

## SINGLE ECONOMIC ENTITY: Kajian Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Udin Silalahi  
Universitas Pelita Harapan  
Email: udin.silalahi@uph.edu

### *Abstract*

*Single economic entity doctrine has just been applied in Indonesia. KPPU applied this doctrine in the Temasek case. This application becomes controversial among law practitioners, exactly between lawyers and KPPU. Single economic entity doctrine has been well-known in the terminology of competition business law meanwhile some law practitioners argued that this doctrine is not common yet in Indonesia. This article discusses and elaborates whether the competition business law in Indonesia has been regulated and how KPPU applies the aforementioned doctrine based on the competition business law in Indonesia. This article is normative using library research. There are three approaches used in the article; they are the act, the case, and the conceptual approaches. The result shows that single economic doctrine is implicitly regulated in the Act No. 5 Year 1999. KPPU has applied the act and decided that Temasek Group contravened the Article 27, the Act no. 5 Year 1999 about share cross ownership.*

*Doktrin entitas ekonomi tunggal adalah suatu doktrin yang baru pernah diterapkan di Indonesia. KPPU telah menerapkan doktrin ini pada kasus Temasek. Penerapan doktrin menjadi kontroversi di antara penegak hukum, terutama antara pengacara dan KPPU. Diketahui bahwa doktrin entitas ekonomi tunggal adalah suatu doktrin yang sudah dikenal dalam terminologi hukum persaingan usaha sementara beberapa praktisi hukum mengatakan bahwa doktrin ini belum dikenal dalam hukum Indonesia. Dalam artikel ini akan membahas dan mengelaborasi ketentuan hukum persaingan usaha Indonesia apakah sudah diatur atau belum dan bagaimana KPPU menerapkan doktrin ini menurut hukum persaingan usaha Indonesia. Penelitian ini menggunakan penelitian normatif dengan tinjauan kepustakaan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, dan pendekatan kasus serta pendekatan konseptual. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa doktrin entitas*

*ekonomi tunggal telah diatur secara implisit dalam UU No. 5/1999 dan KPPU telah menerapkan UU No. 5/1999 dan menetapkan bahwa Temasek Grup melanggar Pasal 27 UU No. 5/1999 tentang kepemilikan saham silang.*

*Keywords: competition law, single economic entity*

## Pendahuluan

Semakin berkembangnya perekonomian di Indonesia, semakin berkembang pula persaingan usaha yang terjadi diantara para pelaku usaha. Adapun tujuan yang paling utama dari para pelaku usaha melakukan persaingan usaha adalah untuk menguasai pasar bersangkutan. Untuk itu pelaku usaha melakukan pengembangan usahanya baik secara internal maupun secara eksternal. Yang dimaksud pengembangan usaha secara internal adalah mengembangkan usahanya dengan memperbesar kegiatan usahanya melalui membuka cabang atau mendirikan anak perusahaannya. Sedangkan pengembangan usaha secara eksternal adalah dengan mengambil alih saham perusahaan yang lain baik secara horizontal, maupun secara vertikal atau secara diagonal.<sup>1</sup> Secara hukum pengembangan kegiatan usaha tersebut badan hukum yang mengambil alih dan yang diambilalih masih tetap pada badan hukum masing-masing dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT). Oleh karena itu masing-masing PT memiliki kebebasan dan tanggung jawab sendiri, karena memiliki doktrin *Corporate Separate Legal Entity*. Artinya bahwa masing-masing badan hukum mempunyai personalitas sendiri yang mempunyai tanggungjawab sendiri secara hukum. Akan tetapi, akibat kepemilikan saham suatu perseroan di beberapa perseroan dapat membentuk suatu PT dan menjadi *holding company*. Suatu PT dapat menjadi *holding company* ketika adanya kepemilikan saham oleh badan hukum atau perorangan. *Holding company* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut.<sup>2</sup> Perusahaan ini terdiri dari induk perusahaan dan anak perusahaan yang saling terkait. Namun demikian keterkaitan perusahaan yang satu dengan anak perusahaan atau perusahaan yang lain secara ekonomi dapat dinyatakan sebagai suatu entitas ekonomi tunggal atau yang disebut dengan *single economic entity*.

Secara ekonomi *single economic entity* memberikan dampak positif bagi pelaku usaha yang saling terkait, yaitu dapat menentukan kebijakan atau manajemen yang sama terhadap setiap pelaku usaha yang terkait atau dengan anak perusahaannya

1 Udin Silalahi. Pengawasan Merger Menurut Peraturan Pemerintah No. 57/2010, *Law Review* Vol. X No. 2 November 2010, h. 213

2 Munir Fuady. *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis* (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999), h.84.

yang dapat menghasilkan efisiensi. Akan tetapi dipihak lain, entitas ekonomi tunggal dapat memberi dampak terhadap anak perusahaannya yaitu tidak mendapat kebebasan dalam menentukan arah dan kebijakan perusahaan tersebut. Dengan kata lain, induk perusahaan dengan membentuk entitas ekonomi tunggal yang dapat mengontrol anak perusahaannya tanpa memberikan kebebasan kepada anak perusahaan tersebut. Ketidakbebasan anak perusahaan tersebut mengakibatkan anak-anak perusahaan disebut sebagai menjadi satu entitas ekonomi tunggal. Dampak entitas ekonomi tunggal adalah perilaku setiap anak perusahaan dianggap menjadi sama. Oleh karena itu, ditinjau dari aspek hukum persaingan usaha salah satu pelaku usaha melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, maka semua entitas ekonomi tunggal tersebut dinyatakan melanggar hukum persaingan usaha tersebut, walaupun secara hukum badan usahanya terpisah, yaitu masing-masing mempunyai badan hukumnya masing-masing.

*Single economic entity* pertama kali diterapkan di Uni Eropa dalam kasus *deystuff* pada tahun 1972 dan terus berkembang dalam dunia persaingan usaha, khususnya di Uni Eropa. Suatu perusahaan dapat dikatakan sebagai entitas ekonomi tunggal atau *Single Economic Entity* bukan hanya dilihat dari kepemilikan saham yang dimiliki harus melebihi 50% dan menjadi saham mayoritas. Namun apabila suatu perusahaan memiliki saham dibawah 50% tetapi, dapat mengendalikan anak perusahaan yang mengakibatkan anak perusahaan tidak memiliki kebebasan dalam menjalankan perusahaannya, dapat dikatakan sebagai *single economic entity*.<sup>3</sup>

Doktrin *single economic entity* tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5/1999), tetapi secara implisit dapat ditemukan ketentuan yang mengaturnya yaitu Pasal 27 tentang kepemilikan saham silang. Salah satu kasus yang pernah ditangani oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dengan menggunakan doktrin *single economic entity* adalah pada kasus *Temasek holding company*. Dalam kasus tersebut, *Temasek holding company* yang memiliki induk perusahaan di Singapura ditetapkan terbukti melakukan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia dengan melakukan praktek monopoli dalam pasar jasa layanan telekomunikasi seluler di Indonesia. Putusan KPPU yang didukung oleh Mahkamah Agung tentang kasus *Temasek holding company* dalam penerapan doktrin *single economic entity* mengakibatkan berbagai pendapat dan perdebatan. Ada pendapat mengatakan bahwa doktrin tersebut tidak dikenal dalam sistem hukum di Indonesia. Hal ini terjadi karena kurangnya kejelasan dalam penerapan dan pengaturan doktrin *single economic entity* dalam peraturan perundang-

3 Valentine Korah. *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice* (Oxford: Hard Publishing, 2000), h. 38.

undangan di Indonesia.<sup>4</sup> Namun Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah menerapkan doktrin tersebut dalam kasus Temasek. Berdasarkan pemikiran di atas permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah bagaimana ketentuan pengaturan doktrin *single economic entity* berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan bagaimana penerapan doktrin *single economic entity* oleh KPPU di Indonesia?

### Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan tersebut di atas, metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan studi kepustakaan dengan pendekatan undang-undang, dan pendekatan kasus serta pendekatan konseptual. Adapun undang-undang yang digunakan adalah UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan UU No. 40/2007 tentang Perseoran Terbatas serta pendekatan konseptual, yaitu menggunakan konsep atau doktrin *single economic entity* yang berlaku dalam penegakan hukum persaingan usaha.

### Pembahasan

#### Pengaturan *Single Economic Entity Doctrine* di Indonesia

Pengaturan doktrin *single economic entity* tidak diatur secara eksplisit dalam UU No. 5/1999 namun diatur secara implisit. Pada prinsipnya dilihat dari aspek ekonomi, *single economic entity* diperbolehkan jika entitas ekonomi tunggal tersebut tidak melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, karena hal itu dapat juga menciptakan efisiensi ekonomi bagi pengembangan perusahaan yang terkait. Keterkaitan antara suatu perusahaan dengan perusahaan yang lain biasanya akibat adanya kepemilikan saham di beberapa perusahaan oleh pelaku usaha tertentu.

Di dalam Pasal 27 UU No. 5/1999 ditetapkan larangan kepemilikan saham silang. Pasal 27 UU No.5 Tahun 1999, yang mengatakan bahwa: "Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan (a) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; (b) dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh

<sup>4</sup> Andi Fahmi Lubis et all. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks* (Jakarta: GTZ), h. 187.

puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

Kriteria sebuah perusahaan dapat dikatakan menjadi satu entitas ekonomi dengan perusahaan yang lain (sebagai *single economic entity*) pertama adalah adanya kepemilikan saham suatu pelaku usaha pada perusahaan yang lain. Pengembangan suatu perusahaan dapat melalui pendirian anak-anak perusahaan sehingga terbentuk sebuah kelompok usaha antara induk perusahaan dengan anak-anak perusahaan atau melalui akuisisi saham perusahaan yang lain baik secara horizontal, vertikal maupun secara diagonal. Penguasaan saham oleh satu perusahaan di beberapa perusahaan mengakibatkan adanya kontrol atas perusahaan-perusahaan tersebut. Namun, ketika perusahaan kelompok tersebut bertumbuh dengan tidak terkendali dapat menimbulkan terjadinya praktik monopoli dalam persaingan usaha yang ada.<sup>5</sup> Induk perusahaan atau biasa disebut juga dengan *holding company*<sup>6</sup> memiliki tujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut. Perusahaan induk biasanya memiliki anak-anak perusahaan yang bergerak dalam bidang bisnis yang berbeda-beda.<sup>7</sup>

Sebuah induk perusahaan memiliki tanggung jawab terhadap anak perusahaannya sebagai kelompok usaha. Tanggung jawab hukum dari perusahaan induk dalam perusahaan kelompok sebagai pemegang saham adalah hanya terbatas nilai saham.<sup>8</sup> Akan tetapi, prinsip *piercing the corporate veil* diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Pasal 3 ayat 2. Berdasarkan hal tersebut maka prinsip *piercing the corporate veil* berlaku apabila:<sup>9</sup> (a) Induk perusahaan mengendalikan anak perusahaan yang menyebabkan anak perusahaan tidak mandiri secara ekonomi dan anak perusahaan hanya menjadi instrumen induk perusahaan; (b) Induk perusahaan terbukti menunjukkan tidak adanya itikad baik dengan cara hanya memanfaatkan anak perusahaan; dan (c) Induk perusahaan hanya menggunakan kekayaan untuk kepentingan induk perusahaan saja sehingga anak perusahaan mengalami kerugian.

---

5 Ratna Yuliani. *Tanggung Jawab Induk Perusahaan Terhadap Anak Perusahaan Dalam Suatu Perusahaan Kelompok* (Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2013), h. 2.

6 Munir Fuady. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, buku kesatu (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996), h. 88.

7 Munir Fuady. *Hukum Bisnis...*, h. 89.

8 Namun dalam hal-hal tertentu, tanggungjawab hukum pemegang saham melebihi dari jumlah sahamnya dengan adanya prinsip Piercing the corporate veil. Lihat Shanti Rachmadyah, *Klinik Hukum Perusahaan*.

9 Nita Ariyani, *Tanggung Jawab Hukum Dalam Kontruksi Perusahaan Induk (Holding Company) dan Anak Perusahaan dalam Perusahaan Grup*, <http://lawandbeauty.blogspot.co.id/2013/07/tanggung-jawab-hukum-dalam-kontruksi.html>, diakses pada 11 November 2015.

Dengan doktrin *single economic entity*, pemegang saham dapat bertanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan oleh anak perusahaan jika berdampak terhadap persaingan usaha tanpa perlu diterapkannya doktrin *piercing corporate veil* di bawah rezim hukum persaingan usaha.

Larangan kepemilikan saham silang tersebut bagi pelaku usaha apabila kepemilikan saham mayoritas oleh satu pelaku usaha di beberapa perusahaan mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% atas satu jenis barang atau jasa tertentu, atau dua atau tiga pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar atas satu jenis barang atau jasa tertentu. Jadi, kriteria larangan terhadap kepemilikan saham silang menurut Pasal 27 UU No. 5/1999 adalah *yang pertama*, memiliki saham mayoritas di beberapa perusahaan dan *yang kedua*, adanya penguasaan pangsa pasar yang berpotensi melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan. Ketentuan Pasal 27 menjelaskan adanya *single economic entity* karena adanya kepemilikan saham silang oleh satu pelaku usaha di beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama. Artinya, usaha dan kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha adalah produk atau jasa yang sama.

Kepemilikan saham mayoritas oleh suatu pelaku usaha di beberapa perusahaan artinya tidak harus memiliki saham lebih dari 50%, tetapi mayoritas adalah mempunyai saham lebih besar diantara pelaku usaha yang lain pada badan hukum (PT) tersebut. Oleh karena itu, syarat kedua adalah bahwa akibat kepemilikan saham di beberapa perusahaan tersebut mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% pada pasar yang bersangkutan. Artinya, pelaku usaha tersebut mempunyai posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU No. 5/1999.

Kepemilikan saham dibawah 51% di beberapa perusahaan tidak tertutup kemungkinan dapat mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dilihat dari pengaruh pelaku usaha yang memiliki saham di beberapa perusahaan (dalam hal ini anak perusahaan) tersebut sebagai perusahaan pengendali.<sup>10</sup> Kepemilikan saham ini biasanya memiliki keistimewaan misalnya ketika memiliki saham 25% di sebuah perusahaan, maka perusahaan dapat menempatkan orang atau pegawainya menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris di beberapa perusahaan tersebut. Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia tentang kepemilikan tunggal pada Perbankan Indonesia menjelaskan

<sup>10</sup> Ehlermann, Laporan Ahli SingTel dan ST Mobile, h. 68.

Pengertian “kendali” tidak hanya mencakup akuisisi kepemilikan saham mayoritas tetapi juga transaksi yang menghasilkan kemampuan menggunakan pengaruh yang menentukan atas badan usaha lain.

pemegang saham pengendali adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang:<sup>11</sup> (a) memiliki saham bank sebesar 25% atau lebih jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara; (b) memiliki saham bank kurang dari 25% dari jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian bank baik secara langsung maupun tidak langsung. Jadi, setiap pemegang saham hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada 1 (satu) bank.<sup>12</sup> Artinya, di sektor perbankan tidak diperbolehkan suatu pelaku usaha atau pemegang saham mempunyai saham mayoritas di beberapa bank.

Pelaku usaha yang mempunyai kendali atas pelaku usaha yang lain atau anak perusahaannya, anak perusahaannya mengikuti kebijakan atau setiap arahan dari perusahaan induk. Ketika suatu perusahaan (induk) melakukan kepemilikan saham silang terhadap anak-anak perusahaannya, hal ini dapat menyebabkan *single economic entity* yang dasar pemikirannya adalah (a) Tidak memberikan kebebasan kepada anak perusahaan untuk mengambil keputusan berkaitan dengan perilaku pasar; (b) Adanya alokasi fungsi internal.

Namun ketika anak perusahaan melakukan perjanjian anti persaingan atau melanggar ketentuan UU No. 5/1999, maka perusahaan induk juga dapat dianggap sebagai bagian dari perjanjian tersebut. Dengan tidak adanya kebebasan dari anak perusahaan tersebut, maka ketika anak perusahaan melanggar apa yang diperintahkan oleh induk perusahaan, maka hal ini dapat menjadi tanggung jawab anak perusahaan secara individu. Oleh karena itu, perlu dilakukan penilaian terhadap suatu perusahaan induk apakah dapat mengontrol anak perusahaannya baik secara hukum maupun secara *de facto*. Penilaian-penilaian tersebut adalah: (a) Suatu perusahaan induk atau *holding company* dapat mengontrol suatu perusahaan lain atau anak perusahaan jika perusahaan induk tersebut memiliki saham lebih dari 50% pada anak perusahaan atau perusahaan lain; (b) Pemegang saham minoritas dapat juga mengontrol jika diberikan hak-hak khusus kepadanya; (c) Salah satu pemegang saham yang besar dan sisanya tersebar pada pemegang saham yang kecil-kecil; (d) Kontrol bersama jika saham dimiliki sama-sama 50% oleh dua pelaku usaha dan ini dapat dianggap sebagai satu entitas ekonomi.

Peraturan mengenai kepemilikan saham juga diatur di dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menetapkan bahwa (1) Perseroan dilarang mengeluarkan saham baik untuk dimiliki sendiri maupun dimiliki oleh Perseroan lain, yang sahamnya secara langsung atau tidak

11 Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006.

12 Udin Silalahi. *Single Presence Policy Ditinjau Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 27-No. 2 Tahun 2008, h. 32.

langsung telah dimiliki oleh Perseroan; (2) Ketentuan larangan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat satu (1) tidak berlaku terhadap kepemilikan saham yang diperoleh berdasarkan peralihan karena hukum, hibah, atau hibah wasiat; (3) Saham yang diperoleh berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat dua (2), dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah tanggal perolehan harus dialihkan kepada pihak lain yang tidak di larang memiliki saham dalam Perseroan; (4) Dalam hal Perseroan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perusahaan efek, berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Penjelasan Pasal 36 Ayat (1) UU/40/2007 menetapkan bahwa pada prinsipnya, pengeluaran saham adalah suatu upaya pengumpulan modal, maka kewajiban penyeteroran atas saham seharusnya dibebankan kepada pihak lain. Demi kepastian hukum, pasal ini menentukan bahwa perseroan tidak boleh mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri. Larangan tersebut termasuk juga larangan kepemilikan silang (*cross ownership*) yang terjadi apabila perseroan memiliki saham yang dikeluarkan oleh perseroan lain yang memiliki saham perseroan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengertian kepemilikan silang secara langsung adalah apabila perseroan pertama memiliki saham pada perseroan kedua tanpa melalui kepemilikan pada satu “perseroan antara” atau lebih, dan sebaliknya Perseroan kedua memiliki saham pada perseroan pertama. Pengertian kepemilikan silang secara tidak langsung adalah kepemilikan Perseroan pertama atas saham pada Perseroan kedua melalui kepemilikan pada satu “perseroan antara” atau lebih dan sebaliknya perseroan kedua memiliki saham pada perseroan pertama. Lebih lanjut disebutkan pada penjelasan Ayat (2) bahwa kepemilikan saham yang mengakibatkan pemilikan saham oleh perseroan sendiri atau pemilikan saham secara kepemilikan silang tidak dilarang jika kepemilikan saham tersebut diperoleh berdasarkan peralihan karena hukum, hibah, atau hibah wasiat oleh karena dalam hal ini tidak ada pengeluaran saham yang memerlukan setoran dana dari pihak lain sehingga tidak melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selain ketentuan Pasal 27 mengatur larangan kepemilikan saham silang, Pasal 28 ayat (2) UU No. 5/1999 menetapkan larangan pengambilalihan saham perusahaan lain yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.<sup>13</sup> Ketentuan ini mencegah potensi suatu pelaku usaha tidak melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat melalui pengambilalihan saham perusahaan lain. Oleh karena itu pengambilalihan saham suatu saham perusahaan oleh suatu pelaku usaha tertentu, apabila mencapai *threshold*

<sup>13</sup> Pasal 28 ayat (2) UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 57/2010 tentang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham perusahaan, maka pengambilalihan saham tersebut harus dilaporkan kepada KPPU.<sup>14</sup>

Kepemilikan saham dapat mengakibatkan terjadinya kepemilikan saham silang (*cross ownership*) yang diperoleh melalui:<sup>15</sup> (1) investasi langsung, merupakan bentuk investasi dengan cara membangun, membeli secara total, atau mengakuisisi perusahaan; (2) investasi portfolio, merupakan investasi melalui kegiatan pasar modal dengan instrument surat berharga seperti saham dan obligasi; (3) aksi korporasi, yaitu berupa *initial public offering* (IPO), *right issue*, *stock split*, pembagian saham bonus, pembagian deviden berupa deviden saham, additional listing, penawaran tender, divestasi, pengambilalihan perusahaan terbuka, serta transaksi material yaitu setiap pembelian saham termasuk dalam rangka pengambilalihan, penjualan saham, penyertaan dalam badan usaha, proyek, dan atau kegiatan usaha tertentu.<sup>16</sup> Hal ini merupakan peralihan saham karena hukum.

Cara kepemilikan saham tersebut merupakan cara yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha untuk memperoleh kepemilikan saham atas suatu perusahaan secara sah. Akan tetapi transaksi material yaitu seperti pengambilalihan saham ditinjau dari aspek hukum persaingan usaha, dilakukan penilaian potensi dapat mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan.

Kriteria kedua sebuah perusahaan dikatakan menjadi satu entitas ekonomi dengan perusahaan yang lain adalah adanya Jabatan Rangkap di beberapa Perusahaan. Biasanya jabatan rangkap karena adanya kepemilikan saham silang suatu pelaku usaha di beberapa perusahaan, baik yang melakukan kegiatan usaha yang sejenis maupun adanya keterkaitan kegiatan dalam proses produksi suatu barang atau tidak ada sama sekali keterkaitan kegiatan usahanya sama sekali. Seseorang yang merangkap jabatan di perusahaan lain baik itu secara vertikal, horizontal maupun diagonal dapat menyebabkan timbulnya persaingan usaha tidak sehat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU No. 5/1999 yang menetapkan bahwa "Seseorang yang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari

14 Udin Silalahi. *Single Presence Policy Ditinjau Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, h.218. Threshold yang dimaksud Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.57/2010 adalah apabila nilai aset pengambilalihan perusahaan tersebut terdiri dari:

Nilai aset sebesar Rp.2.500.000.000.000 (dua triliun lima ratus miliar) rupiah; dan/atau Nilai penjualan sebesar Rp.5.000.000.000.000 (lima triliun) rupiah.

15 Salim H.S. dan Budi Sutrisno. *Hukum Investasi di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h. 38.

16 Gunawan Widjaya. *Hak Individual dan Kolektif Para Pemegang Saham*, cet.1 (Jakarta: Forum Sahabat, 2008), h. 14.

suatu perusahaan, pada waktu yang bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan–perusahaan tersebut: (a) berada dalam pasar bersangkutan yang sama; atau (b) memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha; atau (c) secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”.

Larangan jabatan rangkap sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU No. 5/1999, karena kedudukan seseorang di beberapa perusahaan pada saat yang bersamaan menjadi sebagai disreksi atau komisaris dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Jabatan rangkap tersebut mempunyai potensi untuk menentukan kebijakan yang sama terhadap beberapa perusahaan tersebut. Oleh karena itu, biasanya penempatan seseorang untuk menduduki jabatan rangkap tersebut memang untuk melaksanakan fungsi tersebut khususnya oleh karena jabatan rangkap tersebut ditempatkan oleh pelaku usaha yang memiliki saham di beberapa perusahaan.

Ada tiga jenis jabatan rangkap yaitu: a) Secara Horizontal, bahwa pelaku usaha yang bergerak di bidang yang sama. Direksi atau Komisaris merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain yang bergerak di dalam pasar yang bersangkutan yang sama. b) Secara Vertikal, yaitu pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha yang lain memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha yang sama yakni dari hulu ke hilir.<sup>17</sup> Misalnya, Direksi atau Komisaris menduduki jabatan pada perusahaan pemasok bahan baku dan menjadi Direksi atau Komisaris pada perusahaan produsen. c) Secara Diagonal, yaitu kegiatan pelaku usaha antara satu dengan pelaku usaha yang lain tidak ada keterkaitan usaha sama sekali. Direksi atau Komisaris merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain yang berbeda dengan pasar bersangkutan.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa secara implisit dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat ketentuan yang mengatur *single economic entity*, yaitu Pasal 27 tentang kepemilikan saham silang. Kepemilikan saham yang dimiliki oleh pelaku usaha di anak perusahaan atau di perusahaan lain membuat adanya hubungan ekonomi antara induk perusahaan dengan anak perusahaan atau perusahaan lain. Selain itu Pasal 28 tentang pengambilalihan saham perusahaan dapat menjadikan suatu perusahaan dengan perusahaan lain menjadi satu entitas ekonomi tunggal

---

17 Pasal 14 UU No.5 Tahun 1999 “Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.”

baik secara horizontal, vertikal maupun secara diagonal. Demikian juga Pasal 26 tentang jabatan rangkap dapat mengakibatkan terjadinya entitas ekonomi tunggal, karena seseorang yang memiliki kedudukan sebagai direksi atau komisaris di beberapa perusahaan karena orang tersebut dapat mengkoordinasikan kegiatan usaha dari perusahaan-perusahaan dimana orang tersebut menjabat,<sup>18</sup> karena biasanya seseorang menduduki jabatan rangkap karena adanya kepemilikan saham di beberapa perusahaan oleh suatu pelaku usaha yang menempatkan seseorang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris untuk menjamin koordinasi diantara perusahaan-perusahaan tersebut. Jadi pengaturan tentang *single economic entity* secara normatif terdapat di beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana disebutkan di atas.

### Penerapan *Single Economic Entity Doctrine* di Indonesia

Doktrin *single economic entity* merupakan hal yang baru di Indonesia. Hal yang wajar jika doktrin tersebut menjadi perdebatan diantara penegak hukum persaingan usaha di Indonesia. Doktrin *single economic entity* diterapkan pertama kali pada kasus Temasek dengan nomor putusan 07/KPPU-L/2007. Banyak pihak yang mempertanyakan keabsahan penerapan doktrin tersebut. Dalam sebuah tulisan elektronik disebutkan bahwa KPPU telah salah dalam menerapkan “doktrin antah berantah” yang disebut doktrin *single economic entity*.<sup>19</sup> Saksi ahli tergugat Prof. Hikmahanto Juwana juga mengatakan bahwa penerapan doktrin *single economic entity* tidak dikenal dalam hukum persaingan usaha Indonesia. Ia juga mengatakan apabila prinsip doktrin *single economic entity* digunakan untuk melihat dari aspek pengendalian induk perusahaan terhadap anak perusahaan, adapun syarat-syaratnya adalah:<sup>20</sup> (a) terdapat manajemen bersama antara induk dan anak perusahaan, (b) rencana induk perusahaan juga meliputi kegiatan ekonomi dari anak-anak perusahaannya, dan (c) anak-anak perusahaan tidak diperkenankan membantah tindakan manajemen perusahaan yang telah ditetapkan tersebut

Menurut Montag, bahwa agar induk perusahaan dan anak perusahaan dianggap sebagai suatu *single economic entity*, maka harus terlihat jelas bahwa anak perusahaan tidak memiliki kebebasan bertindak maupun kebebasan ekonomi secara mutlak.<sup>21</sup> Beberapa faktor lain yang dapat membuktikan induk perusahaan dan anak perusahaan yang terafiliasi dapat dikatakan sebagai sebuah *Single Economic*

18 Pasal 14 UU No.5 Tahun 1999.

19 A. Junaidi, “Menguji Kebenaran Hukum Persaingan dan KPPU”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol23174/menguji-kebenaran->, diakses pada tanggal 12 November 2015.

20 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 156-157.

21 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 156-157.

*Entity* yaitu adanya pengendalian induk perusahaan terhadap anak perusahaan dan ketergantungan ekonomi anak perusahaan terhadap induk perusahaan.<sup>22</sup>

Adapun implikasi dari penerapan doktrin *single economic entity* dalam hukum persaingan usaha selain memperluas subjek dari pelaku usaha tetapi, juga memperluas jangkauan standar pertanggungjawaban pemegang saham. Induk perusahaan dapat dikenai pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan oleh anak perusahaan yang mengakibatkan terjadinya tindakan persaingan usaha tidak sehat.<sup>23</sup>

### Latar Belakang Kasus

Putusan KPPU Perkaratan No. 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek Holding Pte. Ltd. Temasek Holding Pte. Ltd berkedudukan dan melakukan kegiatan bisnisnya di luar negara Republik Indonesia. Para terlapor terdiri dari Temasek Holding Pte.Ltd (Singapura), Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd. (Singapura), STT Communications Ltd. (Singapura), Asia Mobile Holding Pte. Ltd. (Singapura), Asia Mobile Holdings Pte. Ltd. (Singapura), Indonesia Communications Limited (Mauritius), Indonesia Communications Pte. Ltd. (Singapura), Singapore Telecommunications Ltd. (Singapura), Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd. (Singapura), PT. Telekomunikasi Selular (Indonesia).

Kelompok Temasek melalui anak perusahaannya yaitu STT Communications Pte. Ltd memiliki saham sebesar 41,94% saham pada PT. Indosat dan melalui Singtel memiliki saham sebesar 35% pada PT. Telekomunikasi Selular. Adapun dugaan pelanggaran terhadap kasus ini yaitu:<sup>24</sup> (1) Temasek Holdings Pte. Ltd memiliki saham mayoritas pada dua perusahaan yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, sehingga melanggar Pasal 27 huruf a UU No. 5 Tahun 1999; (2) PT. Telekomunikasi Selular (Telkomsel) mempertahankan tarif selular yang tinggi, sehingga melanggar Pasal 17 ayat 1 UU No.5 Tahun 1999; (3) Telkomsel menyalahgunakan posisi dominannya untuk membatasi pasar dan pengembangan teknologi sehingga melanggar Pasal 25 ayat 1 huruf b UU No. 5 Tahun 1999.

Kasus kepemilikan silang Temasek terhadap dua operator selular di Indonesia ini mendapat sorotan publik yang sangat tinggi pada tahun 2007 dan cukup

---

22 Dimas Eko dan Teddy Anggoro. *Analisis Yuridis Mengenai Penyalahgunaan Posisi Dominan Melalui Kepemilikan Saham* (Depok: Universitas Indonesia, 2013), h. 11.

23 Dimas Eko dan Teddy Anggoro. *Analisis Yuridis Mengenai Penyalahgunaan Posisi Dominan Melalui Kepemilikan Saham*, h. 12.

24 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 4.

berkepanjangan.<sup>25</sup> Kepemilikan saham pada satu atau beberapa perusahaan yang memiliki bisnis yang sejenis maupun tidak sejenis merupakan hal yang lazim dan tidak dilarang dalam dunia bisnis secara yuridis, baik secara nasional maupun multinasional. Hal yang dilarang adalah ketika kepemilikan saham terhadap suatu perusahaan baik secara langsung maupun lewat anak perusahaannya menimbulkan penguasaan pasar pada suatu jenis barang atau jasa tertentu secara dominan.<sup>26</sup>

KPPU telah memutuskan bahwa kelompok Temasek telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran Pasal 27 huruf a UU No.5 Tahun 1999 bahwa pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan: satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Dengan alasan bahwa Temasek telah melakukan kepemilikan saham silang terhadap Telkomsel dan Indosat sehingga mengakibatkan dampak anti persaingan usaha dalam pelayanan telekomunikasi seluler di Indonesia. KPPU juga menyatakan Temasek bersalah melanggar Pasal 17 ayat 1 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.

Dengan alasan karena melaksanakan hambatan interkoneksi dan mempertahankan harga tinggi sehingga menyebabkan dampak anti persaingan usaha.<sup>27</sup> Melalui Putusan Perkara 07/KPPU-L/2007 mengharuskan Temasek melepaskan sahamnya di Telkomsel dan Indosat sebagai 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. Selain itu juga kebijakan ini dapat mengatasi perilaku buruk operator dan mengurangi kerugian masyarakat (konsumen).<sup>28</sup>

25 Sabeth Abilawa. *Analisa Kasus Cross Ownership dan Pelanggaran Persaingan Usaha yang Dilakukan Temasek dalam Industri Seluler di Indonesia*, <https://www.academia.edu/Download>, diakses pada 28 November 2015.

26 Sabeth Abilawa. *Analisa Kasus Cross Ownership dan Pelanggaran Persaingan Usaha yang Dilakukan Temasek dalam Industri Seluler di Indonesia*.

27 Andi Fahmi Lubis et all. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, h. 114.

28 Sabeth Abilawa. *Analisa Kasus Cross Ownership dan Pelanggaran Persaingan Usaha yang Dilakukan Temasek dalam Industri Seluler di Indonesia*, h. 2.

### Kepemilikan Saham Silang

Konsekuensi dari penerapan *single economic entity doctrine* adalah pelaku usaha dapat diminta pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha lain dalam satu kesatuan ekonomi, meskipun pelaku usaha yang pertama beroperasi di luar yurisdiksi hukum persaingan usaha suatu negara sehingga hukum persaingan usaha dapat bersifat ekstrateritorial.<sup>29</sup> Dalam kasus Temasek, STT dan Singtel merupakan anak perusahaan dari Temasek yang berada di luar yurisdiksi hukum persaingan usaha Indonesia yaitu di Singapura. Kedua perusahaan ini memiliki saham di perusahaan telekomunikasi Indonesia, STT memiliki saham di PT Indosat sedangkan Singtel memiliki saham di PT Telkomsel yang membuat mereka sebagai entitas ekonomi tunggal dengan kepemilikan saham yang dimilikinya. Dengan demikian Temasek melalui anak-anak perusahaannya memiliki kendali pada Telkomsel dan Indosat. Hukum persaingan usaha Indonesia dapat bersifat ekstrateritorial untuk meminta pertanggungjawaban kepada Temasek sebagai induk perusahaan atas perbuatan yang dilakukan oleh anak perusahaannya yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat di pasar domestik Indonesia.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa ketentuan yang mengatur *single economic entity* tersebut diatur dalam Pasal 27 UU No. 5/1999. Adapun unsur-unsurnya adalah adanya kepemilikan saham silang oleh suatu pelaku usaha di beberapa perusahaan yang mengakibatkan penguasaan pangsa pasarnya lebih dari 50%.

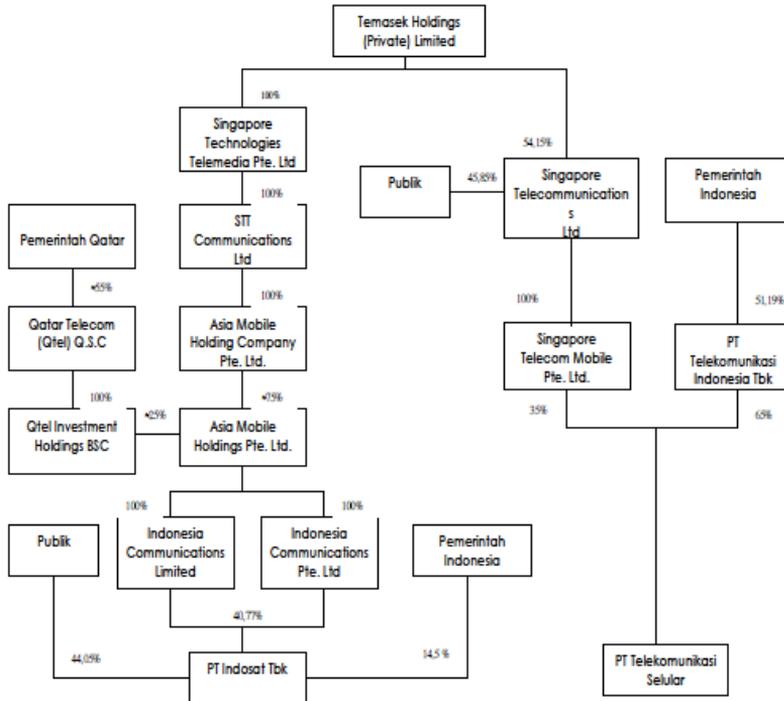
Temasek sebagai induk perusahaan melalui anak perusahaannya yaitu Singtel memiliki 35% saham dengan hak suara di Telkomsel. Hak-hak yang dimiliki Singtel terhadap Telkomsel adalah hak untuk menominasikan direksi dan komisaris, kewenangan untuk menentukan arah kebijakan perusahaan dan kemampuan untuk memveto putusan RUPS dalam hal perubahan Anggaran Dasar, *buy back* saham perusahaan, penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pembubaran maupun likudasi perusahaan. Selain itu juga Temasek melalui anak perusahaannya STT memiliki 41,94% saham dengan hak suara di Indosat. Hak-hak yang dimiliki STT terhadap Indosat adalah hak untuk menominasikan direksi dan komisaris, kewenangan untuk menentukan arah kebijakan perusahaan Indosat. Pemegang saham lainnya adalah Pemerintah RI sebesar 15% dan publik sebesar 43,06%. Saham publik diperdagangkan di pasar modal Indonesia dan Amerika Serikat yang kepemilikannya berubah-ubah sehingga tidak mungkin untuk bertindak secara bersama-sama. Dalam hal ini Temasek merupakan pengendali aktif di Indosat. Sebagaimana diketahui bahwa Telkomsel dan Indosat merupakan perusahaan

---

29 Alison Jones dan Brenda Sufrin. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks*, h. 126.

telekomunikasi yang berada di Indonesia. Dengan demikian Temasek melalui anak-anak perusahaannya memiliki kendali pada Telkomsel dan Indosat. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1 mengenai struktur kepemilikan saham Temasek Holdings di PT Indosat dan PT Telkomsel.

**Tabel 1.** Struktur Kepemilikan Saham Temasek Holdings di PT Indosat dan PT Telkomsel



Sumber: Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007, hlm. 604

Berbicara tentang *single economic entity*, tidak terlepas dari kepemilikan saham suatu induk perusahaan terhadap anak perusahaan atau perusahaan yang lain, yaitu memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan. Saham mayoritas dimaknai adalah memiliki saham lebih dari 50%. Karena pemegang saham mayoritas mempunyai kepentingan mengawasi atau mengontrol perusahaan tersebut. Oleh karena itu, pemegang saham perlu memiliki saham lebih dari 50% untuk dapat sebagai pengendali. Ketentuan pemegang saham mayoritas tidak diatur secara eksplisit dalam UU No. 40/2007. Akan tetapi, kata pengendalian dapat ditemukan dalam UU PT yaitu dalam Pasal 1 angka 10 UU PT, menetapkan bahwa

“Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Badan Hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut”. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 125 ayat (3) menetapkan bahwa “Pengambilalihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pengambilalihan saham yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap Perseroan tersebut.”. Oleh karena itu, pengendali adalah sebagai pihak berdasarkan kepemilikan sahamnya mampu mengambil keputusan dalam Rapat Umum Pemegang Saham perseroan, termasuk mempunyai kemampuan, baik langsung maupun tidak langsung mengendalikan perseroan tersebut, dengan cara: a) menentukan diangkat atau diberhentikannya direksi atau komisaris; dan b) melakukan perubahan anggaran dasar. Saham mayoritas adalah adanya kendali yang dimiliki oleh suatu pelaku usaha terhadap pelaku usaha lain.<sup>30</sup>

Kepemilikan saham di bawah 50% namun di atas 25% juga dapat dipastikan bahwa kemampuan pemilikinya untuk menghalangi keputusan-keputusan strategis yang memiliki persetujuan mayoritas khusus.<sup>31</sup> Sehingga kepemilikan saham 25% atau lebih pada satu perusahaan juga memberikan kendali yang signifikan pada perusahaan tersebut. Namun untuk kepemilikan saham di bawah 25% tidak serta merta menandakan pemilikinya tidak memiliki kendali terhadap perusahaan. Faktor-faktor tertentu harus dipertimbangkan untuk melihat apakah pemilik saham tersebut memiliki *decisive influence* (dalam istilah di EU) atau *material influence* (dalam istilah di UK) terhadap arah kebijakan perusahaan. Adanya pengaruh terhadap kebijakan perusahaan menandakan pemilik saham tersebut meskipun bukan merupakan saham pengendali namun memiliki kemampuan untuk mengendalikan perusahaan.<sup>32</sup>

Diketahui bahwa STT tidak memiliki saham mayoritas terhadap Indosat dikarenakan saham yang dimiliki atas Indosat dibawah 50%, yaitu 41,77%, begitupula dengan Singtel terhadap Telkomsel memiliki saham hanya 35%. Sebenarnya kedua perusahaan tersebut baik STT maupun Singtel tidak melanggar Pasal 27 huruf a UU No.5 Tahun 1999 tentang kepemilikan saham. Namun yang dilihat pada kasus ini adalah Temasek sebagai induk perusahaan yang melalui dua anak perusahaannya melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, sehingga total kepemilikan saham mencapai di atas 50% dan melanggar ketentuan Pasal 27 huruf a UU No.5 Tahun 1999.<sup>33</sup> Kelompok

30 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 72.

31 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 72.

32 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 73.

33 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 238.

usaha termasuk memiliki saham mayoritas<sup>34</sup> di Indosat maupun Telkomsel dengan adanya pengendalian yang dilakukan sebagai pemegang saham.

Kepemilikan silang dalam kasus Temasek dilihat berdasarkan kepemilikan saham yang dimiliki oleh Temasek Holdings terhadap dua perusahaan telekomunikasi di Indonesia yaitu Indosat dan Telkomsel. Kepemilikan silang antar perusahaan telekomunikasi oleh Temasek melalui dua anak perusahaannya yaitu STT dan Singtel dengan komposisi kepemilikan saham Singtel 35% pada Telkomsel dan STT 41,94% pada Indosat. Adapun Singtel dan STT sahamnya 100% dikuasai oleh Temasek Holdings. Melalui Pasal 36 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, membuktikan bahwa kepemilikan saham silang antar perusahaan telekomunikasi tersebut bertentangan dengan peraturan tersebut karena Temasek Holdings telah menguasai saham dalam sektor telekomunikasi di Indonesia melalui dua anak perusahaannya yang 100% sahamnya dikuasai oleh induk perusahaan yaitu Temasek Holdings.<sup>35</sup>

Kepemilikan saham oleh Temasek melalui STT kemudian melalui Indonesia Communication Ltd (ICL) dan Singtel dalam industri telekomunikasi seluler nasional telah melanggar Pasal 27 UU No.5 Tahun 1999. Terhadap kasus kepemilikan saham silang yang dilakukan oleh Temasek Holdings pada Pasal 27, Majelis Komisi dalam perkara ini menggunakan perspektif maksimalis. Dalam perspektif ini praktek usaha yang dilarang adalah penyalahgunaan penguasaan di pasar yang menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan.<sup>36</sup>

34 Pasal 15 ayat 2 UU No. 8 Tahun 1995, “*mayoritas saham adalah pemegang saham yang memiliki lebih dari 50% (lima puluh persen) dari modal yang ditempatkan dan disetor perusahaan.*”

35 Rita Tri Agustina. *Tinjauan Yuridis Larangan Kepemilikan Saham Silang (Share Cross Ownership) Antara Perusahaan Telekomunikasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Universitas Sebelas Maret, 2008), h. 84.

36 Rita Tri Agustina. *Tinjauan Yuridis Larangan Kepemilikan Saham Silang (Share Cross Ownership) Antara Perusahaan Telekomunikasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, h. 93.

**Tabel 2.** Pangsa Pasar Layanan Telekomunikasi Seluler  
Periode 2001-2006

	Tahun	Pangsa Pasar Telkomsel dan Indosat Secara Bersama-Sama	Gabungan Pendapatan Usaha	Pendapatan Usaha XL	Pangsa Pasar XL
	2001	76.34%	6.688	2.073.03	23.66%
	2002	83.58%	10.845	2.130.41	16.42%
Periode Cross- Ownership: 2003-2006	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 2003-2006	89.61%			

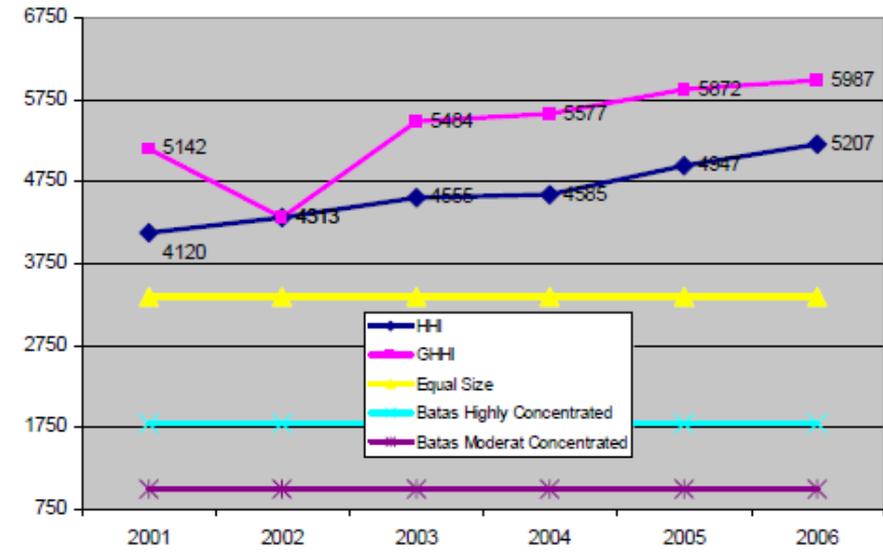
**Sumber:** Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007

Dalam Tabel 7 Pangsa Pasar Layanan Telekomunikasi Seluler Periode 2001-2006<sup>37</sup>, bersama-sama Telkomsel dan Indosat menguasai pangsa pasar sebesar 88.09% pada tahun pertama *cross ownership* terjadi dan pada tahun 2006 menjadi 89,64%. Nilai pangsa pasar pada periode 2003-2006 (periode *cross ownership*) selalu di atas pangsa pasar jumlah pangsa pasar Indosat dan Telkomsel pada periode 2001-2002, secara rata-rata pangsa pasar Telkomsel dan Indosat adalah 89,61%.<sup>38</sup> Dengan melihat hasil pangsa pasar layanan tersebut, secara nyata bahwa adanya peningkatan pangsa pasar bersama antara Telkomsel dan Indosat pada periode *cross ownership* oleh Temasek yang membuat peningkatan pangsa pasar. Jadi, akibat kepemilikan saham silang oleh Temasek Holdings melalui anak perusahaannya menguasai pangsa pasar lebih dari 50% pada pasar seluler.

37 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 88.

38 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 88.

Gambar 2. Grafik Nilai HHI dan GHHI Setiap Tahun  
(Periode 2001-2006)



Sumber: Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007

Selain melihat dari pangsa pasar layanan telekomunikasi seluler, *cross ownership* dapat dilihat pula dari penilaian terhadap HHI dan GHHI. Nilai-nilai GHHI<sup>39</sup> cenderung terus meningkat setiap tahun pada periode *cross ownership* yang secara nyata telah membuat struktur industri seluler semakin terkonsentrasi. Hal ini tidak menguntungkan bagi persaingan usaha yang sehat, dan dapat menyebabkan kekuatan market power atau posisi dominan.<sup>40</sup>

Hubungan induk perusahaan dengan anak perusahaan jelas dilihat dari kepemilikan saham yang dimiliki oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaannya. Ketika kepemilikan saham tersebut merupakan saham mayoritas dan melakukan kepemilikan saham silang, induk perusahaan dapat melakukan pengendalian terhadap anak perusahaannya. Hal ini dilakukan oleh Temasek melalui anak perusahaannya STT dan Singtel terhadap Indosat dan Telkomsel. Dengan demikian Temasek dan anak-anak perusahaannya dapat dikatakan sebagai entitas ekonomi tunggal sehingga setiap tindakan anak perusahaan Temasek dapat dipertanggungjawabkan kepada Temasek sebagai induk perusahaan.<sup>41</sup>

39 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 91.

40 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 92.

41 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 156.

### Jabatan Rangkap

Dalam Kasus Temasek, terdapat jabatan rangkap yang dimiliki oleh kelompok usaha Temasek. Jabatan rangkap yang dimiliki Temasek sampai dengan Telkomsel diantaranya adalah Simon Israel yang merupakan anggota direksi Temasek dan anggota direksi Singtel; Chua Sock Koong yang menduduki jabatan sebagai manajemen Singtel dan juga Singtel Mobile; Lim Chuan Poh yang juga menduduki jabatan sebagai manajemen Singtel sekaligus merupakan komisaris Telkomsel; Leong Shin Loong yang merupakan anggota direksi Singtel Mobile dan juga menduduki jabatan sebagai komisaris Telkomsel.<sup>42</sup>

Jabatan rangkap yang dimiliki oleh Temasek Group dengan Indosat diantaranya adalah Ho Ching yang merupaka CEO dari Temasek, Executive Vice President dari STT dan executive Vice President dari STCC; Lee Theng Kiat merupakan direktur pada STT, STCC, AMHC, AMH dan juga merupakan komisaris di Indosat; Lim Ming Seong merupakan direktur pada STT dan STCC; Vincente Perez merupakan direktur pada STT, STTC, AMHC dan AMH; Justin Weaver Lilley, Chang See Hiang, Sir Michael Perry merupakan direktur pada STT dan STTC; Peter Seah merupakan anggota Advisory Panel Temasek dan direktur pada STT, STTC, AMHC, AMH dan juga menduduki jabatan sebagai komisaris di Indosat; Sam Soon Lin merupakan direktur pada STT, STTC, AMHC, AMH dan juga merupakan komisaris di Indosat; Tam Guong Ching merupakan direktur pada STT, STTC, AMHC dan AMH; Steven Geoffrey Miller merupakan Chief Financial Officer pada STT, STTC, AMHC, ICPL; Pek Siok Lan dan Lian Mae Ai merupakan legal counsel di STT dan company secretary di AMHC dan AMH; Chia Wen See merupakan legal counsel di STT dan ICPL; Yap Boh Pin dan Edward Lee merupakan direktur di AMH dan AMHC; Kek Soon Eng merupakan direktur di ICL dan ICPL; Syeikh Mohammed merupakan direktur AMH dan komisaris Telkomsel.<sup>43</sup>

Jabatan rangkap ini merupakan jenis jabatan rangkap secara horizontal dikarenakan direksi dan atau komisaris merangkap jabatan pada perusahaan lain yang bergerak pada pasar bersangkutan yang sama, dalam hal ini adalah sektor telekomunikasi. Terlihat jelas bahwa seseorang memiliki lebih dari dua jabatan baik itu dari induk perusahaan dan anak perusahaan atau memiliki jabatan rangkap antara anak perusahaan. Dengan demikian dapat memudahkan untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan oleh induk perusahaan.<sup>44</sup>

42 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 36-37.

43 Perkara Kasus Temasek Perkara No. 07/KPPU-L/2007, h. 39.

44 Putusan Perkara Kasus Temasek Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007, h. 627.

Dengan menguasai mayoritas kepemilikan saham di bidang telekomunikasi, *cross ownership* dan adanya jabatan rangkap, Temasek Holdings dapat mendominasi susunan anggota direksi dan komisaris. Hal ini membuat Temasek berada di dalam posisi sentral untuk mengatur, mengarahkan rencana dan strategi perusahaan-perusahaan yang berada di pangsa pasar bersangkutan.<sup>45</sup> Dampak yang ditimbulkan Temasek terhadap Telkomsel sebagai pelaku usaha dominan adalah adanya *priced Leadership* yaitu menentukan harga yang kemudian diikuti oleh pelaku usaha lain dan dapat mengakibatkan kerugian bagi konsumen.<sup>46</sup>

Telkomsel dengan posisi dominan yang dimilikinya melakukan penetapan harga dengan menaikkan tarif harga tinggi dan pelaku usaha yang lain pada pasar bersangkutan mengikuti patokan harga tersebut. Kerugian dialami oleh konsumen karena kenaikan tarif yang tinggi dan tidak tercapainya kesejahteraan masyarakat.<sup>47</sup> Telkomsel menyalahgunakan posisi dominannya yang mengakibatkan *excessive pricing* pada layanan telekomunikasi seluler di Indonesia dan membuat persaingan usaha tidak sehat melanggar Pasal 25 UU No.5 Tahun 1999.

Islam juga mengatur persoalan persaingan bisnis. Adapun ayat al-Qur'an yang lebih spesifik dalam mengatur persaingan manusia dalam hal mendapatkan harta. membahas tentang persaingan bisnis adalah Q.S. an-Nisa ayat 29

*"Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang Berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. dan janganlah kamu membunuh dirimu[287]; Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu".*

Ayat di atas mengatur manusia dalam hal mencari harta. Manusia dilarang untuk memakan harta orang lain dengan cara-cara yang tidak baik yang akan merugikan orang lain. Cara mendapatkan harta yang diperbolehkan adalah dengan jalan perniagaan yang di dasari suka sama suka.

Hukum Islam juga mengatur tentang saham. Hukum asal muamalah (transaksi bisnis) adalah halal. Oleh sebab itu, mendirikan sebuah perusahaan dengan modal bersama (perseroan) yang memiliki orientasi, tujuan, dan aktivitas bisnis yang legal adalah boleh. Sedangkan persoalan pembatasan tanggung jawab perusahaan

45 Budi Kagramanto. *Kepemilikan Silang Saham PT. Indosat dan PT. Telkomsel Oleh Temasek Holding Company*, <http://mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/viewFile/219/74>, diakses pada 6 Desember 2015.

46 Muhammad Fikri, Lucky Endrawati, dkk. *Penyalahgunaan Posisi Dominan Dalam Perspektif Kejahatan Korporasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, h. 6.

47 Muhammad Fikri, Lucky Endrawati, dkk. *Penyalahgunaan Posisi Dominan Dalam Perspektif Kejahatan Korporasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, h. 15.

perseroan tidak ada larangan mendirikan sebuah perusahaan perseroan terbatas yang memiliki tanggung jawab yang dibatasi sesuai modalnya dan diketahui oleh pihak-pihak klain yang bersangkutan. Di samping itu juga tidak ada larangan juga bagi sebagian pemegang saham memiliki tanggung jawab tidak terbatas dalam kaitannya dengan pihak kreditor tanpa ada imbalan kompensasi terhadap hal tersebut.<sup>48</sup>

### Simpulan

Pengaturan *single economic entity* diatur secara implisit dalam Pasal 27 UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 27 melarang kepemilikan saham mayoritas di beberapa perusahaan yang sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama yang dikuasai oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar lebih dari 50%, atau dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar lebih dari 75% atas satu jenis barang atau jasa tertentu yang mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat 2 UU No. 5/1999 dan *single economic entity* juga dapat terjadi oleh adanya jabatan rangkap sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU No. 5/1999.

*Single economic entity* telah diterapkan dalam penegakan UU No. 5/1999 yaitu dalam kasus Temasek Holdings oleh KPPU. KPPU menerapkan doktrin *single economic entity* dapat membuktikan bahwa adanya keterkaitan entitas ekonomi tunggal antara perusahaan yang satu dengan perusahaan yang lain pada Temasek Group yang menguasai menguasai pasar seluler di Indonesia. *Single economic entity* tersebut dibuktikan melalui adanya kepemilikan silang dan juga jabatan rangkap yang terdapat pada Temasek Grup dengan Indosat dan Telkomsel. KPPU menetapkan secara sah dan meyakinkan bahwa Temasek Holdings Ltd dan anak-anak perusahaan melanggar ketentuan Pasal 27 UU No. 5/1999 yaitu tentang larangan kepemilikan saham silang. Doktrin *single economic entity* perlu disosialisasikan kepada stake holder UU No. 5/1999 supaya dalam penegakannya mempunyai pemahaman dan perspektif yang sama.

---

48 Wahbah az-Zuhaili. *Fiqh Islam Wa Adillatuhu* terj. Abdul Hayyie al-Kattani (Jakarta: Gema Insani, 2011), h. 182.

**Daftar Pustaka****Buku**

- Eko, Dimas dan Anggoro, Teddy. *Analisis Yuridis Mengenai Penyalahgunaan Posisi Dominan Melalui Kepemilikan Saham*. Depok: Universitas Indonesia, 2013.
- Fuady, Munir. *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999.
- Lubis, Andi Fahmi. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*. Jakarta: GTZ dan KPPU, 2009.
- Muhammad Fikri, Lucky Endrawati, dkk. *Penyalahgunaan Posisi Dominan Dalam Perspektif Kejahatan Korporasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*
- Prosiding Seminar Eksaminasi Putusan No. 07/KPPU-L/2007 Kasus Posisi Dominan dan Kepemilikan Silang. Jakarta: CSIS, 2007.
- Rita Tri Agustina. *Tinjauan Yuridis Larangan Kepemilikan Saham Silang (Share Cross Ownership) Antara Perusahaan Telekomunikasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Universitas Sebelas Maret, 2008.
- Salim H.S. dan Budi Sutrisno. *Hukum Investasi di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Valentine, Korah. *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice* 7ed. Oxford: Hard Publishing, 2000.
- Yuliani, Ratna. *Tanggung Jawab Induk Perusahaan Terhadap Anak Perusahaan Dalam Suatu Perusahaan Kelompok*. Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2013
- Widjaya, Gunawan. *Hak Individual dan Kolektif Para Pemegang Saham*, cet.1. Jakarta: Forum Sahabat, 2008.
- Az-Zuhaili, Wahbah. *Fiqih Islam Wa Adillatuhu* terj. Abdul Hayyie al-Kattani. Jakarta: Gema Insani, 2011.

**Artikel**

- Abilawa, Sabeth. *Analisa Kasus Cross Ownership dan Pelanggaran Persaingan Usaha yang Dilakukan Temasek dalam Industri Seluler di Indonesia*, (Online), (<https://www.academia.edu/Download>. Diakses pada 28 November 2015).

Ariyani, Nita. *Tanggung Jawab Hukum Dalam Kontruksi Perusahaan Induk (Holding Company) dan Anak Perusahaan dalam Perusahaan Grup*, (Online), (<http://lawandbeauty.blogspot.co.id/2013/07/tanggung-jawab-hukum-dalam-kontruksi.html>). Diakses pada 11 November 2015), 2013.

Dubrow, Jon B. *Challenging The Economic Incentives Analysis of Competitive Effects in Acquisitions of Passive Minority Equity Interests*. *Antitrust Law Journal*. (Online) 2001

Junaidi, A. “*Menguji Kebenaran Hukum Persaingan dan KPPU*”, (Online), (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol23174/menguji-kebenaran->). Diakses 12 November 2015).

Kagramanto, Budi. *Kepemilikan Silang Saham PT. Indosat dan PT. Telkomsel Oleh Temasek Holding Company*. (online), (<http://mimbar.hukum.ugm.ac.id>). Diakses pada 6 Desember 2015)

Silalahi, Udin. *Pengawasan Merger Menurut Peraturan Pemerintah No. 57/2010*, *Law Review* Vol. X No. 2 November 2010

Silalahi, Udin. *Single Presence Policy Ditinjau Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 27-No. 2 Tahun 2008

### **Peraturan Perundang-undangan**

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

Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006.

Putusan KPPU, Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Kasus Temasek Grup.