegunaan dan harga serta cakupan wilayah geografis; Pasal 7 sampai dengan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi; Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi; dan Keputusan Menteri

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Putusan KPPU No.07/KPPU-L/2007, hlm 592.

Nomor 35 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel Dengan Mobilitas Terbatas.⁷⁸

Terhadap definisi yang diuraikan KPPU tersebut, Temasek sebagai Terlapor dalam pembelaannya menyatakan bahwa definisi pasar bersangkutan tersebut seharusnya juga mencakup *Fixed Wireless Access* (FWA) atau telepon tetap bergerak karena mempertimbangkan faktor mobilitas tidak dipandang penting oleh konsumen Indonesia serta elastisitas yang tinggi antara FWA dengan *Public Switched Telephone Network* (PSTN) atau telepon tetap terhadap layanan telepon seluler.⁷⁹ Telkomsel dalam sanggahannya berpendapat sama bahwa FWA merupakan substitusi dan komplementer dari telepon seluler (GSM).⁸⁰

Hal ini dikarenakan, menurut Telkomsel, pelanggan dapat memanfaatkan keunggulan FWA dari segi tarif untuk berkomunikasi lokal dan memanfaatkan luasnya jaringan seluler untuk komunikasi yang sifatnya intensif. Jadi, karakteristik FWA dan telepon seluler adalah saling melengkapi. Akan tetapi KPPU berpendapat bahwa faktor mobilitas merupakan faktor pembeda yang penting bagi pengguna seluler yang tidak diperoleh dari FWA maupun PSTN. Dengan kata lain, FWA dan PSTN bukanlah substitusi dari seluler, melainkan inelastisitas.⁸¹

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

Berdasarkan hasil dari Penelitian Lanjutan yang dilakukan KPPU menunjukkan bahwa kenaikan harga hipotesis 5-10% tidak menyebabkan adanya konsumen yang berhenti menggunakan GSM ketika beralih kepada telepon tetap atau PSTN, dan hanya terdapat 2,23% konsumen yang bersedia berhenti menggunakan GSM ketika beralih ke FWA. Angka tersebut menunjukkan bahwa peralihan konsumen yang menggunakan GSM ke FWA dan atau PSTN merupakan inelastis atau bukan substitusi.⁸² Jadi, pasar faktual dalam kasus ini adalah layanan seluler yang di dalamnya tidak termasuk FWA dan PSTN.

Berkenaan dengan pasar geografis, KPPU dalam putusannya menjelaskan bahwa definisi pasar geografis dalam kasus ini adalah nasional, mengingat kompetisi yang mempengaruhi harga di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sejalan dengan pendapat Landes dan Posner apabila pelaku usaha yang berada pada satu daerah yang jauh namun menjual produknya pada pasar lokal, maka pasar tersebut, tidak peduli di mana barang atau jasa dihasilkan, harus dipertimbangkan sebagai bagian dari daerah pemasaran dari yang termasuk dari pangsa pasar pelaku usaha tersebut.⁸³ Dengan demikian disimpulkan bahwa dalam perkara ini yang dimaksud dengan definisi pasar bersangkutan yang sama adalah industri layanan telekomunikasi seluler di seluruh wilayah Indonesia.

⁸² *Ibid.*

⁸³ William M. Landes, Richard A. Posner, "Market Power in Antitrust Cases," 94 *Harvard Law Review* 937, 1981, hlm 963. Lihat pula Michael P. O'Brien, "Foreign Competition in Relevant Geographic Markets: Antitrust Law in World Markets," 7 *Northwestern Journal of International Law and Business* 37, 1985, hlm 68.

b. Pangsa Pasar

Apabila telah dapat menentukan pasar produk dan pasar geografis bersangkutan, maka yang perlu ditentukan selanjutnya adalah pangsa pasar dari suatu industri. Pangsa pasar merupakan alat yang digunakan untuk menentukan persaingan signifikan pada pasar bersangkutan.⁸⁴ Kekuatan monopoli maka dapat di lihat pangsa pasar yang dominan pada pasar bersangkutan tersebut.⁸⁵ Semakin besar pangsa pasar yang dimiliki perusahaan, maka semakin besar kecenderungan perusahaan tersebut bertindak sebagai monopolis.⁸⁶

Penentuan persentase pangsa pasar suatu pelaku usaha pada pasar bersangkutan dapat digunakan untuk memeriksa apakah pelaku usaha dalam kapasitasnya sebagai pemasok atau pembeli menghadapi persaingan yang berarti.⁸⁷ Berdasarkan data yang dimiliki oleh KPPU mengenai laporan keuangan Telkomsel dan Indosat sejak tahun 2001, Telkomsel memiliki pangsa pasar terbesar di pasar bersangkutan, dengan besar rata-rata pendapatan sejak tahun 2001 hingga kurun waktu 2006 adalah Rp 14,78 trilyun dan rata-rata pangsa pasar setiap tahun adalah 61,24%. Sedangkan pangsa pasar Indosat mengalami fluktuasi penguasaan pangsa pasar, dengan kecenderungan turun setelah 2004. Rata-rata pendapatan seluler tahunan Indosat dalam kurun waktu 2001-2006 adalah Rp 5,895 trilyun dan pangsa

⁸⁴ Ernest Gellhorn & William E. Kovacic, *Antitrust Law and Economic in a Nutshell*, Fourth Edition, ST. Paul, Minn., West Publishing Co., 1994, hlm 113.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Stephen F. Ross, *loc. cit.*

⁸⁷ *Ibid.*

pasar sebesar 25,15% setiap tahun.⁸⁸ Berikut ini adalah tabel pangsa pasar dan pendapatan gabungan antara Telkomsel dengan Indosat serta pangsa pasar pesaing terdekat lain yaitu XL sejak sebelum periode *cross-ownership* hingga periode *cross-ownership*.

Tabel 1

Pangsa Pasar Gabungan Telkomsel dan Indosat Terus Mengalami peningkatan

	Tahun	Pangsa Pasar Telkomsel dan Indosat secara bersama-sama (dalam %)	Gabungan pendapatan usaha (dalam milyar)	Pendapatan usaha XL (dalam milyar)	Pangsa pasar XL (dalam %)
Sebelum Cross-Ownership	2001	76,34	6.688	2.073,03	23.66
	2002	83,58	10.845	2.130,41	16.42
Periode Cross-Ownership	2003	88,09	16.264	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	89.61			

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Pada tahun pertama kepemilikan silang terjadi Telkomsel dan Indosat menguasai pangsa pasar sebesar 88.09%, sedangkan pada tahun 2006 pangsa pasar semakin meningkat dengan besar 89.64%. Nilai pangsa pasar yang terus meningkat mulai dari tahun 2003-2006, yang merupakan periode kepemilikan silang, sangat berbeda dengan pangsa pasar pada tahun 2001-2001, sebelum kepemilikan silang. Dengan demikian dapat disimpulkan telah

⁸⁸ Putusan KPPU No.07/KPPU-L/2007, hlm

terjadi peningkatan pangsa pasar bersama antara Telkomsel dan Indosat pada periode kepemilikan silang oleh Temasek dibandingkan sebelum terjadinya kepemilikan silang.

c. **Konsentrasi Pasar**

Apabila pasar bersangkutan telah ditentukan, maka langkah selanjutnya adalah menentukan tingkat rasio konsentrasi perusahaan, yaitu persentase dari total pangsa pasar yang dimiliki oleh perusahaan. Persentase ini menunjukkan posisi perusahaan dalam berkompetisi dengan perusahaan lain pada pasar bersangkutan.⁸⁹

Pemusatan kekuatan ekonomi atau konsentrasi pasar menunjukkan adanya pertumbuhan perusahaan dalam skala besar, dan terjadinya penurunan tingkat kompetisi pada pasar bersangkutan.⁹⁰ Setelah terjadinya kepemilikan saham silang oleh Temasek pada Telkomsel dan Indosat, ada kecenderungan pasar seluler di Indonesia semakin terkonsentrasi di tangan Temasek melalui Telkomsel dan Indosat. Hal ini dapat dilihat dari pangsa pasar Telkomsel dan Indosat yang mengalami peningkatan selama masa kepemilikan silang, yaitu sejak 2003-2006. Pengukuran konsentrasi suatu perusahaan dalam satu industri dapat dengan menggunakan perhitungan HHI atau indeks H. Adapun rumusan indeks H adalah:⁹¹

⁸⁹ Lawrence Anthony Sullivan, *Antitrust*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1977, hlm 74.

⁹⁰ Thomas W. Hazlett, *op. cit.*, hlm 283.

⁹¹ "Herfindahl-Hirschman Index," http://en.wikipedia.org/wiki/Herfindahl_index. Akses data 23 Mei 2008.

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

s merupakan pangsa pasar yang dinyatakan dalam persentase dari perusahaan i, sedangkan n merupakan jumlah perusahaan yang terdapat dalam industri tersebut.

Indek H merupakan penjumlahan dari nilai kuadrat pangsa pasar masing-masing operator. Nilai indek H mengindikasikan tingkat konsentrasi suatu industri. Nilai industri yang cenderung mendekati angka 10.000 menunjukkan bahwa struktur industri tersebut berkembang ke arah yang lebih terpusat atau konsentrasi yang tinggi.⁹² Berikut ini adalah pangsa pasar Telkomsel, Indosat, dan XL sebagai pesaing terdekat.

Tabel 2

Perkembangan Pangsa Pasar dan Indek H Operator Seluler 2001-2006

KUADRAT PANGSA PASAR (SKALA 1-10.000)				
Tahun	Telkomsel	Indosat	XL	Indek H pada industri
2001	3151	408	560	4119
2002	3407	636	270	4312
2003	3645	768	142	4555
2004	3592	888	105	4586
2005	4168	697	82	4947
2006	4635	465	107	5207

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa nilai indek H pada kurun waktu 2001 hingga 2006 memiliki kecenderungan yang terus meningkat mendekati angka 10.000, di mana nilai indek H sebesar 4119 pada tahun 2001

⁹² *Ibid.*

berubah menjadi 5207 pada tahun 2006. Nilai indeks H yang semakin membesar selama periode kepemilikan silang dan menuju pada angka 10.000 mengindikasikan adanya konsentrasi yang tinggi.⁹³

Adanya derajat kontrol dengan melalui kepemilikan saham semakin mempertinggi konsentrasi pasar. Derajat kontrol ini oleh KPPU dikalkulasikan dengan menggunakan pendekatan GHHI, yaitu indeks H yang diperluas. GHHI diperkenalkan pertama kali oleh Maxwell dan kemudian dikembangkan lagi oleh Campos dan Vega. Pengukuran konsentrasi dengan menggunakan GHHI apabila terdapat kondisi di mana adanya kepemilikan silang antara pelaku usaha yang ada dalam pasar bersangkutan yang sama.

Adapun derajat kontrol yang digunakan dalam perhitungan GHHI didekati dengan tingkat kepemilikan saham adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1

Tahun 2001		Operator Selular		
		Telkomsel	Satelindo	Exelcomindo
Pelaku Usaha Pemegang Saham	INDOSAT	35%	75%*	0
	TELKOM	65%	0	0
	Pelaku Usaha Lainnya		25%	100%

* Terdiri dari 7,5% dimiliki sebelum 2000, 22,5% berasal dari hasil swap saham milik Telkom, dan 40% melalui Bimagraha.

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Tabel 3.2

Tahun 2002		Operator Selular		
		Telkomsel	Indosat (Satelindo &	Exelcomindo

⁹³ Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm 76.

			IM3)	
Pelaku Usaha Pemegang Saham	INDOSAT	0	100%	0
	TELKOM	65%	0	0
	Temasek	35%*	0	100%
	Pelaku Usaha Lainnya	0	0	100%

*Melalui SingTel

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Tabel 3.3

Tahun 2003		Operator Selular		
		Telkomsel	Indosat (Satelindo & IM3)	Exelcomindo
Pelaku Usaha Pemegang Saham	INDOSAT	0	100%	0
	TELKOM	65%	0	0
	Temasek	35%*	41,94%**	100%
	Pelaku Usaha Lainnya	0	43,06%	100%

• Melalui SingTel

** Melalui STT

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Tabel 3.4

Tahun 2004		Operator Selular		
		Telkomsel	Indosat (Satelindo & IM3)	Exelcomindo
Pelaku Usaha Pemegang Saham	INDOSAT	0	100%	0
	TELKOM	65%	0	0
	Temasek	35%*	41,94%**	100%
	Pelaku Usaha Lainnya	0	43,06%	100%

* Melalui SingTel

** Melalui STT

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Tabel 3.5

Tahun 2005		Operator Selular		
		Telkomsel	Indosat (Satelindo & IM3)	Exelcomindo
Pelaku Usaha Pemegang Saham	INDOSAT	0	100%	0
	TELKOM	65%	0	0
	Temasek	35%*	41,07%**	100%
	Pelaku Usaha Lainnya	0	44,26%	100%

* Melalui SingTel

** Melalui STT

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Tabel 3.6

Tahun 2006		Operator Selular		
		Telkomsel	Indosat (Satelindo & IM3)	Exelcomindo
Pelaku Usaha Pemegang Saham	INDOSAT	0	100%	0
	TELKOM	65%	0	0
	Temasek	35%*	40,37%**	100%
	Pelaku Usaha Lainnya	0	45,19%	100%

* Melalui SingTel

** Melalui STT

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Berdasarkan data pangsa pasar dan informasi derajat kontrol di atas, perhitungan metoda GHHI menghasilkan nilai berikut:

Tabel 4

KUADRAT PANGSA PASAR (SKALA 1-10.000)				
Tahun	Indek H pada industri	Delta Indek H	GHHI	Delta GHHI

2001	4119	-	5142	-
2002	4312	193	4313	-829
2003	4555	242	5484	1172
2004	4586	30	5577	93
2005	4947	362	5872	295
2006	5207	260	5987	115

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

d. Keuntungan Perusahaan

Menurut Stephen F. Ross terdapat tiga pendekatan yang telah berkembang dalam hukum persaingan usaha untuk mengidentifikasi kekuatan monopoli, yaitu dengan melihat keuntungan perusahaan.⁹⁴ Sebuah perusahaan yang mendapatkan keuntungan tinggi terus-menerus mengindikasikan perusahaan tersebut memiliki *market power*. Tanpa *market power* tersebut perusahaan tidak dapat mempertahankan keuntungan perusahaan karena pelaku usaha pesaing lain akan memasuki industri bersangkutan untuk bersaing dengan perusahaan dengan harga yang lebih rendah dalam rangka menarik minat konsumen.⁹⁵ Perusahaan yang memiliki kekuatan monopoli dapat menghalangi sebagian kelompok konsumen yang ingin mengkonsumsi barang atau jasa perusahaan, tetapi tidak mempunyai daya beli yang cukup akibat penetapan harga yang tinggi.⁹⁶ Dalam istilah ilmu ekonomi seluruh kerugian konsumen ini disebut dengan “*deadweight*

⁹⁴ Stephen F. Ross, *loc. cit.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ “Efektivitas Pengendalian Kekuatan Monopoli Pasar: Temasek v. KPPU,” <http://businessenvironment.wordpress.com/2007/11/30/efektifitas-pengendalian-kekuatan-monopoli-pasar/>. Akses data 23 Mei 2008.

loss”. Tetapi di lain pihak masih ada sebagian konsumen dengan daya beli tinggi dapat memperoleh manfaat dari pembelian barang dan jasa tadi.⁹⁷

Manfaat ini menurut kelompok konsumen mampu dipersepsikan sebagai kepuasan yang mereka peroleh dengan mengkonsumsi barang dan jasa tersebut, walaupun tingkat harga jual barang dan jasa yang dipatok produsen adalah relatif tinggi.⁹⁸ Selisih harga yang dibayar konsumen dengan harga jual yang tinggi disebut juga sebagai *consumer surplus*. Apabila surplus tersebut jatuh ke tangan produsen yang terjadi adalah *inequality income* karena produsen berada pada kelompok yang lebih tinggi daripada konsumen.⁹⁹ Kegagalan mekanisme pasar yang demikian mengakibatkan pesaing lain tidak memiliki kemampuan untuk menambah pasokan barang di pasar karena insentif harga jual yang tinggi tersebut.¹⁰⁰

Nilai-nilai GHHI yang semakin meningkat setiap tahun pada periode kepemilikan silang telah membuat struktur industri seluler semakin terkonsentrasi. Adanya pemusatan kekuatan ekonomi di tangan Kelompok Usaha Temasek semakin meningkatkan *market power* yang dimilikinya. Dengan semakin besarnya *market power* maka semakin besar pula peluang Temasek untuk memainkan harga dalam rangka mendapatkan keuntungan diatas level yang kompetitif.

⁹⁷ Terry Calvani & John Siegfried, *Economic Analysis and Antitrust Law*, Second Edition, Little, Brown & Company, Kanada, 1988, hlm 8.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid*

¹⁰⁰ “Efektivitas Pengendalian Kekuatan Monopoli Pasar: Temasek v. KPPU,” <http://businessenvironment.wordpress.com/2007/11/30/efektifitas-pengendalian-kekuatan-monopoli-pasar/>. Akses data 23 Mei 2008.

Apabila di lihat dari pangsa pasar Telkomsel dan Indosat masing-masing pada tahun 2006 adalah 68,08% dan 21,15%, yang apabila digabungkan maka jumlah pangsa pasar Temasek pada industri telepon seluler adalah 89,64%.¹⁰¹ Hal tersebut menunjukkan telah terjadi pemusatan atau konsentrasi pasar di tangan Temasek. Jelas, di situ ada penguasaan yang nyata pada pasar bersangkutan atau mengindikasikan pelaku usaha memiliki kekuatan untuk mempengaruhi pasar atau *market power*.¹⁰²

Market power yang dimiliki oleh pelaku usaha yang timbul dari kepemilikan silang cenderung menimbulkan monopoli sehingga pelaku usaha dapat menentukan harga komoditas.¹⁰³ *Market power* yang dimiliki oleh pelaku usaha dapat diindikasikan dengan tingginya harga jual produk, relatif dengan produk substitusi, relatif dengan biaya produksi, dan tingginya margin keuntungan yang diperoleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan.

Analisis peningkatan *market power* Temasek dapat dilihat dari besarnya margin keuntungan yang diukur dengan EBITDA, yaitu pendapatan sebelum Bunga, Pajak, Depresiasi dan Amortisasi, dan *Return on Capital Employed* atau ROCE. Dilihat dari EBITDA-nya sampai September 2006, Telkomsel menduduki posisi EBITDA tertinggi dengan diikuti Indosat. Tingginya EBITDA ini mengimplikasikan kurang kuatnya persaingan dengan

¹⁰¹ “Ada Indikasi *Price Fixing* Dalam Tarif Telkomsel dan Indosat,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16900&cl=Berita>, akses data 11 Juni 2007.

¹⁰² Alexandre De Stree, “The New Concept of “Significant Market Power” in Electronic Communications: the Hybridisation of the Sectoral Regulation by Competition Law,” *E.C.L.R.* 2003, 24(10), hlm 539.

¹⁰³ Robert H. Lande, “Wealth Transfers as the Original and Primary Concern of Antitrust: the Efficiency Interpretation Challenged,” 34 *Hastings Law Journal* 65, 1982, hlm 72.

operator lain. Selain itu, ditemukan adanya indikasi keseragaman kebijakan dan tindakan atau perang semu. Hal ini yang menjadi salah satu alasan mengapa tarif seluler di Indonesia lebih mahal dibanding negara lain. Berikut ini adalah tabel EBITDA periode *cross-ownership*.

Tabel 5

EBITDA Margin Operator Seluler Periode Cross-Ownership

EBITDA	Rata-rata	2006	2005	2004	2003	2002	2001
TSel	72,09%	71,15 %	72,91 %	72,28 %	72,01 %	67,48%	71,14%
ISAT	56,6%	57,62 %	58,09 %	57,69 %	53,29 %	54,11%	55,32%
XL	59,72%	54,17 %	56,67 %	62,71 %	65,34 %	67,44%	67,40%

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

KPPU membandingkan EBITDA Margin Telkomsel, merupakan yang tertinggi dibandingkan dengan EBITDA Margin operator seluler lain di Negara Asia yang selalu di atas 50%. Menurut KPPU tingginya EBITDA margin yang disertai dengan harga seluler yang tinggi di bandingkan dengan operator seluler lain di Asia memberikan ruang untuk pelaku usaha Indonesia menurunkan harga yang lebih rendah. Adanya ruang tersebut memberikan gambaran bahwa margin keuntungan di industri seluler masih tinggi sehingga masih dapat diturunkan. Selain EBITDA, KPPU menggunakan ROCE untuk menunjukkan besarnya keuntungan yang diperoleh Temasek.

Tabel 6

Nilai ROCE Industri Seluler Indonesia Tahun 2002-2006

	2002	2003	2004	2005	2006	Rata-rata
Telkomsel	45%	59%	56%	70%	71%	60%
Indosat	6%	13%	14%	13%	10%	11%
XL	22%	14%	13%	9%	12%	14%
Industri	23%	29%	30%	35%	36%	30%

Sumber: Data ini diolah berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Berdasarkan nilai ROCE industri seluler tersebut, dari tahun ke tahun selalu menunjukkan adanya peningkatan dari tahun 2002 hingga 2006. Hal tersebut menunjukkan bahwa modal yang ditanamkan pada industri seluler, selalu memberikan nilai pengembalian yang terus membesar dari tahun ke tahun. Konsistensi nilai ROCE tersebut menunjukkan adanya konsistensi peningkatan keuntungan.¹⁰⁴ Berdasarkan konsistensi nilai ROCE dan EBITDA yang tinggi, KPPU menyimpulkan bahwa Telkomsel mendapatkan keuntungan yang eksekif sejak periode kepemilikan silang.

Pangsa pasar yang besar, konsentrasi yang tinggi, disertai dengan keuntungan eksekif terus-menerus mengindikasikan bahwa pelaku usaha memiliki kekuatan monopoli. Namun demikian, apakah kekuatan monopoli tersebut melanggar ketentuan Hukum Persaingan masih harus dipertimbangkan unsur lainnya, yaitu adanya hambatan masuk bagi pelaku usaha pesaing lainnya.

¹⁰⁴ *Ibid.*

2. Hambatan Masuk pada Pesaing Lain

Hambatan masuk merupakan faktor yang krusial untuk menentukan apakah perusahaan memiliki kekuatan ekonomi sehingga mampu menghalangi pesaing baru untuk memasuki pasar.¹⁰⁵ Apabila menggunakan pendekatan struktur,¹⁰⁶ perusahaan dengan pangsa pasar di atas 50% cenderung dapat menghambat pesaing baru untuk memasuki pasar karena perusahaan tersebut memiliki *market power* yang cukup besar untuk mengontrol akses ke dalam industri bersangkutan.¹⁰⁷ Secara struktur, melihat masalah monopoli adalah eksistensi hambatan masuk pasar yang sifatnya alamiah. Ada beberapa pendekatan yang digunakan untuk mengetahui hambatan masuk yang dilakukan pelaku usaha terhadap pelaku usaha pesaingnya.

Pendekatan pertama adalah *the Exclusionary Classic Test*. Pendekatan yang digunakan oleh pengadilan-pengadilan di Amerika untuk mengetahui bagaimana kekuatan monopoli digunakan sehingga terjadi monopolisasi. Pendekatan ini pertama kali digunakan oleh Hakim Wyzanski pada kasus *United States v. United Shoe Machinery*. Hakim Wyzanski menyatakan bahwa tes ini digunakan pada kasus-kasus yang berkaitan dengan pembatasan perdagangan. Jika satu perusahaan mendapatkan atau mempertahankan kekuatan monopolinya dengan jalan membatasi perdagangan maka hal tersebut dianggap telah melanggar ketentuan dalam *Section 2 of Sherman Act*.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Lawrence Anthony Sullivan, *op. cit.*, hlm 77.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm 78.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm 98.

Pendekatan ini juga digunakan untuk menentukan apakah dua perusahaan atau lebih yang menggabungkan diri menciptakan konsentrasi yang tinggi dan kemudian memiliki kekuatan monopoli melanggar *Section 2 of Sherman Act* atau tidak. Penggabungan yang menciptakan konsentrasi tinggi dan kekuatan monopoli adalah melanggar ketentuan *Section 2 of Sherman Act* karena terdapat pembatasan pada perdagangan yang sifatnya antipersaingan di dalamnya.¹⁰⁹

Pendekatan lain diperkenalkan oleh Stephen F. Ross untuk mengukur kekuatan monopoli yaitu dengan melihat perilaku perusahaan (*conduct*). KPPU mendasarkan adanya hambatan masuk pada pendekatan perilaku (*conduct*) pelaku usaha, yaitu kebijakan Temasek yang mencegah Indosat untuk bersaing dengan Telkomsel, sehingga menyebabkan pangsa pasar Telkomsel meningkat dan pangsa pasar Indosat menurun selama periode kepemilikan silang. Perusahaan dianggap memiliki kekuatan monopoli jika perusahaan bertindak sebagai monopolis dan tidak konsisten dalam menghadapi persaingan. Asumsi teoretis dari aliran ekonomi neo-klasik menyatakan bahwa suatu perusahaan akan berupaya mencari keuntungan maksimal. Apabila perusahaan tersebut memiliki *market power* pada suatu industri maka ia cenderung bertindak sebagai monopolis dalam upayanya mencari keuntungan semaksimal mungkin.¹¹⁰

KPPU dalam Penyelidikan Lanjutan menemukan fakta bahwa keberadaan Kaizad B. Heerjee yang duduk sebagai Wakil Direktur pada PT.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Stephen F. Ross, *op. cit.*, hlm 94.

Indosat, Tbk., yang membawahi posisi strategis, telah tidak melakukan upaya maksimal dalam menentukan metode pembangunan jaringan Indosat yang mengakibatkan keterlambatan pembangunan jaringan Indosat selama 9 (sembilan) bulan pada tahun 2006.¹¹¹ Pembangunan jaringan atau BTS merupakan faktor penting dalam bisnis dengan basis jaringan.¹¹²

Hal ini dikarenakan Indonesia mengalami ketimpangan infrastruktur telekomunikasi antar satu daerah dengan daerah lainnya.¹¹³ Sampai dengan tahun 2004, 80% dari total infrastruktur telekomunikasi berada di Indonesia Barat, dan hanya 20% saja dari infrastruktur yang ada yang terdapat di Indonesia Timur. Kesenjangan infrastruktur ini pun juga terjadi antara wilayah perkotaan sampai dengan pedesaan. Teledensitas wilayah Jabodetabek dan daerah perkotaan lainnya masing-masing telah mencapai 35% dan 11-25%, sedangkan wilayah pedesaan baru mencapai 0,2%. Sampai dengan tahun 2004, tercatat masih terdapat 43.000 desa atau sama dengan 64% dari total desa di Indonesia yang tidak memiliki fasilitas telekomunikasi.¹¹⁴

Pentingnya peranan BTS dalam perluasan pangsa pasar dalam industri seluler, tidak dilakukan oleh Indosat tanpa adanya keputusan yang diambil oleh pihak STT. Pembangunan jaringan Indosat memiliki kecenderungan menurun dibandingkan dengan dua pesaing terdekat lainnya, yaitu Telkomsel dan

¹¹¹ Putusan KPPU No.07/KPPU-L/2007.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Zainal Abdi, *Industri Telekomunikasi: Lokomotif Pertumbuhan Ekonomi dan Kemajuan Bangsa*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 83

¹¹⁴ *Ibid.*

Exelcomindo (XL). Pada akhir 2006 penurunan jumlah BTS Indosat mengakibatkan menurunnya pangsa pasar Indosat sehingga tersusul oleh XL.

Dampak dari kepemilikan silang itu juga mempengaruhi konsumen. Potensi kerugian konsumen sangat tinggi. Harga layanan seluler menjadi amat mahal. Jika tolok ukurnya harga di Brunei, maka kerugian konsumen akibat mahalnya harga mencapai Rp 195,8 triliun setiap tahunnya. Bila merujuk harga layanan telekomunikasi di Thailand, angkanya Rp 104,4 triliun dan di India Rp 121,2 triliun per tahunnya.¹¹⁵

Dalam putusannya KPPU menyatakan, bahwa Pertama, Temasek Holding, Pte.Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holdings Company Pte. Ltd., Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communications Ltd., Indonesia Communications Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Pte. Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan praktik monopoli selama menguasai saham PT. Indosat Tbk. dan PT. Telkomsel. KPPU berhasil membuktikan, bahwa Temasek Holding telah melanggar larangan kepemilikan saham yang diatur dalam Pasal 27 huruf (a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sehingga dengan kepemilikan saham silang tersebut Temasek mengendalikan Telkomsel melalui representasi manajemen maupun kemampuannya mengendalikan kebijakan pada kedua perusahaan seluler Indonesia, telah menghambat perluasan jaringan Indosat

¹¹⁵ *Ibid.*

sehingga industri seluler terkonsentrasi di tangan Telkomsel. Akibatnya, Temasek memonopoli industri seluler Indonesia melalui Telkomsel.¹¹⁶ Kedua menyatakan PT. Telkomsel telah melakukan monopoli pasar seperti yang diatur dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Ketiga, memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holdings Company Pte. Ltd., Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communications Ltd., Indonesia Communications Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Pte. Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di PT. Telkomsel dan PT. Indosat Tbk, dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya dari salah satu perusahaan yaitu PT. Telkomsel atau PT. Indosat, Tbk. dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.¹¹⁷

Keempat, memerintahkan kepada Temasek Holdings bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holdings Company Pte. Ltd., Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communications Ltd., Indonesia Communications Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Pte. 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

¹¹⁶ Putusan KPPU No.07/KPPU-L/2007, hlm 688.

¹¹⁷ *Ibid.*

salah satu perusahaan yang akan dilepas yaitu PT. Telkomsel atau PT. Indosat, Tbk. sampai dengan dilepasnya saham secara keseluruhan.¹¹⁸

Kelima, 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 apapun.¹¹⁹ Keenam, menghukum Temasek Holdings, Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holdings Company Pte. Ltd., Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communications Ltd., Indonesia Communications Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Pte. Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd masing-masing membayar denda sebesar Rp. 25 miliar rupiah yang harus disetor ke Kas Negara.

Ketujuh, memerintahkan PT. Telkomsel 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. Kedelapan, menghukum PT. Telkomsel membayar denda sebesar Rp. 25 miliar yang harus disetor ke Kas Negara.¹²⁰

Secara praktik bisnis, perusahaan-perusahaan seperti Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holdings Company Pte. Ltd., Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*, hlm 689.

Communications Ltd., Indonesia Communications Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Pte. Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd., tersebut berafiliasi dengan Temasek, baik langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian, secara yuridis mereka dapat dihukum secara tanggung renteng. Oleh karena itu, langkah KPPU selanjutnya sesuai dengan Pasal 47 ayat 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, adalah menghukum agar Temasek melepas salah satu saham Indosat atau Telkomsel. Keputusan KPPU yang mengharuskan Temasek melepaskan sahamnya di Telkomsel atau Indosat merupakan keputusan yang paling rasional dan dapat diterima baik secara ekonomi dan yuridis. Keputusan itu merupakan wujud nyata sanksi administrasi KPPU atas Temasek untuk menghentikan posisi dominannya yang tidak hanya dapat menciptakan persaingan usaha sehat, tetapi juga berpotensi mendorong terjadinya penurunan tarif dan peningkatan kualitas layanan.

C. Industri Seluler Indonesia Setelah Akuisisi Indosat kepada Qatar Telecom

Kepemilikan saham silang dan monopoli pasar seluler yang dilakukan oleh Temasek diikuti dengan tanggung jawab perusahaan dengan membayar denda karena telah merugikan konsumen. Sebagai badan hukum memungkinkan Temasek dan anak-anak perusahaannya untuk bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan.

Sebagaimana layaknya subjek hukum, Temasek merupakan badan hukum mempunyai kewenangan melakukan perbuatan hukum seperti halnya orang, akan

tetapi perbuatan hukum itu hanya terbatas pada bidang hukum harta kekayaan.¹²¹ Mengingat wujudnya adalah badan atau lembaga, maka dalam mekanisme pelaksanaannya badan hukum bertindak dengan perantara pengurus-pengurusnya.¹²² Badan hukum sebagai suatu subyek hukum mandiri (*persona standi in judicio*) dapat melakukan perbuatan melawan hukum.¹²³ Penafsiran ini dilakukan berdasarkan asas kepatutan (*doelmatigheid*) dan keadilan (*bilijkheid*). Dengan demikian, suatu korporasi dapat dianggap bersalah melakukan perbuatan melawan hukum, disamping para anggota direksi perseroan sebagai *natural persons*.¹²⁴

Perbuatan korporasi selalu diwujudkan melalui perbuatan manusia, yaitu melalui perbuatan direksi dalam manajemen perusahaan, maka pelimpahan pertanggungjawaban manajemen pada direksi sebagai *natural person*, menjadi perbuatan korporasi sebagai *legal person* dapat dilakukan apabila perbuatan tersebut dalam kemasyarakatan berlaku sebagai perbuatan korporasi. Hal ini dikenal sebagai konsep hukum tentang pelaku fungsional.¹²⁵

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 47 ayat (2) huruf (c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, bahwa KPPU berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang tersebut. Tindakan administratif tersebut adalah perintah kepada pelaku usaha untuk

¹²¹ “Metamorfosis Badan Hukum Indonesia,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17818&cl=Berita>. Akses data 10 Agustus 2008.

¹²² Chidir Ali, *Badan Hukum*, Cetakan Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 185.

¹²³ “Metamorfosis Badan Hukum Indonesia,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17818&cl=Berita>. Akses data 10 Agustus 2008.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat. Tindakan administratif tersebut dapat pula pengenaan pembayaran ganti rugi,¹²⁶ dan atau denda serendah-rendahnya Rp 1 milyar dan setinggi-tingginya adalah Rp 25 milyar.¹²⁷

Setelah KPPU menyatakan Temasek dan delapan anak perusahaannya bersalah atas kepemilikan saham silang yang menyebabkan terkonsentrasinya industri seluler di tangan Temasek melalui Telkomsel, Qatar Telecom (QTel) mengakuisisi saham Indosat dari STT dengan cara membeli 40,81% saham ICL. Adapun nilai transaksi saham ini bernilai Sin\$ 2,4 miliar atau US\$ 1,8 miliar, setara dengan Rp 16 triliun dengan kurs Rp 9.000 per dolar Amerika Serikat.¹²⁸ Transaksi penjualan total saham Asia Mobile sebesar 40,8% di Indosat oleh STT kepada Qatar Telecom bertentangan dengan putusan KPPU dan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Melihat pada putusan KPPU, kelompok usaha Temasek dikenakan sanksi untuk melepas kepemilikan sahamnya serta melepaskan hak suara dan hak untuk mengangkat direksi dan komisaris pada salah satu perusahaan yang akan dilepas, apakah Telkomsel atau Indosat. Pelepasan kepemilikan saham tersebut harus dilakukan dengan dua syarat. Pertama, untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas. Kedua, pembeli tak boleh terasosiasi dengan Temasek maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun. Putusan KPPU ini

¹²⁶ Pasal 47 ayat (2) huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam penjelasan pasal ini hanya disebutkan ganti rugi diberikan kepada pelaku usaha dan kepada pihak lain yang dirugikan.

¹²⁷ Pasal 47 ayat (2) huruf (g) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

¹²⁸ “Pasca Akuisisi Indosat,”

<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2008/06/09/brk.20080609-124808.id.html>. Akses data 7 Juni 2008.

semakin diperkuat oleh Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat. Bahkan PN Jakarta Pusat memerintahkan saham yang harus dilepas menjadi 10%.¹²⁹ Atas vonis KPPU dan PN Jakarta Pusat tersebut, Temasek mengajukan upaya kasasi kepada Mahkamah Agung (MA). Ketika proses upaya kasasi ini masih berjalan di Mahkamah Agung, Temasek melakukan transaksi penjualan saham ICL kepada QTel.¹³⁰

Makamah Agung dalam putusannya Nomor 496/Kasasi/Perdata Khusus/2008 menerima dan memperbaiki putusan KPPU dan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang menyatakan bahwa Temasek bersama anak perusahaannya secara sah melanggar Pasal 27 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam putusan Mahkamah Agung tersebut, dari 9 (sembilan) poin amar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, sebanyak 7 (tujuh) poin diterima,¹³¹ sedangkan dua poin lainnya diperbaiki.¹³²

Tujuh poin yang diterima oleh Mahkamah Agung antara lain adalah memerintahkan Temasek dan anak usahanya melepas kepemilikan sahamnya di Telkomsel dan Indosat masing-masing 50% dalam waktu 12 bulan sejak memiliki kekuatan hukum tetap. Menghukum Temasek dan anak usahanya sebanyak 9 (sembilan) perusahaan masing-masing membayar denda sebesar Rp15 miliar ke Kas

¹²⁹ Hukumonline, "PN Jakarta Pusat Menolak Keberatan Temasek," <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19202&cl=Aktual>. Akses data 9 Mei 2008.

¹³⁰ "Bapepam-LK Perlu Selidiki Akuisisi Qatar Telecom," <http://web.bisnis.com/edisi-cetak/edisi-harian/hukum-bisnis/1id62534.html>. Akses data 26 Juli 2008.

¹³¹ "KPPU: Putusan MA Soal Temasek Tidak Positif," <http://www.detikinet.com/read/2008/09/12/183157/1005366/399/kppu-putusan-ma-soal-temasek-tidak-positif>, akses data 6 Desember 2008.

¹³² Hukumonline, "Putusan MA Buat Qtel Tersenyum," <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=20114&cl=Berita>, akses data 6 Desember 2008.

Negara.¹³³ Mahkamah Agung juga turut menghukum Telkomsel dengan membayar denda sebesar Rp15 miliar,¹³⁴ sedangkan 2 (dua) putusan lainnya yaitu masing-masing pembeli boleh membeli lebih dari 10% dari total saham yang akan dilepas Temasek, serta pembeli pun boleh terasosiasi.¹³⁵

Makamah Agung memberikan perbaikan terhadap putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan menghapus amar poin 6 (enam) dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, yang menyatakan bahwa pelepasan kepemilikan saham dilakukan dengan syarat bahwa untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimum 10% dari total saham yang dilepas, dan pembeli tak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings maupun pembeli lain dalam bentuk apapun.¹³⁶

Konsekuensinya, dengan diperbaikinya putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terkait dengan pelepasan saham dan batas maksimum pembelian saham maka pembelian saham Indosat oleh QTel dianggap sah oleh Mahkamah Agung. Lantas, bagaimanakah peta persaingan usaha di Indonesia setelah akuisisi saham Indosat oleh QTel?

Pada dasarnya, akuisisi dilakukan dengan membeli saham-saham dari perusahaan yang diambil alih.¹³⁷ Secara formal tidak terjadi perubahan apapun pada

¹³³ KPPU Puas Putusan MA Tolak Kasasi Temasek, <http://www.antara.co.id/arc/2008/9/12/kppu-puas-putusan-ma-tolak-kasasi-temasek/>, akses data 6 Desember 2008.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ “KPPU Sambut Positif Putusan MA Tentang Temasek,” <http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/12/19345776/kppu.sambut.positif.putusan.ma.tentang.tema.sek>, akses data 6 Desember 2008.

¹³⁶ Hukumonline, “Putusan MA Buat Qtel Tersenyum,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=20114&cl=Berita>, *Op.Cit.*

¹³⁷ Rudhy Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm 50.

perusahaan yang diambil alih, kecuali perubahan pemegang saham. Namun adakalanya akuisisi tersebut diikuti dengan perubahan atau penggantian pimpinan perusahaan.¹³⁸

Dalam Peraturan Bapepam-LK No. I.X.H.1 Tahun 2002 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka, dinyatakan bahwa pengambilalihan saham yang lebih dari 25%, maka sisa atas saham tersebut wajib dilakukan penawaran tender.¹³⁹ Sebagai pengendali baru Perusahaan Terbuka maka Qtel, sebagai pihak yang mengakuisisi saham dari perusahaan yang diakuisisi, yaitu Indosat, wajib melakukan penawaran tender untuk seluruh sisa saham, kecuali saham yang dimiliki oleh Pemegang Saham Utama atau pengendali lain. Disamping itu dalam peraturan ini ditambahkan bahwa pengendali baru Perusahaan Terbuka tidak diwajibkan untuk melakukan penawaran tender terhadap saham-saham yang dimiliki oleh:

- a. Pihak lain yang pada waktu bersamaan juga melakukan Penawaran Tender atas saham tersebut;
- b. Pihak lain yang telah melakukan transaksi Pengambilalihan Perusahaan Terbuka dengan Pengendali Baru Perusahaan Terbuka; dan
- c. Pihak lain yang telah mendapatkan penawaran dengan syarat dan kondisi yang sama dari Pengendali Baru Perusahaan Terbuka.

¹³⁸ *Ibid*, hlm 51.

¹³⁹ Bapepam-LK masih merevisi ketentuan tentang penawaran tender, yang menurut Bapepam-LK akan selesai pada akhir Juni 2008. Lihat “Menyoal Akuisisi Indosat,” <http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=416&encodurl=07%2F13%2F08%2C12%3A07%3A56>. Akses data 24 Juli 2008.

Adapun tahap-tahap tender yang harus dilakukan adalah sebagai berikut.¹⁴⁰

Tahap pertama adalah pengumuman rencana penawaran tender yang dilakukan melalui surat kabar. Pengumuman ini memuat identitas para pelaku penawaran tender, persyaratan khusus penawaran tender, dan pernyataan bahwa pihak penawar tender memiliki dana yang cukup untuk mengikuti tender.¹⁴¹

Tahap kedua adalah penyampaian pernyataan penawaran tender. Pernyataan ini merupakan dokumen wajib disampaikan kepada Bapepam, Bursa Efek, dan Perusahaan Target oleh pihak yang melakukan penawaran tender.¹⁴² Tahap berikutnya adalah masa penawaran tender yang efektif pada hari ke 15 setelah diterimanya pernyataan tender secara lengkap oleh Bapepam.¹⁴³ Setelah tahap penawaran tender, maka tahap yang keempat adalah pengumuman pernyataan penawaran tender. Apabila pernyataan penawaran tender diterima maka tahap selanjutnya adalah masa penawaran tender. Tahap ini berakhir sekurang-kurangnya 30 hari dan dapat diperpanjang selama 90 hari. Setelah tahap penawaran berakhir, maka dilakukan penyelesaian transaksi seperti penyerahan uang dan penyerahan efek. Setelah penyelesaian penawaran tender berakhir, maka pihak yang melaksanakan tender tersebut wajib melaporkan hasil penawaran tender kepada Bapepam.¹⁴⁴

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur pengambilalihan dalam Pasal 125, yang kemudian diatur pula dalam Pasal

¹⁴⁰ Munir Fuady, *op. cit.*, hlm 198.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

26 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998.¹⁴⁵ Pasal ini menyebutkan bahwa pihak yang akan mengambil alih harus menyampaikan maksudnya melakukan pengambilalihan kepada direksi perseroan yang akan diambil alih. Selanjutnya, pihak yang akan mengambil alih dan direksi perseroan yang akan diambil alih masing-masing menyusun usulan rencana pengambilalihan.¹⁴⁶

Rencana pengambilalihan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari komisaris perseroan yang diambil alih dan yang mengambil alih.¹⁴⁷ Rencana pengambilalihan tersebut juga harus mendapatkan persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dari pihak yang mengambil alih maupun RUPS perseroan yang diambil alih.¹⁴⁸ Pengambilalihan saham wajib memperhatikan ketentuan anggaran dasar Perseroan yang diambil alih tentang pemindahan hak atas saham dan perjanjian yang telah dibuat oleh Perseroan dengan pihak lain.¹⁴⁹ Akan tetapi, dalam Pasal 126 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, terdapat prasyarat yang harus diperhatikan apabila hendak melakukan pengambilalihan, yaitu harus memperhatikan kepentingan:¹⁵⁰

- a. Perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan Perseroan;
- b. Kreditor dan mitra usaha lainnya dari Perseroan; dan

¹⁴⁵ Dalam Ketentuan Penutup Pasal 159 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, disebutkan bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang nomor 1 Tahun 1995 dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.

¹⁴⁶ Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Pasal 125 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 jo. Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998.

¹⁴⁹ Pasal 125 ayat (8) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.

¹⁵⁰ Pasal 126 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.

c. Masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.¹⁵¹

Menurut ketentuan dalam Pasal 125 ayat (7) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Penjelasan Pasal 125 ayat (7) tersebut, dalam hal pengambilan saham dilakukan langsung dari pemegang saham, maka tidak perlu didahului dengan membuat rancangan pengambilalihan, melainkan langsung melalui perundingan dan kesepakatan oleh pihak yang akan mengambil alih dengan pemegang saham dengan tetap memperhatikan anggaran dasar Perseroan yang diambil alih. QTel melakukan pembelian saham Indosat langsung dari ICL, maka adalah sah jika QTel melakukan pengambilalihan saham Indosat tersebut.

Berdasarkan Undang-undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, berkenaan dengan perusahaan publik maka yang mengatur adalah ketentuan sebagaimana yang ada dalam Undang-undang Pasar Modal. Oleh karena STT sebagai pemilik saham Indosat, dan QTel sebagai pemilik baru Indosat merupakan perusahaan publik yang tidak berbadan hukum Indonesia, akuisisi yang terjadi diantara kedua perusahaan publik tersebut merupakan bentuk akuisisi internal, sehingga peraturan perundang-undangan tentang perseroan maupun pengambilalihan Indonesia tidak dapat diterapkan pada STT maupun QTel. Namun demikian, oleh karena yang diambilalih merupakan saham dari Indosat, yang merupakan perusahaan publik yang berbadan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, maka

¹⁵¹ *Ibid.*

kewajiban QTel hanya cukup melapor sebagaimana ditentukan dalam *modern license*, yang hanya mewajibkan melapor dan mendapat lisensi bagi perusahaan operator.¹⁵²

Akuisisi pada dasarnya tidak dilarang sepanjang hal tersebut dilakukan dengan itikad baik atas dasar pertimbangan ekonomis. Akuisisi yang dilarang apabila merugikan pihak lain, salah satunya adalah akuisisi internal. Pengambil alihan saham jenis ini terjadi antara perusahaan saudara atau antara perusahaan induk terhadap anak perusahaannya.¹⁵³ Akuisisi internal dilakukan dalam rangka memperoleh *economics of scale* atau bermaksud untuk mendapatkan kedudukan monopolistik.¹⁵⁴

QTel merupakan pemilik 25% saham di AMH, sedangkan sisanya yang 75% dimiliki oleh STT. AMH sendiri merupakan pemilik 100% saham di ICL. Jadi, penjualan saham Indosat sebesar 40,81% yang dimiliki oleh ICL, merupakan bentuk akuisisi internal oleh induk perusahaan, yaitu QTel, terhadap anak perusahaannya, ICL, dalam rangka mempertahankan posisi monopolistik dalam industri seluler di Indonesia. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa struktur persaingan industri seluler di Indonesia tidak berubah. Akuisisi saham Indosat oleh QTel tidak mengubah peta persaingan industri seluler.

¹⁵² <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2008/06/09/brk.20080609-124808.id.html>. Akses data 24 Juli 2008.

¹⁵³ Rudhy Prasetya, *Op. Cit.*, hlm 50.

¹⁵⁴ *Ibid.*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan dari tesis ini sebagai berikut:

1. Struktur kepemilikan silang Telkom dan Indosat pada industri telekomunikasi seluler di Indonesia telah dihapus oleh pemerintah sebagai tindak lanjut dari Keputusan Menteri Nomor 72 Tahun 1999 dalam bentuk kepemilikan silang antara Telkom dan Indosat terhadap Telkomsel dan Satelindo yang terealisasi tahun 2001. Proses divestasi Indosat yang dilakukan pemerintah pada akhir tahun 2002 menyebabkan beralihnya kepemilikan Indosat pada STT yang merupakan anak perusahaan Temasek. Berdasarkan analisis yang dilakukan, terbukti bahwa Temasek memiliki kemampuan untuk mengendalikan Telkomsel dan Indosat sehingga struktur kepemilikan silang pada pasar telekomunikasi seluler di Indonesia terbentuk kembali.
2. Terjadinya monopoli pada industri seluler di Indonesia oleh Telkomsel. Akibat kepemilikan silang oleh Temasek, yang menyebabkan tingginya konsentrasi struktur industri dan *market power* serta turunnya derajat kompetisi. *Market power* yang dimiliki operator tersebut digunakan untuk menciptakan keuntungan monopolis yang jumlahnya melebihi dua kali lipat biaya yang ditimbulkan. Indikator keuangan EBITDA yang selalu tinggi mengindikasikan adanya harga eksekutif pada tarif seluler. Meskipun masih di

bawah *price cap* yang ditetapkan oleh pemerintah, akan tetapi tarif yang ditetapkan oleh Telkomsel adalah eksekutif. Penggunaan *market power* Telkomsel yang mengakibatkan turunnya derajat kompetisi dan *excessive pricing* pada layanan telekomunikasi seluler di Indonesia telah melanggar Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Monopoli yang merupakan dampak dari kepemilikan silang telah mengakibatkan Telkomsel menikmati EBITDA margin yang tertinggi dibandingkan operator lain. Rata-rata EBITDA Margin Telkomsel selama masa kepemilikan silang adalah 72,09%. Rata-rata EBITDA Margin pada periode yang sama, XL menempati urutan kedua dengan kemampuan menciptakan EBITDA margin tahunan sebesar 59,72% Indosat menempati urutan terakhir dalam menciptakan EBITDA selama periode kepemilikan silang, yaitu sebesar 56,67%.

3. Atas putusan KPPU, Temasek mengajukan upaya hukum keberatan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Hasilnya Pengadilan Negeri menguatkan putusan KPPU sebelumnya. Tidak puas atas putusan Pengadilan Negeri, Temasek mengajukan upaya kasasi ke Mahkamah Agung. Ketika proses hukum masih berjalan karena Temasek mengajukan upaya kasasi ke Mahkamah Agung, STT menjual kepemilikan sahamnya di Indosat kepada QTel sebesar 40,81%. Penjualan ini tidak menghapuskan pelanggaran yang telah dilakukan oleh Temasek atas Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Selanjutnya, penjualan ini tidak mematuhi putusan KPPU agar menjual kepada pihak-pihak yang tidak terasosiasi dengan Temasek dengan besar saham maksimal hanya 5%. Bahkan putusan Pengadilan Negeri menguatkan

putusan KPPU ini dengan menambah porsi penjualan saham maksimal hanya 10%. QTel sendiri merupakan pemilik 25% saham AMH, yaitu perusahaan yang didirikan oleh STT Telecommunications dengan QTel. STT Telecommunications diketahui merupakan anak perusahaan STT dengan porsi kepemilikan saham adalah 100%. Dengan demikian, sesungguhnya struktur persaingan industri seluler di Indonesia tidak berubah. Akuisisi saham Indosat oleh QTel tidak mengubah peta persaingan industri seluler.

B. Saran

Satu-satunya kesalahan KPPU dalam kasus *KPPU v. Temasek* adalah KPPU “lupa” bahwa Indosat dan Telkomsel merupakan perusahaan publik yang sahamnya dapat diperjualbelikan di bursa saham, sehingga akuisisi saham Indosat oleh QTel dari Temasek sebenarnya merupakan hal yang dapat diduga. Penjualan saham Indosat yang dimiliki oleh Temasek pada QTel seolah mengaburkan proses hukum yang tengah berjalan. Atas dasar belum ada putusan hukum yang berkekuatan tetap maka STT merasa sah saja menjual sahamnya. Meskipun hal ini dapat dibenarkan mengingat Indosat merupakan perusahaan publik, namun dari sudut pandang hukum persaingan usaha hal ini tetap saja melanggar karena QTel terafiliasi dengan Temasek. Ini dapat menjadi pelajaran berharga bagi KPPU di kemudian hari.

Kasus kepemilikan saham silang Temasek telah sampai ke Mahkamah Agung, bahkan Mahkamah Agung pun telah menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta berkenaan dengan perilaku bisnis Temasek yang telah merugikan konsumen. Sanksi denda tetap dijatuhkan kepada Temasek beserta seluruh anak-anak

perusahaannya. Tentu saja tanpa hal ini maka para operator dan pemegang saham nakal tak akan pernah jera.

Penegakan hukum persaingan usaha tidak dimaksudkan untuk menghambat bahkan mematikan investasi di dalam negeri. Namun demikian, kecurangan yang merugikan bangsa sendiri serta perilaku bisnis yang kotor dan tidak sejalan dengan semangat hukum persaingan usaha seperti ini harus dibasmi.

DAFTAR PUSTAKA

- “Ada Indikasi *Price Fixing* Dalam Tarif Telkomsel dan Indosat,”
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16900&cl=Berita>
- Abdi, Zainal, *Industri Telekomunikasi: Lokomotif Pertumbuhan Ekonomi dan Kemajuan Bangsa*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006
- Bellamy, C. W. and G. D. Child, *Common Market Law of Competition*. London, Sweet and Maxwell, 1993, dalam
http://www.wikipedia.org/wiki/Relevant_Market
- ”BUMN Diprivatisasi lagi: Pemerintah Harus Bertanggung Jawab,”
<http://jurnal-ekonomi.org/2003/09/15/bumn-diprivatisasi-lagi-pemerintah-harus-bertanggung-jawab/>
- Ali, Chidir, *Badan Hukum*, Cetakan Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- “Barang Lama, Komoditas (Politik) Baru,” *Kompas*, 28 Desember 2002
- “Bapepam-LK Perlu Selidiki Akuisisi Qatar Telecom,”
<http://web.bisnis.com/edisi-cetak/edisi-harian/hukum-bisnis/1id62534.html>.
- Bapepam, “Perubahan Peraturan Bapepam Nomor IX.H.1 Tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka Dan Peraturan Bapepam Nomor IX.F.1 Tentang Penawaran Tender Serta Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Perusahaan Efek,” *Press Release*, 5 April 2002.
- Calvani, Terry & John Siegfried, *Economic Analysis and Antitrust Law*, Second Edition, Little, Brown & Company, Kanada, 1988.
- Crandall, Robert W., *The Failure of Structural Remedies In Sherman Act Monopolization Cases*, 80 Oregon Law Review 109, 2001, hlm 109-198.
- De Streel, Alexandre, *The New Concept of "Significant Market Power" in Electronic Communications: the Hybridisation of the Sectoral Regulation by Competition Law*, *European Competition Law Review*, 2003, 24(10), hlm 535-542.
- “Efektivitas Pengendalian Kekuatan Monopoli Pasar: Temasek v. KPPU,”
<http://businessenvironment.wordpress.com/2007/11/30/efektivitas-pengendalian-kekuatan-monopoli-pasar/>

“Empat Investor Lolos ke Final Bid Divestasi Indosat,” *Kompas*, 9 November 2002

“Empat Investor Minati Saham Indosat”,
<http://www.tempointeractive.com/hg/ekbis/2002/08/22/brk,20020822-29,id.html>

Feeney, David J., *The European Commission's Extraterritorial Jurisdiction Over Corporate Mergers*, 19 Georgia State University Law Review 425, hlm 425-433.

Feriyanto, Nur, “Dari Monopoli Menuju Monopoli,” *Kompas*, 15 Januari 2003

Fisher, Franklin M., *Economic Analysis And "Bright-Line" Tests*, 4 Journal of Competition Law & Economics 129, 2008, hlm 129-153.

Fuady, Munir, *Pasar Modal Modern*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996

Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary*, West Publishing, 2004

Gellhorn, Ernest & William E. Kovacic, *Antitrust Law and Economic in a Nutshell*, Fourth Edition, ST. Paul, Minn., West Publishing Co., 1994

“Harus Dibatalkan,”
<http://www.suaramerdeka.com/harian/0212/17/nas7.htm>.
“Indosat di

<http://pihilawyers.com/blog/>

<http://students.stttelkom.ac.id/web/viewtopic.php?t=2822>.

<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=16900&cl=Berita>.

<http://www.indoexchange.com/jsx/tlkm/profile/annual2002-ind/page39.html>.

<http://www.suaramerdeka.com/harian/0711/20/nas07.htm>

<http://www.suaramerdeka.com/harian/0711/20/nas07.htm>.

<http://www.telkomsel.com/web/shareholder>.

<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2003/02/02/brk,20030202-08,id.html>.

http://www.wartaekonomi.com/search_detail.asp?aid=9346&cid=24&x=Temasek

“Herfindahl-Hirschman Index,”
http://en.wikipedia.org/wiki/Herfindahl_index

<http://www.www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2008/06/09/brk,20080609-124808.id.html>

Hukumonline, "Putusan MA Buat Qtel Tersenyum,"
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=20114&cl=Berita>

Hukumonline, "PN Jakarta Pusat Menolak Keberatan Temasek,"
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19202&cl=Aktual>

Hannes, Sharon, *The Market For Takeover Defenses*, 101 Northwestern University Law Review 125, 2007

Hansen, Knud, et al., *Undang-undang No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis Publishing Media Services, 2001

Harris, Robert G. & Thomas M. Jorde, *Antitrust Market Definition: An Integrated Approach*, 72 California Law Review 1, 1984, hlm 1-66.

Hazlett, Thomas W., *Is Antitrust Anticompetitive*, 9 Harvard Journal of Law & Public Policy 277, 1986, hlm 277-336.

Hibner Jr, Don T. & Suzanne B. Drennon, *What Lawyers Should Know About Markets: the Good, the Bad, and the Ugly*, 50-Apr Federal Law. 38, 2003, hlm 38-44.

Hovenkamp, Herbert, *The Monopolization Offense*, 61 Ohio State Law Journal 1035, 2000, hlm 1035-1049.

"Indosat Ditangan Pemodal Asing,"
<http://www.liputan6.com/progsus/?id=47189>

"Investor Singapura Menangkan Privatisasi Indosat,"
<http://www.gatra.com/2002-12-15/artikel.php?id=23182>

Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Indonesia. Keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Nomor KM.6/PT.102/MPPT-95 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi Dasar Internasional.

Indonesia. Keputusan Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi Nomor KM.61/PT102/MPPT-95 tentang Penegasan Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Telekomunikasi Indonesia Sebagai Badan Penyelenggara Jasa Telekomunikasi Dalam Negeri.

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi.
- Indonesia. Peraturan Bapepam Nomor IX.H.1 Tahun 2002 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka
- Indonesia. Keputusan Menteri Nomor 35 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Jaringan Tetap Lokal Tanpa Kabel Dengan Mobilitas Terbatas.Indonesia. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Ismanthono, Henricus W., *Kamus Istilah Ekonomi Populer*, Jakarta, Kompas, 2003
- “Kementrian BUMN Keluarkan Buku Putih Privatisasi Indosat,”
http://www.wartaekonomi.com/search_detail.asp?aid=9028&cid=24&x=Temasek
- ”Kali Ini Temasek Kalah,”
<http://www.majalahtrust.com/fokus/fokus/1557.php>
- “KPPU Nyatakan Temasek Langgar UU Anti Monopoli,”
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=18017&cl=Aktual>.
- “KPPU: Aksi Korporasi STT Tidak Beretika,”
<http://www.antara.co.id/arc/2008/6/9/kppu-aksi-korporasi-stt-tidak-beretika/>
- “KPPU Puas Putusan MA Tolak Kasasi Temasek,”
<http://www.antara.co.id/arc/2008/9/12/kppu-puas-putusan-ma-tolak-kasasi-temasek/>
- “KPPU Sambut Positif Putusan MA Tentang Temasek,”
<http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/12/19345776/kppu.sambut.positif.putusan.ma.tentang.temasek>

“KPPU: Putusan MA Soal Temasek Tidak Positif,”
<http://www.detikinet.com/read/2008/09/12/183157/1005366/399/kppu-putusan-ma-soal-temasek-tidak-positif>

King, Brett W., *The Use of Supermajority Voting Rules in Corporate America: Majority Rule, Corporate Legitimacy, and Minority Shareholder Protection*, 21 Delaware Journal Corporate Law 895, 1996, hlm 895-941.

Kokkoris, Ioannis, *The Reform of The European Control Merger Regulation in the Aftermath of The Airtours Case - The Eagerly Expected Debate: Slc v Dominance Test*, European Competition Law Review, 2005, 26(1), hlm 37-47

Kurniasih, Ita, “Menyoal Kepemilikan Saham Temasek pada Perusahaan Telekomunikasi di Indonesia,” www.hukumonline.com

Lande, Robert H., *Wealth Transfers As The Original And Primary Concern Of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged*, 34 Hastings Law Journal 65, 1982, hlm 65-151.

Landes, William M., Richard A. Posner, *Market Power in Antitrust Cases*, 94 Harvard Law Review 937, 1981, hlm 937-995.

Lipsey, Richard G., et. al., *Ilmu Ekonomi*, Edisi Ketujuh, Jilid 2, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm 56.

“Menyoal Akuisisi Indosat,”
<http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=416&encodurl=07%2F13%2F08%2C12%3A07%3A56>. Akses data 24 Juli 2008.

”Menelisik Kasus Temasek,” <http://hasan.sayanginanda.com/ekonomi-bisnis/menelisik-kasus-temasek-515>

“Metamorfosis Badan Hukum Indonesia,”
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17818&cl=Berita>.

“Monopoli Temasek: Perang Interpretasi Undang-undang,”
<http://64.203.71.11/ver1/Ekonomi/0711/26/102003.htm>

Markovits, Richard S., *The Limits to Simplifying Antitrust: a Reply to Professor Easterbrook*, 63 Texas Law Review 41, 1984, hlm 41-86.

Mason, Edward S., *Monopoly in Law and Economics*, 47 Yale Law Journal 34, 1937, hlm 34-49.

Meese, Alan J., *Monopolization, Exclusion, and the Theory of the Firm*, 89 Minnesota Law Review 743, 2005, hlm 743-786.

Meyers, Ryan P., *Partial Ownership of Subsidiaries, Unity of Purpose, and Antitrust Liability*, 68 University of Chicago Law Review 1401, 2001, hlm 1401-1427

Nikolinakos, Nikos, *Encouraging Competition and Innovation in the Local Loop: The Issues of Cross-Ownership and Line-of-Business Restriction*, European Competition Law Review 2001, 22(1), 25-30.

Nugraha, Safri, *Privatisation of State Enterprises in the 20th Century: A Step Forwards or Backwards?*, First Edition, Institute for Law and Economics Studies, Faculty of Law, University of Indonesia, Jakarta, 2004

O'Brien, Michael P., *Foreign Competition in Relevant Geographic Markets: Antitrust Law in World Markets*, 7 Northwestern Journal of International Law and Business 37, 1985, hlm 37-74.

Opi, Sergio Baches, *Merger Control in the United States and European Union: How Should the United States' Experience Influence the Enforcement of the Council Merger Regulation?*, 6 Journal of Transnational Law & Policy 223, 1997, hlm 223-285.

“Pasca Akuisisi Indosat,”
<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2008/06/09/brk,20080609-124808,id.html>

“Perilaku Temasek Cermin Antipersaingan Usaha,”
<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=176281>

“Perilaku Temasek Cermin Antipersaingan Usaha,”
<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=176281>

”PN Jakarta Pusat Menolak Keberatan Temasek,”
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19202&cl=Aktual>.

Panjaitan, Hulman & Anner Mangatur Sianipar, *Hukum Penanaman Modal Asing*, IHC, Jakarta, 2008

Pichhadze, Aviv, *Mergers, Acquisitions, and Controlling Shareholders: Canada and Germany Compared*, 18 Banking & Finance Law Review 341, 2003, hlm 341-370.

Piraino Jr., Thomas A., *Identifying Monopolists' Illegal Conduct Under The Sherman Act*, 75 New York University Law Review 809, 2000, hlm 809-891.

Prasetya, Rudhy, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001

Ross, Stephen F., *Principles of Antitrust Law*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1993

Salam Taba, Abdul, “Menelisik Kasus Temasek,” <http://hasan.sayanginanda.com/ekonomi-bisnis/menelisik-kasus-temasek-515>.

“Sebagian Saham Telkom Akan Dilepas ke Singapore Telecom,” <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0112/06/eko01.html>

“SingTel Resmi Ambil Alih Saham KPN di Telkomsel,” <http://www.korantempo.com/news/2001/10/31/Ekbis/15.html>

Silalahi, Pande Radja, “Praktek-praktek Usaha yang Dilarang: Filosofi, Prinsip, dan Ilustrasi Kasus Perjanjian yang Dilarang, Kegiatan yang Dilarang, dan Posisi Dominan,” *Proceeding Rangkaian Lokakarya Terbatas Hukum Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan KPPU, Jakarta, 10-11 September 2002, Kerjasama antara Pusat Pengkajian Hukum dan Mahkamah Agung RI,

Sirait, Ningrum Natasya, *Hukum Persaingan di Indonesia: UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hlm 53.

Stucke, Maurice E., *Behavioral Economists At The Gate: Antitrust In The Twenty-First Century*, 38 Loyola University Chicago Law Journal 513, 2007, hlm 513-591.

Sullivan, Lawrence Anthony, *Antitrust*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1977

“30 BUMN akan Dijual,” <http://www.pontianakpost.com/berita/index.asp?Berita=Utama&id=19577>

“Vonis Garang Hakim Juanda,” <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=18020&cl=Berita>

“Waspadai Strategi Konspirasi Temasek,” <http://timpepati.multiply.com/journal/item/2>

Wahyuningtyas, Sih Yuliana, “Urgensi Pengaturan Tentang Pasar Bersangkutan (*Relevant Market*) dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia,” *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 24, No. 2, 2005, hlm

Weinberg, Harold R., *Is the Monopoly Theory of Trademarks Robust or a Bust?*,
13 Journal of Intellectual Property Law 137, 2005, hlm 137-178.