



ISSN Print: XXXX-XXXX
ISSN Online: XXXX-XXXX

Editorial Office : Faculty of Law, Jambi University, Jalan Lintas Sumatera, Jambi 36122, Indonesia.

zaaken@unja.ac.id

<http://online-journal.unja.ac.id/zaaken>

Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Temasek Holding dalam Perspektif UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Putri Regina

Putrireginaginting1997@gmail.com

Muskibah

muskibah@unja.ac.id

Faizah Bafadhal

faizahbafadhal@unja.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Jambi

Article History:

Submitted: 12 Desember 2019; Accepted: 17 Februari 2020; Published: 19 Februari 2020.

Abstract

This study discusses the Dominant Position regarding cross share ownership by foreign business actors, namely Temasek Holdings which has majority shares in similar companies based on business competition law. The Business Competition Supervisory Commission (KPPU) is an independent institution that has the duty and authority to oversee and handle the passage of the Law on Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. The research aims to find out and analyze how the form of monopolistic practices and unfair business competition and to find out and analyze how the KPPU's role in supervising monopolistic practices and unfair business competition is by Temasek Holdings. The type of research used is Normative Juridical with statutory approach, conceptual approach, and case approach. Based on the results of the study, it was found that through Decision, the KPPU stated the Temasek Holdings business group and its subsidiaries had been proven guilty of violating the provisions of Article 27 of the Law on Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, namely that business actors were prohibited from holding majority shares in several similar companies that carry out business activities in the same relevant field and market, if such ownership results in one business actor or a group of business actors controlling more than 50% of the market share of certain types of goods or services. Temasek Holdings was sentenced by KPPU, but Temasek Holdings argued that KPPU was not authorized to examine the Temasek group because it was established not based on Indonesian law.

Keywords: *Dominant Position; Monopolistic Practices; Unfair Business Competition.*

Abstrak

Penelitian ini membahas Posisi Dominan mengenai kepemilikan saham silang oleh pelaku usaha asing yaitu Temasek Holdings yang memiliki saham mayoritas pada perusahaan sejenis berdasarkan hukum persaingan usaha. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah lembaga independen yang memiliki tugas dan wewenang dalam mengawasi dan menangani berjalannya Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Penelitian bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana peran KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh Temasek Holdings. Tipe penelitian yang digunakan adalah Yuridis Normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan melalui Putusan KPPU menyatakan kelompok usaha Temasek Holdings beserta anak perusahaannya telah terbukti bersalah melanggar ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yaitu pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang dan pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Temasek Holdings dijatuhi hukuman oleh KPPU, akan tetapi Temasek Holdings mendalilkan bahwa KPPU tidak berwenang memeriksa kelompok Temasek karena didirikan bukan berdasarkan hukum Indonesia.

Kata Kunci: Posisi Dominan; Praktik Monopoli; Persaingan Usaha Tidak Sehat.

A. Pendahuluan

Setiap pelaku usaha selalu ingin mengembangkan usahanya semaksimal mungkin atau menjadi yang terbaik di bidangnya. Kondisi itu memaksa setiap pelaku usaha untuk meningkatkan kinerja dan daya saing, tentu melalui inovasi dan efisiensi untuk mengungguli pesaingnya. Sebagai konsekuensi keberhasilan mencapai hal itu, pelaku usaha akan memperoleh posisi dominan atau memiliki *market power* (kekuatan pasar) di pasar bersangkutan.¹

Salah satu pelaku usaha asing yaitu Temasek Holdings yang berdiri pada tahun 1974 merupakan perusahaan besar dari Singapura. Dua anak perusahaannya, yakni Singapore Telecommunication Ltd. (SingTel) dan Singapore Technologie Telemedia Pte.Ltd. (STT) memiliki saham di dua perusahaan telekomunikasi di Indonesia. SingTel saat ini memiliki 35% saham di PT. Telkomsel dan STT menguasai 40,77% saham di PT. Indosat. Kedua perusahaan tersebut 100% sahamnya dimiliki Temasek. Padahal, pangsa pasar telepon seluler di Indonesia didominasi oleh PT. Telkomsel dan PT. Indosat, hingga 84,4%. Dengan penguasaan terhadap dua operator dengan *share market* terbesar di Indonesia itu, lembaga riset indeks menghitung, Temasek

¹ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm.383.

diperkirakan menguasai 89,61% pangsa pasar industri telekomunikasi di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan adanya persaingan usaha tidak sehat.

Pada setiap industri akan selalu ada pelaku usaha yang dominan dan beberapa pelaku usaha yang lebih kecil. Pelaku usaha dominan adalah pelaku usaha yang mempunyai pangsa besar dalam pasar, yang dapat mempengaruhi harga pasar dengan memperbanyak produksinya. Yang dimaksud posisi dominan dalam Pasal 1 angka (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara para pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan kemampuan akses pada pasokan atau penjual serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Pemilikan saham mayoritas pada beberapa perusahaan dilarang, karena hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat yang ditandai dengan terciptanya posisi dominan yang pada gilirannya akan merugikan masyarakat. Demikian pula dilarang pendirian beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama apabila hal itu mengakibatkan terciptanya posisi dominan. Dampak dari kegiatan pemilikan saham mayoritas atau pendirian beberapa perusahaan pada pasar bersangkutan yang sama terjadinya "pengendalian" yang menyebabkan "posisi dominan" yang merupakan unsur utama dari larangan pemilikan saham mayoritas maupun pendirian beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama, sehingga apabila unsur utama tersebut tidak terpenuhi maka pemilikan saham mayoritas maupun pendirian beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama tidak dilarang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pendirian beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama berdampak pada timbulnya posisi dominan tersebut terjadi antara lain karena adanya penggabungan, peleburan beberapa perusahaan yang telah mempunyai pangsa pasar sebelumnya, atau adanya kerjasama dua perusahaan atau lebih, sehingga pendirian beberapa perusahaan tersebut dapat berakibat negatif pada persaingan usaha yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat, karena dapat menimbulkan integrasi horizontal yang berakibat pada adanya kekuatan kontrol pada pasar yang bersangkutan, sehingga berefek pada tereduksinya persaingan usaha dan tidak adanya lagi dorongan bagi pelaku usaha untuk melakukan efisiensi dalam upaya memenangkan persaingan usaha.

Ketentuan pemilikan saham mayoritas yang dilarang atau pendirian beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diatur dalam ketentuan Pasal 27, yang menyatakan sebagai berikut "Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan:

- a. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu
- b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.²

Temasek Holdings telah melanggar Pasal 27 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak sehat yaitu mengatur mengenai kepemilikan saham, dan Temasek Holding juga dianggap melanggar Pasal 17 ayat a karena melaksanakan hambatan interkoneksi dan mempertahankan harga tinggi sehingga bersifat anti persaingan.

Adanya dalam pemeriksaan perkara ini permasalahan yang timbul adalah bahwa dalam pembelaannya, kelompok Temasek mendalilkan bahwa KPPU tidak berwenang memeriksa karena perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam kelompok Temasek bukanlah didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan tidak beraktivitas secara langsung di Indonesia. Seperti yang dimaksud dengan pengertian pelaku usaha pada Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Bahwa Temasek Holding merupakan pelaku usaha yang berasal dari luar negeri.

Definisi Pelaku Usaha di atas dianggap cukup menghambat penegakan hukum persaingan usaha, khususnya terhadap praktik anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang berdomisili hukum di luar wilayah Indonesia, di mana praktik tersebut memiliki dampak bagi pasar dan perekonomian Indonesia.

Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pengertian dari 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

²Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.584-587.

melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.³

Kemudian KPPU menepis pembelaan kelompok Temasek tersebut dengan menyatakan bahwa kelompok Temasek adalah badan usaha sehingga memenuhi unsur “setiap orang” atau “badan usaha” dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5/1999 yang berdasarkan prinsip entitas ekonomi tunggal (*single economy entity doctrine*) dinyatakan dalam relasi induk anak perusahaan, perusahaan anak tidak memiliki independensi untuk menentukan arah kebijakan perusahaan. Konsekuensinya adalah pelaku usaha dapat dimintakan pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan oleh perusahaan lain dalam satu entitas ekonomi dalam hal ini kelompok Temasek. Meskipun pelaku usaha yang pertama beroperasi di luar yurisdiksi hukum persaingan usaha suatu Negara, sehingga sifat ekstrateritorialitas dari penegakan hukum persaingan usaha dapat terpenuhi.

Berdasarkan pembahasan diatas, permasalahan dari artikel ini membahas mengenai bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan Temasek Holding's dan peran KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh Temasek Holding's. tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis bsgsimns bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh Temasek Holdings dan untuk mengetahui dan menganalisis pengawasan terhadap praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh Temasek Holdings.

Dalam penulisan ini metode penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum normatif yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau studi kepustakaan yang berkenaan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh Temasek Holdings dalam perspektif UU Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dan penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan undang-undang dalam hal ini UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pendekatan kasus yang dilakukan dengan cara telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan KPPU yang mempunyai kekuatan tetap. Dalam penelitian, yaitu mengkaji kasus pada putusan KPPU Nomor 7/KPPU-L/2007.⁴

³Rachmadi Usman,*Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, hlm.389-390.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 93.

B. Pembahasan

1. Bentuk Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Yang Dilakukan Temasek Holding's

Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dalam putusan No. 07/KPPU-L/2007 akhirnya menyatakan bahwa Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte.Ltd., Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communications Limited., Indonesia Communications Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd., terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 ayat a Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Majelis komisi juga menghukum masing-masing membayar denda Rp. 25 (dua puluh lima) miliar rupiah.

Putusan itu mengakibatkan Temasek Holdings, Pte.Ltd., bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte.Ltd., Asia Mobile Holding Pte.Ltd., Indonesia Communications Limited., Indonesia communications Pte.Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., Singapore Telecom Mobile Pte.Ltd., untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di PT.Telkomunikasi selular dan PT. Indosat, Tbk., dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan yaitu PT. Telekomunikasi selular atau PT. Indosat Tbk. Dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap. pelepasan kepemilikan saham sebagaimana diatas dilakukan denggan syarat untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas, pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings, Pte.Ltd. maupun dengan pembeli lain dalam betuk apa pun.

Selain menghukum Temasek, KPPU juga memutuskan PT. Telkomsel bersalah karena melanggar Pasal 17 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1999. KPPU juga memerintahkan PT. Telkomsel membayar denda sebesar Rp.25 miliar dan menurunkan tarif layanannya sebesar 15% dalam jangka waktu 45 hari dari putusan ini dibuat. PT. Telkomsel tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

Dalam sidang majelis komisi KPPU menemukan fakta kepemilikan silang Temasek di PT. Indosat dan PT. Telkomsel telah menimbulkan kerugian konsumen di industri selular sebesar Rp. 14,7-30,8 triliun selama tahun 2003-2006. KPPU melihat hubungan kepemilikan silang Temasek dengan kerugian di industri selular.

KPPU juga mencatat kerugian konsumen mencatat Rp. 9,8-24 triliun per tahun akibat biaya interkoneksi yang tinggi. Kerugian terjadi akibat pengaturan tarif oleh PT. Telkomsel tersebut mencapai lebih dari 60%. Berarti pasar yang terbentuk melebihi batas yang diperoleh oleh Undang-undang antimonopoli. Dari kondisi itu, KPPU menilai terbentuk kartel pengaturan harga akibat kendali Temasek melalui jajaran direksi dan komisaris yang ditempatkan pada PT. Telkomsel dan PT. Indosat.

Kuasa hukum Temasek mempertanyakan penilaian KPPU yang menyebutkan usaha Temasek di Indonesia mengakibatkan kerugian puluhan triliun. Kuasa hukum temasek di Indonesia menyatakan bahwa unit-unit usaha Temasek berhak mempertahankan kepemilikan di PT. Telkomsel dan PT. Indosat, oleh karena itu Temasek akan melakukan banding ke Pengadilan Negeri.

Kasus ini tidak hanya sampai pada Putusan Pengadilan Negeri, kasus ini berlanjut sampai pada tingkat kasasi. MA dalam putusannya menerima dan memperbaiki putusan KPPU dan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan menyatakan bahwa Temasek bersama anak perusahaan secara sah melanggar Pasal 27 huruf a Undang-undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dampak kepemilikan silang (*cross ownership*) berdasarkan perkara No. 07/KPPU-L/2007 yang diperiksa dan diputus oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia sehubungan dengan pelanggaran terhadap Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah

- a. Adanya saham mayoritas pada dua perusahaan yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama (melanggar Pasal 27 ayat a Undang-undang No 5 Tahun 1999). Saham mayoritas dimaksud dengan adanya kendali yang dimiliki oleh satu pelaku usaha terhadap pelaku usaha lainnya.
- b. Dampak yang kedua adalah adanya tarif yang tinggi (melanggar Pasal 17 ayat (1) Undang-undang No 5 Tahun 1999) sebagai akibat dari peningkatan tingkat konsentrasi industri yang meningkatkan *market power* sehingga memberikan konsentrasi bagi pelaku usaha untuk menetapkan harga (*price market*).⁵

⁵Juliana Citra, “Kajian Hukum Tentang Kepemilikan Silang Saham Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007”, Tesis Magister Hukum Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009, hlm 122.

2. Peran KPPU Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Pelaku Usaha Asing.

Penegakan hukum persaingan usaha oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha di Indonesia sejak UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berlaku efektif. KPPU telah menjalankan tugas dan wewenang pengawasan diberikan kepadanya dengan baik. Bertolak dari pendapat tersebut, menunjukkan bahwa jumlah perkara dan putusan yang dibuat oleh KPPU dalam jangka waktu 10 tahun sejak diundangkan UU No 5 Tahun 1999 merupakan indikasi bahwa KPPU telah memperoleh pengakuan secara faktual sebagai lembaga publik, penegakan hukum dan lembaga independen untuk masalah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Perubahan paradigma dan perilaku serta kesadaran dan kepercayaan dari pelaku usaha dan masyarakat adalah wujud kerja keras KPPU dalam upaya menciptakan iklim usaha yang sehat, kondusif dan kompetitif dengan menindak atau mengeliminasi secara tegas pelaku usaha yang melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, KPPU wajib untuk menjaga dan mempertahankan kepercayaan itu melalui penegakan UU No. 5 Tahun 1999 secara tegas dan konsisten, walaupun harus diakui KPPU tidak mungkin dapat membuat keputusan yang memuaskan semua pihak yang berperkara.

Tidak dapat disangkal bahwa upaya KPPU dalam menegakkan UU No.5 Tahun 1999 dalam rangka menjamin kesempatan berusaha yang sama bagi setiap pelaku usaha melalui upaya pencegahan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tidak lah mudah karena banyak hambatan dan tantagannya, namun tetap dapat disimpulkan upaya dan usaha KPPU dinilai berjalan dengan efektif dan efisien. Salah satu contoh kasus yang menarik perhatian publik adalah terbitnya putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 tentang dugaan pelanggaran UU No.5 Tahun 1999 yang berkaitan dengan kepemilikan silang yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek.

Sejak berlakunya UU No 5 Tahun 1999 persoalan keberlakuan hukum persaingan usaha Indonesia terhadap pelaku usaha yang ada di luar negeri dan didirikan berdasarkan hukum Negara yang bersangkutan terdapat kasus yaitu dalam kasus Temasek. Namun demikian pada kesempatan ini Penulis akan sedikit menjelaskan mengenai kasus temasek. Kasus temasek ini merupakan kasus kedua yang memberlakukan hukum persaingan usaha Indonesia terhadap perusahaan yang didirikan, berkedudukan dan melakukan kegiatan bisnisnya melalui wilayah

diluar Negara republik Indonesia.

Kelompok temasek melalui anak perusahaannya yaitu STT memiliki saham sebesar 41,94% saham pada PT. Indosat, dan melalui Singtel memiliki saham sebesar 35% pada PT. telkomsel. Kelompok temasek oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha kemudian dinyatakan bersalah melanggar Pasal 27 ayat (a) karena telah melakukan kepemilikan saham silang terhadap Telkomsel dan Indosat sehingga mengakibatkan dampak anti persaingan usaha dalam pelayanan telekomunikasi seluler di Indonesia.

Atas putusan terhadap Temasek, KPPU memandang bahwa putusan tersebut sebagai upaya memperbaiki iklim persaingan usaha di Indonesia yang tidak kompetitif, terutama di bidang usaha telekomunikasi terkait pelanggaran atas undang-undang anti monopoli pada putusan tersebut ada tiga pasal yang dilanggar, yaitu: pertama Pasal 27 huruf (a) UU No 5 Tahun 1999, selengkapnya berbunyi: “menyatakan bahwa Temasek Holdings Pte.Ltd., bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd, STT communication Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte.Ltd., Asia Mobile Holding Pte.Ltd., Indonesian communication Ltd., Indonesia Communication Ptd, Ltd., Singapore Telecommunication Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Ptd.Ltd., terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 ayat a UU NO 5 Tahun 1999” dan kedua adalah Pasal 17 ayat (1) UU No. 5 tahun 1999. Terkait dengan pelanggaran Pasal 17 dan 27, maka Temasek holding’s Pte.Ltd., bersama anak perusahaannya dan PT. Telekomunikasi Selular dikenakan pidana pokok sebagaimana ditentukan Pasal 48 ayat 1. Ini menunjukkan bahwa KPPU menjatuhkan pidana denda minimal terhadap Temasek Holding’s, Pte.Ltd., bersama anak perusahaannya dan PT. Telekomunikasi Selular atas pelanggaran Pasal 17 dan 27 UU No 5 Tahun 1999. Terlepas dari pro dan kontra yang terjadi terkait dengan putusan KPPU seperti dalam kasus sebagaimana diuraikan di atas harus diakui bahwa putusan-putusan yang telah dihasilkan oleh KPPU, telah merefleksikan nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung dalam proses penegakan hukum di bidang hukum persaingan usaha. Hal ini terlihat dari putusan-putusan KPPU yang berupa perintah agar pelaku usaha menghentikan setiap perbuatan yang terbukti melanggar UU NO 5 tahun 1999 sekaligus menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang bersangkutan, sehingga keberadaan dan putusan KPPU dapat memberi arah kepada setiap pelaku usaha untuk selalu mematuhi aturan main dalam menjalankan

kegiatan usahanya.⁶

Pada hal ini yang membuat KPPU sedikit sulit menjerat Temasek Holding's dikarenakan Temasek adalah Perusahaan Investasi Asia yang didirikan dan berpusat di Singapura. Temasek merupakan milik Pemerintah Singapura melalui Menteri Keuangan (*Incorporated*), entitas yang merupakan "subjek (*persona*)" hukum yang terpisah dengan pejabat Menteri Keuangan. Temasek didirikan pada tahun 1974, Temasek mengelola berbagai investasi portfolio secara global bernilai lebih dari S\$160 miliar (USD 100 miliar), terutama di Singapura, Asia dan Negara-negara OECD. Temasek memiliki banyak sekali investasi yang mencakup berbagai industri: telekomunikasi dan media, jasa keuangan, *property*, transportasi dan *logistic*, energi dan sumber daya, infrastruktur, rekayasa dan teknologi, serta farmasi dan *bioscience*. Walaupun merupakan Badan Usaha Milik Negara, Temasek beroperasi secara independen dengan basis komersial.

Setelah melihat status dari Temasek Holding's itu sendiri, Penulis menyadari adanya kekaburan norma pada Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999. Ketentuan umum Undang-undang Nomor 5/1999 pada Pasal 1 angka 5 mengakomodir definisi pelaku usaha sebagai 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. Apabila ditafsirkan dalam pengertian luas (ekstensif), pelaku usaha yang menjadi objek pengawasan Komisi adalah seluruh pelaku usaha yang melakukan atau terlibat dalam kegiatan usaha di Indonesia tanpa memandang kedudukan dan kewarganegaraan pelaku usaha yang bersangkutan, yang selanjutnya dapat menjadi objek penegakan hukum persaingan usaha yang berlaku di Indonesia atas dugaan tindakan anti persaingan yang dilakukan perusahaan yang bersangkutan. Secara otomatis, pemegang saham dalam suatu perusahaan yang beroperasi di Indonesia dan berkedudukan di luar negeri dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan anti persaingan yang terjadi. Perluasan definisi Pelaku Usaha menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 perlu dilakukan untuk mempertegas ekstrateritorialitas penegakan hukum persaingan usaha Indonesia.

Adapun kelompok pelaku usaha menurut Knud Hansen, dkk adalah

⁶Juliana Citra, "Kajian Hukum Tentang Kepemilikan Silang Saham Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007", hlm 122.

“Beberapa badan usaha mandiri yang bergabung menjadi satu kesatuan ekonomi yang mandiri. Badan-badan usaha mandiri tersebut berada di bawah satu pimpinan yang sama yang memperlihatkan keluar bahwa induk perusahaan membuat perencanaan secara seragam untuk semua anak perusahaannya.” Berdasarkan pada pengertian ini, dapat dinyatakan bahwa pelaku usaha maupun gabungan pelaku usaha bukanlah suatu permasalahan dalam menegakkan hukum persaingan usaha. Namun, gabungan pelaku usaha dapat saling mempengaruhi persaingan dalam kegiatan usaha tanpa memandang kedudukan hukum pelaku usaha. Perumusan Undang-Undang Nomor 5/1999 sejalan dengan perumusan undang-undang ini telah mengisyaratkan implementasi prinsip ekstrateritorialitas dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. Keterlibatan pelaku usaha asing telah diprediksikan akan terjadi dalam kegiatan usaha di Indonesia. Secara lengkap konsiderans Undang-Undang Nomor 5/1999 menyatakan: “Bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian Internasional.”⁷

Melihat dari kasus perkara No. 07/KPPU-L/2007 KPPU telah memutuskan dengan 9 poin dalam amar putusannya kepada Temasek. Penulis melihat Temasek setimpal mendapatkan hukuman tersebut, karena telah melanggar Pasal 27 ayat (a) UU No. 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persainagan Usaha Tidak Sehat. Tapi jika kita melihat pengertian pelaku usaha itu sendiri yang terdapat pada Pasal 1 butir 5 UU No. 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persainagan Usaha Tidak Sehat “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”

Jadi, kelompok Temasek mendalilkan bahwa KPPU tidak berwenang memeriksa kelompok temasek karena didirikan bukan berdasarkan hukum Indonesia dan tidak melakukan aktivitasnya di Indonesia. Hal ini diperkuat dengan pendapat Hikmahanto Juana yang menyatakan KPPU tidak dapat menggunakan

⁷Kristian Hutapea, “Penerapan Prinsip Ekstrateritorialitas Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan Kppu Nomor: 7/Kppu-L/2007 Tentang Kasus Temasek)”, Skripsi sarjana hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2018, hlm. 89.

yurisdiksi teritorial karena hukum Indonesia tidak mengakui konsep ekonomi tunggal lebih lanjut beliau menyatakan bahwa KPPU juga tidak menggunakan yurisdiksi personal karena STT tidak didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan bukanlah suatu entitas Indonesia. KPPU juga tidak dapat menggunakan yurisdiksi universal oleh karena yurisdiksi tersebut hanya berlaku terbatas pada keterbatasan kejahatan intenasional.

KPPU berpendapat bahwa KPPU berwenang melakukan pemeriksaan terhadap kelompok temasek yang pada intinya dengan alasan, yang diantaranya: bahwa kelompok temasek adalah badan usaha sehingga memenuhi unsur setiap orang atau badan usaha sebagaimana dirumuskan Pasal 1 angka 5 UU no 5 tahun 1999, yang berdasarkan pada prinsip "*single economy entity doctrine*" dinyatakan bahwa hubungan induk perusahaan dengan anak perusahaan dimana anak perusahaan tidak mempunyai independensi untuk menentukan arah kebijakan perusahaan. Konsekuensi dari prinsip ini maka pelaku usaha dapat dimintakan pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha lain dalam satu kesatuan ekonomi, meskipun pelaku usaha yang pertama beroperasi diluar yurisdiksi hukum persaingan usaha suatu Negara, sehingga hukum persaingan usaha dapat bersifat *extraterritorial*.⁸

Ketentuan ekstraterritorialitas dalam hukum positif pada hukum persaingan usaha di Indonesia, Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 04/K/KPPU/2005 membenarkan Putusan KPPU 07/KPP-L/2004 tentang kasus penjualan VLCC oleh Pertamina, dimana dalam kasus ini KPPU menerapkan prinsip ekstraterritorialitas. Ekstraterritorialitas penegakan hukum persaingan usaha merupakan keniscayaan dari kondisi perekonomian Indonesia yang makin terintegrasi dengan ekonomi internasional. Poin penting dari ekstraterritorialitas penegakan hukum persaingan usaha adalah perluasan yurisdiksi sehingga hukum persaingan usaha, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 5/1999 dan segenap peraturan pelaksanaannya, dapat diberlakukan pula bagi pihak-pihak atau pelaku-pelaku usaha yang berada di negara lain namun tindakannya memiliki dampak anti persaingan terhadap pasar dan kondisi perekonomian di Indonesia. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 5/1999 mengkehendaki Komisi memiliki tugas dan wewenang yang bersifat ekstraterritorial.

Prinsip ekstraterritorialitas memiliki koherensi dengan *Single Economic Entity*

⁸Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, hlm. 383.

Doctrine, dimana doktrin ini tidak dinyatakan keberlakuannya secara eksplisit dalam hukum positif di Indonesia. Hal ini bertalian dengan tidak dikenalnya terminologi *Holdong Company* dalam hukum positif Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas hanya dikenal terminologi anak perusahaan. Hal ini menjadi legitimasi akan keberadaan *holding company* di Indonesia. Oleh karena itu terdapat urgensi keberadaan peraturan hukum yang secara eksplisit dan terang mengakui eksistensi *holding company* di Indonesia sehingga sejalan prinsip Ekstrateritorialitas dan *Single Economic Entity Doctrine*.⁹

Jadi, Penulis merasa adanya Pasal yang kabur atau perlu di revisi dalam UU No 5 Tahun 1999 Pasal 1 angka 5. Menurut penulis KPPU memang berhak menghukum pelaku usaha asing yaitu Temasek holding's dan anak perusahaannya. Namun demikian, penerapan sanksi terhadap Temasek sebetulnya mengalami polemik akibat aturannya yang masih kabur. Dengan demikian, agar KPPU tidak lagi kesulitan menjerat pelaku usaha asing, perlu untuk merevisi Pasal 1 angka 5 UU no 5 Tahun 1999.

C. Kesimpulan

1. Bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh Temasek Holding's adalah penyalahgunaan kepemilikan saham dan posisi dominan dalam industri telekomunikasi di Telkomsel dan Indosat. Perbuatan yang dilakukan pelaku usaha telah melanggar pasal 27 (a) UU No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Akibatnya biaya layanan telekomunikasi pada saat itu mengalami kenaikan yang tidak wajar dan memicu terjadinya inflasi yang merugikan masyarakat luas.
2. Peran KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat terbilang cukup rumit karena KPPU mengalami kesulitan dalam menjerat Temasek adalah perusahaan yang berada di luar wilayah Indonesia. Hal ini disebabkan oleh kaburnya definisi Pasal 1 angka 5 UU No 5 Tahun 1999 yang tidak menjangkau perusahaan asing.

⁹Kristian Hutapea, "Penerapan Prinsip Ekstrateritorialitas Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan Kppu Nomor: 7/Kppu-L/2007 Tentang Kasus Temasek)", hlm. 89.

Daftar Pustaka

Buku/Artikel

Juliana Citra, "*Kajian Hukum Tentang Kepemilikan Silang Saham Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007*", Tesis Magister Hukum Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009, hlm 122.

Kristian Hutapea, "*Penerapan Prinsip Ekstrateritorialitas Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan Kppu Nomor: 7/Kppu-L/2007 Tentang Kasus Temasek)*", Skripsi sarjana hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2018, hlm. 89.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 93

Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, Hlm.383.

Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.584-587.

Peraturan/ Putusan Hukum

Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Republik Indonesia. Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Republik Indonesia. Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Putusan KPPU Nomor 496 K /Pdt.Sus/2008.