

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pangsa pasar yang besar atas produk yang dihasilkan oleh suatu perusahaan merupakan harapan setiap pelaku usaha, terlebih untuk memiliki posisi dominan atas produk atau jasa yang diperdagangkan dalam suatu pasar tertentu. Oleh karena itu adalah hal yang wajar jika suatu perusahaan memiliki strategi-strategi pemasaran dalam rangka meningkatkan penjualannya. Strategi yang dibuat suatu perusahaan berbeda dengan yang diterapkan oleh perusahaan pesaingnya, namun keduanya tetap mempunyai tujuan yang sama, yaitu peningkatan jumlah penjualan dan mempertahankannya serta memperoleh keuntungan yang besar.

Pasar telekomunikasi Indonesia belakangan ini tumbuh pesat sejalan dengan berkembangnya perekonomian nasional dan meningkatnya kebutuhan akan sarana telekomunikasi. Hal ini menyebabkan tingginya minat penanam modal di pasar telekomunikasi Indonesia, baik dari dalam maupun luar negeri.

Konsumen telekomunikasi seharusnya diuntungkan atas maraknya persaingan usaha di pasar telekomunikasi, akan tetapi rupanya hal ini tidak berlaku karena hingga saat ini konsumen masih terbebani oleh biaya tarif yang relatif tinggi meskipun jumlah suplai layanan yang cukup besar telah disajikan oleh beragam pelaku usaha. Jasa telekomunikasi memang adalah salah satu layanan yang akan selalu berada di bawah kondisi permintaan pasar yang tidak

elastis (*inelastic demand*). Kondisi permintaan yang cenderung tidak elastis ini memungkinkan terjadinya kolusi persaingan usaha yang merekayasa besaran tarif (*price fixing*) melalui sistem kartel.

Tarif kartel dalam industri telekomunikasi seluler terjadi akibat penguasaan para pelaku usaha dominan oleh beberapa pemegang saham, seperti yang dilakukan *PT Indonesian Satellite Corporation (Indosat)* dan *PT Telekomunikasi Seluler Indonesia (Telkomsel)* secara bersama-sama menguasai hampir 80 persen pasar seluler di negeri ini. Hal ini tidak menjadi permasalahan karena pada awalnya kedua perusahaan tersebut dikuasai oleh negara. Akibat krisis ekonomi, pemerintah terpaksa menjual sejumlah saham kepemilikan perusahaan negara termasuk Indosat yang sebagian besar sahamnya dibeli oleh *Singapore Technologies Telemedia* (41,93 %) dan *PT Telekomunikasi Indonesia (Telkom)* juga melakukan kebijakan divestasi dengan menjual 35% sahamnya di Telkomsel kepada *Singapore Telecommunications*.

Kepemilikan saham di kedua operator dominan tersebut masing-masing dikuasai oleh dua anak perusahaan *Temasek Holdings* dari Singapura, sehingga memungkinkan adanya konflik kepentingan yang menyebabkan terhambatnya akses masyarakat dalam mendapatkan kemudahan bertelekomunikasi dalam bentuk tarif yang rendah. Kisaran tarif biaya sambungan antar operator seluler rata-rata masih berada di Rp 1.400-1.600 per menitnya. Hal ini sungguh sulit untuk dapat diterima akal sehat. Seharusnya, dengan ketatnya persaingan usaha, para operator seluler dapat menurunkan

biaya tarif selama tidak melanggar aturan interkoneksi. Sulit untuk diterima bahwa *Temasek Holdings* sebagai induk perusahaan pemegang saham kedua operator dominan tersebut, tidak memanfaatkan penguasaan pasar Indosat dan Telkomsel untuk mendapat keuntungan yang sebesar-besarnya.

Bukan tidak mungkin tarif kartel yang diatur oleh jaringan pemegang saham Indosat dan Telkomsel ini akan membentuk suatu jenis monopoli baru. Sebuah monopoli yang bersumber bukan dari penguasaan pasar oleh satu pelaku usaha, namun dari penguasaan saham pada para pelaku usaha dominan dalam satu industri.¹

Kepemilikan saham silang oleh Temasek yang dicurigai melakukan persaingan tidak sehat di sektor industri telekomunikasi Indonesia berawal dari dijualnya Telkomsel kepada Singapura Telecom (*SingTel*) sebesar Rp 3,2 triliun pada 2002. Kemudian pemerintah kembali menjual saham Indosat kepada *STT* dengan harga US\$ 627,35 juta, pada akhir 2002. Hingga akhir 2006, *STT* masih menguasai 40,81% saham Indosat lewat dua anak perusahaannya; *Indonesia Communications Limited (Mauritius)* dan *Indonesia Communications Pte. Ltd. (Singapura)*. Sebanyak 14,29% saham Indosat dikuasai Pemerintah RI dan 44,90% dikuasai pihak lainnya, termasuk publik dengan kepemilikan masing-masing di bawah 5%. (Sumber: <http://khotibwriteinc.blogspot.com/2008/05/analisis-putusan-kppu.html>)

¹ <http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=18186&cl=Berita>

Perkembangan pangsa pasar Indosat yang signifikan menyebabkan Indosat menjadi perhatian publik, terutama bagi pengusaha pesaingnya. Forum Serikat Pekerja (FSP) BUMN Bersatu pada tanggal 28 Oktober 2006 melaporkan dugaan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan Temasek terkait kepemilikan saham di Indosat dan Telkomsel tersebut ke KPPU. Pemeriksaan awal dilakukan KPPU mulai tanggal 9 April hingga 22 Mei 2007. Saat itu, KPPU menyatakan telah ditemukan bukti awal bahwa Temasek melanggar Undang-Undang Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pernyataan itu sempat memunculkan kontroversi, sehingga KPPU menilai perlu adanya pemeriksaan lanjutan yang diberi waktu dari 23 Mei hingga 15 Agustus 2007. Kurun itu tak cukup, KPPU kembali memperpanjang masa pemeriksaan lanjutan dari 16 Agustus hingga 27 September 2007.

Berdasarkan laporan akhir pemeriksaan lanjutan, KPPU menyatakan Temasek terbukti melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kesalahan Temasek, berkenaan dengan kepemilikan saham Temasek yang nyaris 50% di Indosat dan Telkomsel yang membuat mereka cukup dominan untuk menentukan atau menghalang-halangi diambilnya keputusan strategis yang memerlukan persetujuan mayoritas khusus.

Kepemilikan saham Temasek di Telkomsel sebesar 35%, Temasek berhak menominasikan direksi dan komisaris, ditambah ada kewenangan untuk menentukan kebijakan perusahaan, terutama dalam persetujuan

anggaran. Mereka juga bisa memveto putusan RUPS dalam perubahan anggaran dasar, melakukan pembelian ulang (*buy back*) saham perusahaan, menentukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pembubaran, dan likuidasi perusahaan. Kepemilikan saham di Indosat, juga memberikan hak kepada Temasek sama seperti di atas, akan tetapi di sini Temasek lebih menentukan karena sebagai pemegang saham terbesar.

Temuan lain tim pemeriksa KPPU adalah kepemilikan silang tersebut berdampak pada perubahan struktur industri telekomunikasi di Indonesia. Akibat kepemilikan Temasek, Indosat dan Telkomsel menguasai pangsa pasar sebesar 88,09%, dan itu terjadi pada tahun pertama kepemilikan silang. Pada 2006, penguasaan tersebut naik menjadi 89,64%. Nilai pangsa pasar pada periode 2003-2006 (periode kepemilikan silang) selalu di atas jumlah pangsa pasar Indosat dan Telkomsel pada periode 2001-2002. (Sumber: <http://khotibwriteinc.blogspot.com/2008/05/analisis-putusan-kppu.html>)

Berdasarkan fakta tersebut tim KPPU menilai, kepemilikan silang Temasek di kedua operator seluler itu semakin menjauhkan industri telekomunikasi dari kondisi sehat dan kompetitif. Persaingan Indosat (sebagai *closest rival*) terhadap Telkomsel sebagai (*dominant player*) menjadi lemah. Dampak dari kepemilikan silang itu juga memengaruhi konsumen. Potensi kerugian konsumen sangat tinggi berkaitan dengan harga layanan seluler yang amat mahal. Jika tolak ukurnya harga di Brunei, maka kerugian konsumen akibat mahalnya harga itu 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.²

Dengan penyelidikan dan bukti-bukti yang didapat akhirnya KPPU memutuskan *Temasek Holdings, Pte. Ltd*, dan delapan perusahaan lainnya terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 huruf (a) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kedelapan perusahaan tersebut adalah : *Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd. (STT)*, *STT Communications Ltd*, *Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd (AMHC)*, *Asia Mobile Holdings Pte. Ltd. (AMH)*, *Indonesia Communication Limited (ICL)*, *Indonesia Communication Pte. Ltd. (IC)*, *Singapore Telecommunications Ltd. (Singtel)*, *Singapore Telecom Moble Pte .Ltd (SingtelMobile)*. Sementara bagi Telkomsel, majelis menyatakan perusahaan penyelenggara jasa telekomunikasi selular itu terbukti melanggar Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 27 huruf (a) merupakan larangan tentang kepemilikan (saham) silang suatu perusahaan, yang menyebutkan :

“Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar yang bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama , apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan satu pelaku usaha, atau satu kelompok pelaku usaha

² <http://www.kapanlagi.com/h/0000200578.html>

menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

Sementara Pasal 17 ayat (1) menjelaskan bahwa :

“Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”.

Akibat pelanggaran itu, Temasek beserta kelompok usahanya dijatuhi sanksi oleh KPPU. Majelis KPPU memerintahkan Temasek beserta kelompok usahanya harus melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan yakni Telkomsel atau PT. Indosat Tbk, paling lama dua tahun sejak putusan itu memiliki kekuatan hukum tetap.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada pemaparan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalahnya adalah bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam putusan KPPU untuk kasus Temasek ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian hukum ini adalah untuk mengetahui penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam putusan KPPU untuk kasus Temasek.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Subyektif

Memperoleh data dan informasi yang lengkap dan akurat mengenai penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam putusan KPPU untuk kasus Temasek.

2. Manfaat Obyektif

a. Bagi Pemerintah (KPPU)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan khususnya dalam pemeriksaan dan penjatuhan putusan lebih memperhatikan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, termasuk juga dalam menginterpretasikan dan menafsirkan suatu peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

b. Bagi Penulis

Memberikan wawasan terutama mengenai penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam putusan KPPU untuk kasus Temasek dan dapat mencari jawaban serta menimbang keadilan terhadap vonis KPPU untuk Temasek.

E. Batasan Konsep

Terkait dengan judul penelitian yang diajukan penulis yang menyangkut permasalahan bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam putusan KPPU untuk kasus Temasek, sehingga diperlukan adanya suatu batasan konsep :

- a. Praktek Monopoli menurut Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.
- b. Persaingan Usaha tidak sehat menurut Pasal 1 angka (6) Undang - Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
- c. Komisi Pengawas Persaingan Usaha menurut Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah suatu

lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang berfokus atau berdasarkan pada penerapan norma- norma hukum positif yang berlaku (peraturan perundang-undangan) sehingga penelitian ini memerlukan data sekunder (bahan hukum) sebagai data utama.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder atau bahan hukum sebagai data utama, data sekunder tersebut adalah :

a. Bahan hukum Primer

Norma hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam putusan KPPU untuk kasus Temasek adalah sebagai berikut :

- 1) Undang-undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan

Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.

- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 154.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2007 Nomor 106.
- 5) Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1999 tentang KPPU.
- 6) Peraturan KPPU Nomor 1 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Perkara di KPPU.
- 7) Putusan KPPU Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007 dalam kasus Temasek Holdings.

b. Bahan hukum sekunder yang terdiri dari :

Pendapat-pendapat hukum yang diperoleh baik dari perkuliahan maupun dari artikel-artikel media cetak maupun media elektronik.

c. Bahan hukum tersier adalah Kamus Lengkap Bahasa Indonesia.

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data yang diperlukan, penulis menggunakan metode studi kepustakaan dengan mempelajari dan memahami Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1999 dan menganalisis penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam putusan KPPU untuk kasus Temasek.

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dikumpulkan, dianalisis secara kualitatif yaitu analisis dengan mengidentifikasi aturan hukumnya sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah keadaan yang diteliti. Untuk menyimpulkan, digunakan metode berfikir deduktif yaitu cara berfikir yang diawali dengan langkah penerapan hukum / proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus.

G. Sistematika Penulisan Hukum

Penulisan Hukum ini disusun secara sistematis dalam bab per bab agar penulisan hukum ini menghasilkan keterangan yang jelas dan sistematis. Adapun bab-bab tersebut adalah :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis akan menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat

penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum mengenai Komisi Pengawas Persaingan Usaha

1. Tugas dan wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha
2. Yuridiksi Komisi Pengawas Persaingan Usaha
3. Prosedur Pengaduan ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha
4. Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha

B. Tinjauan Umum mengenai Temasek

1. Perkembangan Industri Telekomunikasi di Indonesia
2. Struktur Industri Telekomunikasi dan PT. Temasek tbk,
3. Regulasi Tarif oleh PT. Temasek tbk,

C. Analisis Kasus Kepemilikan saham silang dan posisi dominan dalam putusan KPPU untuk Temasek dengan perkara nomor 07/KPPU-L/2007

Sub bab ini menguraikan tentang kasus kepemilikan saham silang dan posisi dominan oleh Temasek yang telah divonis KPPU melanggar Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan melakukan analisis kasus tersebut berdasarkan buku-buku, pendapat-pendapat ahli hukum dan peraturan-peraturan yang terkait.

BAB III PENUTUP

Dalam bab terakhir ini terdiri atas dua sub bab yaitu sub bab pertama berupa kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang diperoleh dari hasil penelitian secara keseluruhan dalam penulisan ini dan pada sub bab yang kedua berisi tentang saran yang berhubungan dengan kesimpulan terakhir yang dicapai dari hasil penelitian hukum ini.