

### BAB III

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

##### A. Kronologi Kasus Penyalahgunaan Posisi Dominan yang Dilakukan Oleh Kelompok Usaha Temasek

Pada tahun 2007 KPPU telah memutuskan kelompok usaha Temasek terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 27 huruf (a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat. Dalam Pasal tersebut ditentukan mengenai larangan bagi pelaku usaha agar tidak memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis dalam bidang yang sama dan tidak melakukan kegiatan usaha pada bidang dan pasar yang sama. Istilah lain dari kepemilikan saham mayoritas yang dimaksud dalam Pasal 27 ini disebut dengan istilah *cross-ownership*.<sup>1</sup> Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat ini berbunyi:

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

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

Terhadap Pasal 27, Majelis Komisi berpendapat bahwa setidaknya-tidaknya terdapat dua perspektif untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran terhadap

---

Retno Wiranti, *Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha Kompetisi: Temasek Menuai Sanksi Persaingan Usaha*, (Jakarta: KPPU, 2008), hlm. 6

Pasal 27 yaitu perspektif minimalis dan maksimalis. Menurut minimalis telah terjadi pelanggaran terhadap Pasal 27 apabila berdasarkan bukti yang cukup terpenuhi sekurang-kurangnya 2 (dua) unsur penting yaitu: Pertama, apabila terdapat pelaku usaha yang mendirikan beberapa perusahaan dan mengendalikan perusahaan pada suatu pasar bersangkutan, dan Kedua, pendirian atau pengendalian perusahaan tersebut menghasilkan penguasaan pasar lebih dari 50%. Jadi, perilaku (*conduct*) yang dilarang adalah perilaku yang memiliki akibat berupa pengendalian atau dalam bentuk untuk mendirikan beberapa perusahaan, dan akibat yang dilarang adalah penguasaan pasar lebih dari 50%. Perspektif minimalis juga menganggap telah terjadi pelanggaran terhadap Pasal 27, apabila terbukti terdapat pelaku usaha yang memiliki saham mayoritas di beberapa perusahaan, dan kepemilikan saham tersebut mengakibatkan penguasaan pasar lebih dari 50% pada pasar yang sejenis.<sup>2</sup>

Pendekatan yang digunakan adalah *per se rule* karena dari segi rumusannya ketentuan Pasal 27 tidak mencantumkan salah satu dari dua kalimat yaitu dapat menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Berbeda dengan perspektif minimalis, perspektif maksimalis berpendapat bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap Pasal 27 apabila selain terpenuhi 2 (dua) unsur dalam perspektif minimalis juga terpenuhi unsur lainnya yaitu adanya kegiatan usaha (*conduct*) yang mengakibatkan dampak negatif terhadap persaingan. Kegiatan usaha yang dilarang dalam perspektif ini adalah kegiatan terhadap penyalahgunaan yang mengakibatkan penguasaan pasar menjadi negatif terhadap persaingan. Pendekatan yang digunakan untuk membuktikan

<sup>2</sup> Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm. 624

pelanggaran dalam kasus ini yaitu pendekatan *rule of reason*. Hal ini dikarenakan tugas Komisi secara umum adalah menilai ada tidaknya dampak negatif suatu praktik usaha terhadap persaingan mengenai perspektif terhadap Pasal 27, Majelis Komisi dalam perkara ini menggunakan perspektif maksimalis,<sup>3</sup> sehingga unsur penting pelanggaran Pasal 27 dalam penanganan perkara penyalahgunaan posisi dominan oleh Kelompok Usaha Temasek dibuktikan dengan uraian sebagai berikut:

### 1. Adanya Pelaku Usaha

Dalam kasus kepemilikan saham mayoritas pada operator seluler di Indoensia, adapun pelaku usaha yang dimaksud sebagai terlapor yaitu: Temasek Holdings Pte. Ltd.; Singapore Technologies Telemidia Pte. Ltd. (STT); STT Communications Ltd. (STTC); Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd. (AMHC); Asia Mobile Holdings Pte. Ltd. (AMH); Indonesia Communications Limited. (ICL); Indonesia Communications Pte. Ltd. (ICPL); Singapore Telecommunications Ltd. (SingTel); Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd. (Singtel Mobile); PT. Telekomunikasi Selular (Telkomsel).<sup>4</sup>

Istilah pelaku usaha yang dimaksud dalam Majelis Komisi berpandangan bahwa istilah pelaku usaha yang digunakan dalam UU No 5 Tahun 1999 menyiratkan pendekatan hukum yang berbeda terhadap subjek hukum yang dikenal dalam bidang hukum lain, terutama dalam bidang hukum perusahaan. Hukum perusahaan mengenal dua subjek hukum yaitu

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 625

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 1

orang atau *natural person* dan badan hukum atau *legal person*. Istilah yang terakhir biasa digunakan terhadap perseroan terbatas yang dianggap sebagai suatu subjek hukum yang mandiri dan memiliki *legal personality* berdasarkan pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia. Dalam hukum persaingan usaha, pendekatan ini tidak selalu berlaku karena hukum persaingan usaha menggunakan pendekatan fungsional dalam melihat subjeknya. Pendekatan seperti ini juga terlihat jelas dalam bidang akuntansi, dimana sesuai dengan *Generally Accepted Accounting Principle (GAAP)* dan Pedoman Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) dan, sesuatu perusahaan yaitu anak perusahaan yang memiliki saham lebih dari 50% yang dimana saham tersebut dimiliki oleh perusahaan induk perusahaan maka terhadap laporan keuangan dari anak perusahaan akan dijadikan satu/dikonsolidasikan terhadap laporan keuangan dari induk perusahaan, karena dari sisi ekonomi, kedua perusahaan tersebut pada hakikatnya adalah satu entitas. pandangan seperti itu dikenal dalam doktrin entitas ekonomi tunggal yang telah diakui keberadaannya di yurisdiksi lain. Majelis Komisi menilai pandangan seperti itu memiliki dasar dan argumen yang kuat sehingga dapat juga diterapkan dalam sistem hukum persaingan di Indonesia. Majelis Komisi menilai doktrin tersebut dapat diterapkan untuk menjelaskan apa yang disebut dalam UU No 5 Tahun 1999 sebagai kelompok pelaku usaha.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 629

## 2. Memiliki Saham Mayoritas di beberapa Perusahaan

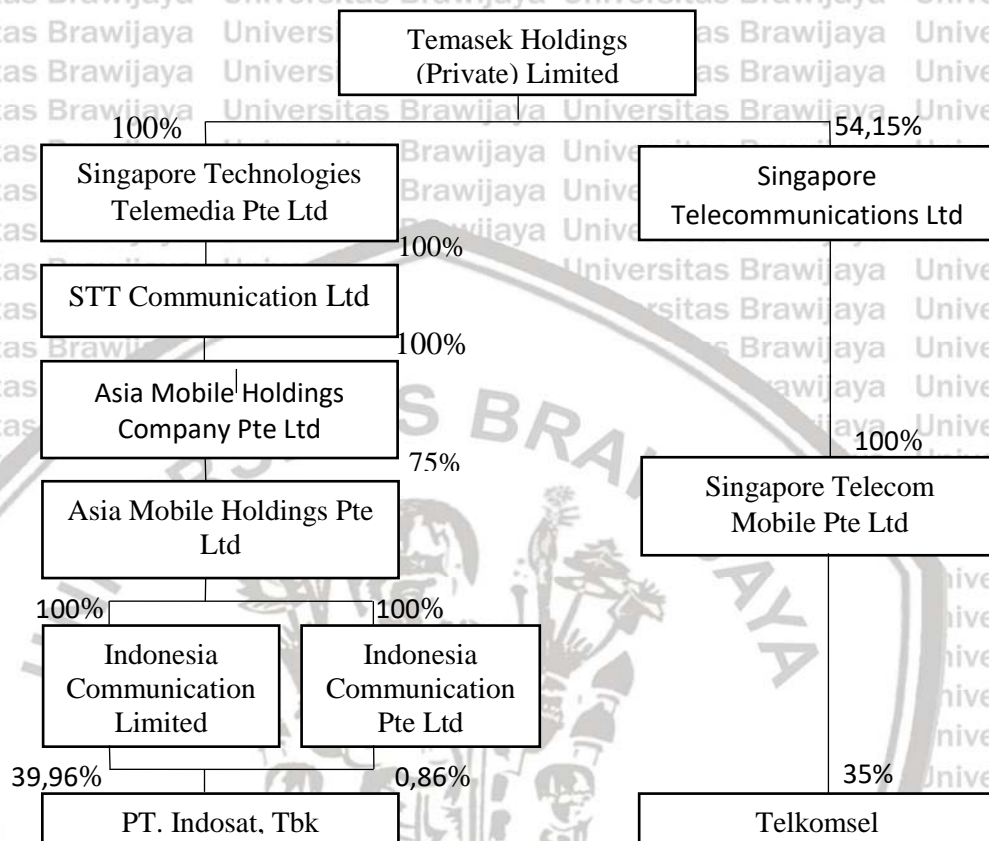
Pada tahun 2002 kelompok usaha Temasek mengakuisisi kepemilikan saham yang dimiliki oleh Telkomsel dan Indosat melalui anak perusahaan yaitu Singapore Technologies Telemedia (STT) dan Singapore Telecommunications (SingTel). Pada bulan Mei tahun 2002 pemerintah Indonesia melepas saham milik Indosat sebesar 8,1% melalui tender global, kemudian pada bulan Desember 2002 pemerintah Indonesia melepas kembali kepemilikan saham Indosat sebesar 41,9% melalui tender dan dimenangkan oleh STT. Pada tahun yang sama, SingTel mengakuisisi kepemilikan saham Telkomsel sebesar 35%.<sup>6</sup>

Kemudian pada tanggal 1 Agustus 2004 dan 1 Agustus 2005 Indosat melaksanakan *Employment Stock Owner Program* (ESOP) yang mengakibatkan dilusi para pemilik sahamnya yaitu Indonesia Communication Limited (ICL) menjadi 39,96% dan pada tahun 2006 STT membeli saham Indosat melalui Indonesia Communication Pte Ltd (ICPL) sebesar 0,86% melalui Bursa Efek yang mengakibatkan kepemilikan saham STT di Indosat menjadi 41,16%.<sup>7</sup> Dengan demikian struktur kepemilikan saham milik Temasek di Telkomsel dan Indosat diuraikan sebagai berikut:

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 10

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 14

Bagan 1  
Struktur kepemilikan saham Kelompok Usaha Temasek di Telkomsel dan Indosat



### 3. Menguasai Pasar

Dari kepemilikan silang saham yang dimiliki oleh kelompok usaha Temasek, mengakibatkan Konsentrasi yang tinggi dan Ketimpangan Penguasaan Pasar, kepemilikan silang Temasek di Telkomsel dan Indosat menjadikan kedua operator seluler tersebut dianggap sebagai entitas tunggal dalam pasar bersangkutan. Penjelasan ini dapat dilihat dari periode sebelum dan saat *Cross Ownership*:<sup>8</sup>

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 87-88



Tabel 1  
Pendapatan Usaha dan Pangsa Pasar Perusahaan Penyedia Jasa  
Telekomunikasi Seluler (Rp Milyar)

	Tahun	Telkomsel		Indosat		XL		Total Nilai Penjualan di Pasar
		Pendapatan Usaha	Pangsa Pasar	Pendapatan Usaha	Pangsa Pasar	Pendapatan Usaha	Pangsa Pasar	
	2001	4,918.22	56.14%	1,770	20.20%	2,073.03	23.66%	8,761.15
	2002	7,572.95	58.37%	3,272	25.22%	2,130.41	16.42%	12,975.01
	2003	11,146.12	60.37%	5,118	27.72%	2,198.06	11.91%	18,461.76
Periode Cross Ownership	2004	14,765.08	59.93%	7,342	29.80%	2,528.48	10.26%	24,635.63
	2005	21,132.91	64.56%	8,645	26.41%	2,956.38	9.03%	32,734.25
	2006	29,145.19	68.08%	9,228	21.55%	4,437.17	10.36%	42,809.89
	<b>Rata-rata</b>	<b>14,780.08</b>	<b>61.24%</b>	<b>5,895.61</b>	<b>25.15%</b>	<b>2,720.59</b>	<b>13.61%</b>	<b>23,396.28</b>

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	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%
	<b>Rata-rata</b>	<b>89.61%</b>			

Berdasarkan tabel diatas jelas diketahui bahwa pada tahun pertama *crossownership* terjadi, Telkomsel dan Indosat secara bersama-sama menguasai pangsa pasar sebesar 88.09%, dan pada tahun 2006 penguasaan tersebut menjadi 89.64%. Terhadap nilai pangsa pasar pada periode *cross-ownership* yaitu tahu 2003-2006, penguasaan pasar Telkomsel dan Indosat selalu berada diatas diatas pangsa pasar Telkomsel dan Indosat pada periode sebelum *cross-ownership* yaitu pada tahun 2001-2002. Dengan demikian, secara nyata telah terjadi peningkatan pangsa pasar bersama antara Telkomsel dan Indosat pada periode *cross-ownership* oleh Temasek dibandingkan sebelum terjadinya *cross ownership*.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Telkomsel dalam pangsa pasar yang bersangkutan memiliki pasar terbesar sejak tahun 2001 yaitu dengan rata-rata pendapatan pada tahun 2001 hingga 2006 tercatat pendapatan tersebut sebesar Rp. 14.780.080.000.000,00 dan rata-rata pangsa pasar pada setiap tahunnya adalah sebesar 61.24%, sedangkan pangsa pasar Indosat mengalami fluktuasi penguasaan pangsa pasar, dengan memiliki kecenderungan turun setelah tahun 2004 dengan rata-rata pendapatan seluler tahunan Indosat dalam kurun waktu 2001-2006 adalah Rp. 5.895.610.000.000,00 dengan rata-rata pangsa pasar sebesar 25,15% setiap tahun. Bila dibandingkan dengan pangsa pasar XL mengalami penurunan setelah tahun 2001 dan berfluktuasi antara 9-11% untuk kurun



2003-2006, pangsa pasar rata-rata dalam kurun 2001-2006 adalah 13,61%.

Pendapatan rata-rata tahunan XL senilai Rp. 2.720.590.000.000,00.<sup>9</sup>

Berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa sejak terjadinya kepemilikan silang, pangsa pasar Indosat dan Telkomsel secara bersama-sama mengalami peningkatan signifikan dengan rata-rata 89,61%. Jumlah tersebut selalu lebih dari 50%.

#### 4. Perilaku Penyalahgunaan Posisi Dominan

Saham mayoritas berdasarkan ketentuan Pasal 27 tersebut memiliki bentuk kendali yang dimiliki oleh pelaku usaha oleh satu pelaku usaha terhadap pelaku usaha lainnya. Disisi besaran tidak ada nilai yang mutlak untuk menentukan adanya kendali terhadap pelaku usaha lainnya, hanya saja kepemilikan saham yang memiliki jumlah besar dapat dipastikan memberikan kendali kepada pemiliknya dengan metode *Voting rights*. Kemampuan dalam kepemilikan saham mayoritas memberikan kemampuan pemiliknya untuk menghalangi keputusan-keputusan yang memiliki nilai strategis yang memerlukan persetujuan mayoritas khusus (*Negative Control*).<sup>10</sup>

Dalam hal ini Temasek merupakan pemegang saham mayoritas di Telkomsel dan Indosat melalui anak perusahaannya yaitu 35% saham dengan hak suara di Telkomsel dan 41,94% saham dengan hak suara di Indosat. Hak tersebut dapat dilakukan untuk menominasi direksi, komisaris, dan kewenangan untuk menentukan arah kebijakan perusahaan terutama

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 639

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 69

dalam hal persetujuan anggaran *Capex Committee* dan kemampuan untuk mendominasi dengan melakukan veto terhadap putusan RUPS (*negative control*) terkait dengan *buy back* saham perusahaan, perubahan Anggaran Dasar, penggabungan, pengambilalihan, peleburan, pembubaran dan likuidasi perusahaan. Dengan demikian Temasek melalui anak perusahaannya dapat dikatakan memiliki kendali pada Telkomsel dan Indosat. Ketentuan ini dapat kita lihat dalam Anggaran dasar Telkomsel Pasal 10 Ayat 1 dan Pasal 13 Ayat 3, Temasek melalui SingTel memiliki kewenangan untuk menempatkan 2 orang di Dewan Direksi dan 2 orang di Dewan Komisaris. Sedangkan dalam anggaran dasar Indosat Pasal 10 Ayat 3 dan Pasal 14 ayat 2, Temasek melalui ICL dan ICPL memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Direksi/Komisaris.<sup>11</sup>

Akibat dari kepemilikan silang saham yang dilakukan oleh Temasek mengakibatkan adanya kepemilikan yang sama atau kendali yang sama. Kendali diidentifikasi sebagai kemampuan untuk:<sup>12</sup>

1. secara langsung atau tidak langsung mengendalikan
2. mempengaruhi secara material kebijakan sebuah perusahaan (tanpa memiliki *controlling interest* pada perusahaan tersebut) sehingga berdasarkan definisi tersebut dikenal tiga level pengendalian, yaitu:

a. *Controlling interest (de jure control)*;

diartikan secara umum sebagai kepemilikan saham lebih dari 50% dari voting rights sebuah perusahaan, sehingga memberikan

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 35

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 70

kemampuan pemilik saham tersebut untuk membuat keputusan berdasarkan mayoritas biasa. *Controlling interest* yang dimiliki oleh satu pemegang saham tidak mencegah pemegang saham lain untuk juga memiliki kendali pada perusahaan tersebut dalam hal memveto

keputusan yang memerlukan persetujuan mayoritas khusus

b. Kemampuan mengendalikan kebijakan (*de facto control*);

Kemampuan ini mengacu kepada dua situasi yaitu:

i. Dalam hal pemilik saham memiliki kemampuan untuk memveto keputusan pemegang saham yang memerlukan persetujuan supra-mayoritas (*negative control*).

ii. Ketika sebuah entitas secara jelas adalah pengendali perusahaan, misalnya ketika kebijakan dari seorang investor yang berpengalaman di industrinya hampir pasti diikuti dalam semua hal.

c. Kemampuan mempengaruhi kebijakan secara material (*material influence*);

faktor-faktor yang menimbulkan *material influence* antara lain:

distribusi pemilikan saham, pola kehadiran dan pemberian suara dalam rapat pemegang saham, keberadaan hak suara khusus atau hak veto yang dimiliki pemegang saham tertentu dan ketentuan khusus dalam anggaran dasar yang memberikan kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan perusahaan.

Kemudian dalam penanganan perkara ini, dalam pembahasan mengenai yurisdiksi Komisi, Majelis Komisi menemukan bahwa ICL sebagai

pemegang saham PT. Indosat, Tbk. memiliki representasi di dalam manajemen PT Indosat, Tbk. Selain itu Majelis Komisi menemukan adanya kemampuan ICL untuk mempengaruhi kebijakan PT. Indosat, Tbk. berupa penetapan metode pengadaan jaringan dan adanya kemampuan ICL untuk memperoleh akses informasi tentang PT. Indosat, Tbk. yang bersifat rahasia. Ketiga hal ini menunjukkan adanya kemampuan untuk mengendalikan yang dimiliki oleh ICL terhadap PT. Indosat, Tbk. sehingga dengan demikian, berdasarkan pendekatan *Rule of Reason* terhadap Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999, Indonesian Communication Limited dianggap memiliki saham mayoritas PT. Indosat, Tbk.<sup>13</sup>

Terkait dengan pengendalian di Telkomsel, Majelis Komisi menemukan bahwa SingTel Mobile sebagai pemegang saham memiliki representasi dalam manajemen Telkomsel. Selain itu SingTel Mobile memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan Telkomsel berupa hak veto untuk keputusan rapat pemegang saham yang memerlukan persetujuan dari  $\frac{3}{4}$  pemegang saham Telkomsel dan keterlibatannya secara aktif dalam Capex Committee Telkomsel. Selain itu, Majelis Komisi juga menemukan adanya kemampuan SingTel Mobile untuk memperoleh akses informasi Telkomsel yang bersifat rahasia terkait dengan keterlibatan aktifnya dalam Capex Committee Telkomsel. Hal ini menunjukkan bahwa SingTel Mobile memiliki kemampuan untuk mengendalikan Telkomsel.<sup>14</sup>

Untuk memperjelas mengenai konsep kemampuan untuk mengendalikan perusahaan, Majelis Komisi menerangkan bahwa dalam

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm.635

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 636

satu perusahaan dimungkinkan untuk terdapat lebih dari satu pelaku usaha yang memiliki kemampuan untuk mengendalikan satu perusahaan.

Kemampuan untuk mengendalikan perusahaan yang dimiliki oleh satu pelaku usaha tidak menghilangkan kemampuan untuk mengendalikan pelaku usaha lain dalam derajat yang berbeda. Hal ini menjelaskan bahwa PT. Telkom, Tbk. sebagai pemilik 65% saham Telkomsel memiliki kendali atas Telkomsel namun tidak berarti menghilangkan kemampuan pengendalian SingTel Mobile terhadap Telkomsel sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, yaitu dalam bentuk representasi manajemen, kemampuan mempengaruhi kebijakan perusahaan, dan akses terhadap informasi yang bersifat rahasia.<sup>15</sup>

Dalam LHPL Tim Pemeriksa menemukan fakta yang tidak dibantah oleh para Terlapor yang menunjukkan dalam posisinya yang penting sebagai Wakil Direktur Utama Indosat (Kaizad B. Heerjee), tidak melakukan upaya yang maksimal dalam menentukan metode pembangunan jaringan Indosat yang mengakibatkan keterlambatan pembangunan jaringan Indosat selama 9 (sembilan) bulan pada tahun 2006. Kemudian fakta penting yang ditemukan tim pemeriksa adalah pembangunan BTS merupakan ujung tombak dalam bisnis yang bersifat jaringan. Hal ini pun telah disadari oleh direksi Indosat, namun tanpa adanya keputusan yang diambil pihak STT sebagai pemegang saham terkait permasalahan tersebut, maka hal tersebut menyebabkan pembangunan jaringan Indosat mengalami perlambatan.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 641

Dengan demikian, Majelis Komisi menyimpulkan bahwa baik wakil STT di Indosat maupun STT sendiri tidak mengambil langkah-langkah strategis untuk kemajuan Indosat meskipun mengetahui langkah-langkah tersebut dibutuhkan demi kemajuan Indosat dan berkompetisi di pasar seluler.

### 5. Dampak Negatif

Kompetisi dalam industri seluler Indonesia Bahwa dalam LHPL Tim Pemeriksa pada pokoknya menyatakan pertumbuhan BTS Indosat yang melamban dibandingkan pesaingnya yang lain memberikan keleluasaan bagi pemain dominan untuk mengoptimalkan kekuatan pasarnya (*market power*) mengingat Indosat merupakan pesaing terdekat dari pemain dominan. Melambannya agresivitas pesaing terdekat dari pemain dominan dalam pasar bersangkutan pada perkara ini menyebabkan pasar tidak kompetitif dengan ditunjukkan adanya tingkat konsentrasi yang tinggi, harga yang eksekusif, *price leadership*, serta eksekusif profit.<sup>17</sup>

Akibat dari kepemilikan silang saham yang dilakukan oleh kelompok usaha Temasek di Telkomsel dan Indosat, mulai tahun 2003 hingga 2006 telah menyebabkan kerugian konsumen sebesar Rp. 14.764.980.000.000,00 (empat belas triliun tujuh ratus enam puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta rupiah) dan maksimal sebesar Rp 30.808.720.000.000,00 (tiga puluh triliun delapan ratus delapan miliar tujuh ratus dua puluh juta rupiah). Dengan perincian sebagai berikut:<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 644

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 671

Tabel 3

Kerugian Konsumen Akibat dari kepemilikan silang Temasek

Perusahaan	Kerugian (Rp.)	
	minimal	maksimal
Telkomsel	9.8590.000.000,00	24.078.000.000.000,00
Indosat	3.703.060.000.000,00	5.080.380.000.000,00
XL	1.202.920.000.000,00	1.650.340.000.000,00
Jumlah	14.764.980.000.000,00	30.808.720.000.000,00

Dalam hal ini Majelis Komisi berpendapat Tim Pemeriksa telah menunjukkan hubungan sebab akibat yang jelas antara kepemilikan silang oleh Temasek dengan kerugian konsumen sebagaimana dijelaskan dalam Skema Dampak *Cross-Ownership* dalam LHPL. Kelompok Usaha Temasek telah mencegah Indosat untuk bersaing dengan Telkomsel, sehingga menyebabkan pangsa pasar Telkomsel meningkat dan pangsa pasar Indosat menurun pada kurun waktu 2002-2006. Dengan struktur pasar yang semakin terkonsentrasi pada Telkomsel telah membuat kekuatan pasar Telkomsel meningkat, sehingga Telkomsel semakin memiliki kekuatan untuk menjadi penentu harga yang tinggi sehingga menyebabkan timbulnya kerugian konsumen.<sup>19</sup>

Berdasarkan urain tersebut, kelompok usaha Temasek terbukti melakukan pelanggaran undang-Undang Persaingan Usaha, alasan tersebutlah yang dijadikan alasan oleh Komisi untuk menjatuhkan putusannya terhadap penyalahgunaan posisi dominan oleh kelompok usaha Temasek dengan amar putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 sebagai berikut:

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 672

1. Menyatakan bahwa Temasek Holdings, Pte. Ltd. bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 huruf a UU No 5 Tahun 1999;
2. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999;
3. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b UU No 5 Tahun 1999;
4. Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di PT. Telekomunikasi Selular dan PT.Indosat, Tbk. dengan cara 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;
5. Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk memutuskan perusahaan yang akan dilepas kepemilikan sahamnya serta melepaskan hak suara dan hak untuk mengangkat direksi dan komisaris pada salah satu perusahaan yang akan dilepas yaitu PT. Telekomunikasi Selular atau PT.Indosat, Tbk. sampai dengan dilepasnya saham secara keseluruhan sebagaimana diperintahkan pada diktum no. 4 di atas;
6. Pelepasan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada diktum no.4 di atas dilakukan dengan syarat sebagai berikut:
  - a. untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas;
  - b. pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings, Pte. Ltd. maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun;
7. Menghukum Temasek Holdings, Pte. Ltd., Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd.,



dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd masing-masing membayar denda sebesar Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha)

8. Memerintahkan PT. Telekomunikasi Selular untuk menghentikan praktek pengenaan tarif tinggi dan menurunkan tarif layanan selular sekurang-kurangnya sebesar 15% (lima belas persen) dari tarif yang berlaku pada tanggal dibacakannya putusan ini
9. Menghukum PT. Telekomunikasi Selular membayar denda sebesar Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha).

Kemudian berdasarkan Putusan KPPU tersebut yang memutus kelompok Usaha Temasek terbukti melakukan pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha yaitu penyalahgunaan posisi dominan terhadap kepemilikan silang di Telkomsel dan Indosat. Kelompok usaha Temasek tersebut mengajukan upaya hukum keberatan terhadap putusan KPPU di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Adapun alasan yang diajukan oleh kelompok usaha Temasek tersebut terhadap upaya hukum keberatan secara garis besar memuat tentang:<sup>20</sup>

- a. Bahwa KPPU tidak memiliki kewenangan untuk menyelidiki dan/atau memeriksa kasus ini, hal ini dikarenakan saham yang dimiliki oleh Pemohon merupakan divestasi atas saham Indosat sesuai dengan program divestasi pemerintah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan merupakan suatu tindakan yang tidak dapat dikatakan

<sup>20</sup> Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 02/KPPU/2007/PENGADILAN NEGERI.JKT.PST

melanggar UU Persaingan Usaha, hal ini dikarenakan dikecualikan dalam ruang lingkup Termohon dalam ketentuan Pasal 50 Huruf (a) UU Persaingan Usaha. Kemudian dalam pengambilalihan saham Indosat juga telah disetujui oleh pemerintah Indonesia.

- b. KPPU tidak memiliki yurisdiksi terhadap pemohon, hal ini dikarenakan Pemohon tidak dapat dikatakan sebagai pelaku Usaha sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Persaingan Usaha. Dalam hal ini pemohon tidak berada dalam wilayah yurisdiksi Indonesia, sehingga tidak tepat disebut sebagai kelompok usaha Temasek.
- c. Bahwa tidak adanya pelanggaran atas dasar Pasal 27 huruf (a) Undang-Undang Persaingan Usaha, dimana dalam hal ini KPPU tidak dapat membuktikan seluruh unsur-unsur dalam Pasal Tersebut.
- d. KPPU secara absolut tidak memiliki kewenangan untuk menyelidiki dan memeriksa kasus ini dan penanganan yang telah ditangani merupakan *ultra vires*. Hal ini dikarenakan KPPU tidak berwenang karena Indosat dan Telkomsel merupakan privatisasi BUMN dalam bentuk divestasi saham negara Indonesia yang berasal dari amanat MPR RI yang harus dilaksanakan oleh pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR RI.

Berangkat dari alasan keberatan tersebut kelompok usaha Temasek melakukan upaya hukum di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, dalam hal majelis hakim yang memeriksa perkara tersebut mempertimbangkan putusan KPPU yang memutus perkara ini tidak salah dalam hal menerapkan hukum, sehingga dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat justru memperbaiki dan

memperkuat amar Putusan KPPU, sehingga amar putusan KPPU dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat di ubah menjadi sebagai berikut:

- Menerima permohonan keberatan dari Para Pemohon Keberatan;
- Memperbaiki putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No.07/KPPU-L/2007., tanggal 19 November 2007 sehingga amar seluruhnya berbunyi sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Temasek Holdings, Pte. Ltd. bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 huruf a UU No 5 Tahun 1999;
2. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b UU No 5 Tahun 1999;
3. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999;
4. Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di PT. Telekomunikasi Selular dan PT. Indosat, Tbk. Dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan yaitu PT. Telekomunikasi Selular atau PT. Indosat, Tbk dalam waktu paling lama 12 (duabelas) bulan terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.;

Atau

Mengurangi kepemilikan saham masing-masing 50% di PT. Telekomunikasi Selular dan PT. Indosat, Tbk. Dalam waktu paling lama 12 (duabelas) bulan terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.;

5. Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk memutuskan perusahaan yang akan dilepas kepemilikan sahamnya serta melepaskan hak suara dan hak untuk mengangkat direksi dan komisaris pada salah satu

perusahaan yang akan dilepas yaitu PT. Telekomunikasi Seluler atau PT. Indosat, Tbk. Sampai dengan dilepasnya saham secara keseluruhan;

Atau

Mengurangi kepemilikan saham masing-masing 50% di PT. Telekomunikasi Seluler dan PT. Indosat, Tbk. Sebagaimana diperintahkan pada dictum no. 4 di atas;

6. Pelepasan kepemilikan saham masing-masing di PT Telekomunikasi Seluler dan PT. Indosat, Tbk. Sebagaimana diperintahkan pada dictum no. 4 di atas dilakukan dengan syarat sebagai berikut:
  - a. Untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 10% (sepuluh persen) dari total saham yang dilepas;
  - b. Pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings, Pte. Ltd. Maupun pembeli lain dalam bentuk apapun;
7. Menghukum Temasek Holdings, Pte. Ltd., Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd masing-masing membayar denda sebesar Rp.15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha)
8. Menghukum PT. Telekomunikasi Selular membayar denda sebesar Rp.15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);
9. Menghukum Para Pemohon keberatan untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 17.809.000,- (tujuh belas juta delapan ratus Sembilan ribu rupiah).

Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 02/KPPU/2007/PN.JKT.PST tersebut, Kelompok Usaha Temasek masih melakukan Upaya Hukum selanjutnya, yaitu Kasasi di Mahkamah Agung,

Namun dalam permohonan yang dilakukan oleh kelompok usaha Temasek ditolak oleh Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 496/K/Pdt.Sus/2008. Hal ini dikarenakan menurut pendapat Mahkamah Agung alasan-alasan kelompok usaha Temasek ini tidak dapat dibenarkan oleh karena proses pemeriksaan telah dilakukan sesuai dengan hukum acara yang berlaku (Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005), dan dalam hal membuktikan kelompok usaha Temasek melakukan pelanggaran penyalahgunaan posisi dominan terkait dengan kepemilikan silang di Indosat dan Telkomsel telah sesuai dan tidak ada kekeliruan. Dengan demikian Mahkamah Agung menguatkan dan memperbaiki Putusan KPPU dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menjadi sebagai berikut:

Memperbaiki amar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 02/KPPU/2007/PN.JKT.PST tanggal 9 Mei 2008 sehingga amar selengkapya sebagai berikut :

- Menerima permohonan keberatan dari para Pemohon keberatan;
- Memperbaiki putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 07/KPPU-L/2007., tanggal 19 November 2007 sehingga amar seluruhnya berbunyi sebagai berikut :
  1. Menyatakan bahwa Temasek Holdings, Pte. Ltd. bersama-sama dengan Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 27 huruf a UU No. 5 Tahun 1999;
  2. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat ( 1 ) huruf b UU NO.5 Tahun 1999;
  3. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999;
  4. Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding

Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di PT. Telekomunikasi Selular dan PT.Indosat, Tbk. dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan yaitu PT. Telekomunikasi Selular atau PT.Indosat Tbk,dalam waktu paling lama 12 ( duabelas) bulan terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap;

A t a u

mengurangi kepemilikan saham masing-masing 50% di PT. Telekomunikasi Selular dan PT. Indosat , Tbk dalam waktu paling lama 12 ( duabelas) bulan terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap;

5. Memerintahkan kepada Temasek Holdings, Pte. Ltd., bersama-sama Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd untuk memutuskan perusahaan yang akan dilepas kepemilikan sahamnya serta melepaskan hak suara dan hak untuk mengangkat direksi dan komisaris pada salah satu perusahaan yang akan dilepas yaitu PT. Telekomunikasi Selular atau PT. Indosat, Tbk. sampai dengan dilepasnya saham secara keseluruhan atau mengurangi kepemilikan saham masingmasing 50% di PT Telekomunikasi selular dan PT. Indosat,Tbk sebagaimana diperintahkan pada diktum no. 4 di atas;
6. Menghukum Temasek Holdings, Pte. Ltd., Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd., STT Communications Ltd., Asia Mobile Holding Company Pte. Ltd, Asia Mobile Holdings Pte. Ltd., Indonesia Communication Limited, Indonesia Communication Pte. Ltd., Singapore Telecommunications Ltd., dan Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd masingmasing membayar denda sebesar Rp.15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha) ;
7. Menghukum PT. Telekomunikasi Selular membayar denda sebesar Rp.15.000.000.000,00 (lima belas miliar

rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Departemen Perdagangan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423491 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha);

8. Menghukum Para Pemohon Keberatan untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 17.809.000.- (tujuh belas juta delapan ratus sembilan ribu rupiah);

9. Menghukum para Pemohon Kasasi/para Pemohon I sampai dengan X untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi sebesar Rp 500.000.- (lima ratus ribu rupiah).

Dilihat dari bunyi amar putusan Mahkamah Agung tersebut jelas terdapat perbedaan dengan Putusan Pengadilan Jakarta Pusat, hal ini terletak dalam amar Putusan No. 6 yang berbunyi:

6. Pelepasan kepemilikan saham masing-masing di PT Telekomunikasi Seluler dan PT. Indosat, Tbk. Sebagaimana diperintahkan pada dictum no. 4 di atas dilakukan dengan syarat sebagai berikut:
  - a. Untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 10% (sepuluh persen) dari total saham yang dilepas;
  - b. Pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings, Pte. Ltd. Maupun pembeli lain dalam bentuk apapun;

Ketentuan dalam amar putusan tersebutlah yang menjadikan dasar sebagai poin penting dalam kasus penyalahgunaan posisi dominan terkait dengan kepemilikan silang saham di Indosat dan Telkomsel, yang dimana seharusnya saham yang dimiliki oleh masing-masing Indosat maupun Telkomsel dapat dilepas dan dimiliki oleh setiap pelaku usaha lain yang tidak terafiliasi dengan kelompok usaha Temasek dengan masing-masing pembeli mendapatkan maksimal 10% saham yang di lepas, namun hal tersebut kandas karena Kelompok usaha Temasek melakukan itikad tidak baik dengan tidak menghormati putusan KPPU dan Putusan Pengadilan

Jakarta Pusat dengan melakukan penjualan saham di Indosat sebesar 40,8% ke Qatar Telecom QSC (Qtel) melalui akuisisi Asia Mobile Holding Pte LTD (AMH), penjualan tersebut terjadi ketika masih adanya proses upaya hukum kasasi di mahkamah agung, sehingga tindakan yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek mengakibatkan mengabaikan Putusan dalam amar Nomor 6 Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terkait larangan untuk mengalihkan kepemilikan saham lebih dari 10% menjadi tidak berlaku, sehingga esensi dari indikator penyalahgunaan yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek terhadap kepemilikan saham silang menjadi lenyap dan tidak berlaku lagi, oleh sebab itu dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 496/K/Pdt.Sus/2008 tidak mencantumkan amar putusan nomor 6 tersebut.

## **B. Konsep Putusan Sela Dalam Penyalahgunaan Posisi Dominan di Tinjau Dari Hukum Acara Perdata, Hukum Acara Kepailitan, dan Hukum Acara Persaingan Usaha**

Terkait dengan konsep putusan sela dalam penyalahgunaan posisi dominan terhadap kepemilikan silang saham, dan agar tidak terjadinya kasus yang sama yaitu terhadap pengalih kepemilikan saham yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek di Indosat ke Qatar Telecom QSC (Qtel) yang dilakukan ditengah-tengah proses upaya hukum kasasi di Mahkamah Agung, adapun ketentuan yang dapat dijadikan rujukan untuk menyusun suatu konsep putusan sela dalam hukum acara persaingan usaha guna untuk menghindari itikad tidak baik dari pelaku usaha untuk mengalihkan kepemilikan saham selama proses berperkara berlangsung, maka mengenai arah putusan sela perlu dijelaskan



terlebih dahulu mengenai putusan sela dalam hukum acara perdata dan hukum acara kepailitan, kemudian barulah dijelaskan mengenai konsep putusan sela dalam hukum persaingan usaha. Ketentuan tersebut diuraikan sebagai berikut:

### 1. Putusan Sela Ditinjau Dari Hukum Acara Perdata

Dalam hukum acara perdata, putusan sela termaktub dalam Pasal 185 ayat (1) HIR atau Pasal 48 Rv. Berdasarkan pasal tersebut, hakim dapat mengambil atau menjatuhkan putusan yang bukan putusan akhir. (*Eind vonnis*) yang dapat dijatuhkan dalam proses pemeriksaan berlangsung.

Namun putusan ini tidak dapat berdiri sendiri, melainkan putusan ini merupakan putusan yang menjadi satu kesatuan dengan putusan akhir mengenai pokok perkara. Sehingga hakim sebelum menjatuhkan putusan akhir, hakim dapat menjatuhkan terlebih dahulu putusan sela baik dalam bentuk putusan *preparatoir* atau *interlocutoir*, dan putusan sela ini merupakan perintah yang harus dilakukan oleh para pihak yang berperkara guna untuk mempermudah hakim dalam menyelesaikan pemeriksaan perkara sebelum dijatuhkannya putusan akhir.<sup>21</sup>

Salah satu bentuk pengaturan yang termuat dalam putusan sela adalah putusan *preparatoir*. Putusan ini merupakan putusan untuk mempersiapkan jalannya pemeriksaan. Sebagai contoh yaitu sebelum hakim memulai pemeriksaan, hakim lebih dahulu menerbitkan putusan *preparatoir* mengenai tata cara proses atau menerbitkan mengenai jadwal persidangan.

Dalam praktik hal ini jarang terjadi, hal ini dikarenakan proses pemeriksaan

<sup>21</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 880

berjalan dan sudah disesuaikan dengan kebijakan yang telah diperhitungkan mengenai tenggang waktu pemunduruan persidangan oleh majelis hakim terlebih dahulu ditentukannya tahap-tahapnya dalam bentuk putusan sela yang dikenal dengan istilah putusan *preparatoir*.<sup>22</sup>

Selanjutnya, terkait dengan putusan sela *interlocotoir*, menurut Soepomo, seringnya Pengadilan Negeri menjatuhkan putusan *interlocotoir* saat proses pemeriksaan sedang berlangsung. Dalam putusan sela ini merupakan putusan yang bersisi bermacam-macam perintah hakim yang bersifat khusus dengan maksud untuk memutus sesuai dengan keinginan yang hendak di capai. Adapun bentuk putusan sela ini yaitu:<sup>23</sup>

- a. Putusan *interlocotoir* yang memerintahkan pendengaran keterangan ahli, ketentuan ini diatur dalam Pasal 154 HIR. Yaitu dimana dipandang perlu hakim baik secara *ex officio* untuk mendengarkan keterangan ahli atau berdasarkan permintaan salah satu pihak guna untuk memperjelas pokok permasalahan yang disengketakan.
- b. Memerintahkan pemeriksaan setempat, hal ini diatur dalam Pasal 153 HIR. Yaitu apabila hakim berpendapat perlu atau berdasarkan permintaan dari salah satu pihak perlu dilakukannya pemeriksaan setempat maka pelaksanaannya dituangkan dalam putusan *interlocotoir* yang memuat perintah untuk melaksanakannya bagi hakim komisaris maupun panitera.

<sup>22</sup> Soepomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, (Jakarta: Pradnya Pramita, 1993), hlm. 57

<sup>23</sup> *Ibid.*

c. Putusan yang memerintahkan dalam hal pengucapan maupun pengangkatan sumpah baik dalam bentuk sumpah penentu atau sumpah tambahan, hal ini diatur dalam Pasal 155 HIR, Pasal 1929 KUHPerdara maka pelaksanaannya dituangkan dalam Putusan *interlocotoir*.

d. Bisa juga memerintahkan dalam pemanggilan saksi, hal ini berdasarkan Pasal 139 HIR yakni saksi yang diperlukan penggugat atau tergugat tetapi tidak dapat menghadirkan berdasarkan Pasal 121 HIR, dimana pihak yang berkepentingan dapat memohonkan kepada hakim untuk dapat menghadirkan saksi di muka pengadilan yang dipanggil secara resmi melalui juru situ. Apabila permohonan ini dikabulkan, maka hakim menerbitkan surat perintah pemanggilan yang dikeluarkan dalam bentuk putusan *interlocotoir*.

e. Dalam hal memerintahkan untuk dilakukannya pemeriksaan pembukuan di suatu perusahaan yang sedang bersengketa di muka pengadilan dengan melibatkan akuntan publik yang independen.

Kemudian putusan sela selanjutnya ada juga disebut dengan putusan insidentil, yaitu putusan yang berhubungan langsung dengan pengajuan gugatan insidentil atau yang berhubungan dengan penyitaan yang dibebankan pada suatu hak untuk memberikan sebuah uang jaminan dari pemohon sita, agar sita dilaksanakan. Dari penjelasan tersebut pada umumnya dikenal dalam dua bentuk putusan insidentil, yaitu:<sup>24</sup>

a. Putusan insidentil dalam gugatan intervensi, hal ini diatur dalam Pasal 279 Rv yang mengatur lembaga gugatan intervensi yaitu memberi hak

<sup>24</sup> M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 882

kepada pihak terkait/ pihak ketiga yang berkepentingan untuk ikut terlibat dalam perkara yang sedang disengketakan dengan menggabungkan diri dalam suatu perkara yang masih berlangsung proses pemeriksanya pada pengadilan tingkat pertama.

b. Putusan insidentil dalam pemberian jaminan atas pelaksanaan sita jaminan, sebagai contoh dalam Pasal 722 Rv yakni penyitaan atas barang debitur. Menurut pasal ini hakim dalam mengabulkan permohonan sita jaminan dari penggugat, dapat memerintahkan kepada penggugat agar membayar uang jaminan yang diajukan penggugat, dapat memerintahkan kepada tergugat untuk membayar uang jaminan meliputi kerugian dan bunga yang mungkin timbul akibat penyitaan. Jika hakim ingin menerapkan penyitaan tersebut, maka hakim harus menuangkan ke dalam putusan insidentil.

Selanjutnya putusan sela dalam bentuk Provisi, hal ini diatur dalam pasal 185 HIR yaitu putusan yang berisi perintah untuk melakukan tindakan sementara sampai adanya putusan akhir terkait dengan pokok perkara yang dijatuhkan. Putusan provisi ini tidaklah boleh diputus berdasarkan materi pokok perkara, akan tetapi hanya sebatas mengenai tindakan sementara berupa larangan untuk melanjutkan atau menghentikan suatu kegiatan.

Putusan provisi ini diputus berdasarkan gugatan provisi yaitu dengan cara:<sup>25</sup>

a. Diajukan dalam bentuk terpisah dari gugatan yang dimohonkan dan berbarengan dengan gugatan pokok.

<sup>25 25</sup> *Ibid.*, hlm. 884

- b. Dapat pula diajukan secara bersama-sama dengan gugatan pokok yang dianggap sebagai satu kesatuan.
- c. Tanpa gugatan pokok, gugatan provisi tidak mungkin diajukan, karena gugatan tersebut asesor dengan gugatan pokok.

Berdasarkan ketentuan Pasal 227 HIR dan Pasal 270 Rv, penggugat dapat meminta agar diletakan sita terhadap harta kekayaan tergugat, atas permintaan tersebut hakim diberikan kewenangan untuk mengabulkan pada tahap awal, sebelum dimulai proses pemeriksaan pokok perkara. Dalam hal yang demikian, sebelum Pengadilan Negeri mengetahui secara jelas dan komplit dasar-dasar gugatan, pengadilan telah bertindak menempatkan harta kekayaan tergugat di bawah perlindungannya, seolah-olah harta itu diasingkan dari penguasaan tergugat sebagai pemilik. Inilah salah satu sifat eksepsional tindakan penyitaan. Kepada hakim diberikan kewenangan meletakkan sita terhadap harta kekayaan tergugat melalui sistem pemaksaan kebenaran dan dinilai. Dapat disimpulkan bahwa pengertian dan tujuan yang terkandung dalam penyitaan antara lain:<sup>26</sup>

- a. Tindakan menempatkan harta kekayaan tergugat secara paksa berada di dalam penjagaan;
- b. Tindakan paksa penjagaan itu dilakukan secara resmi melalui pengadilan;
- c. Barang yang ditempatkan tersebut merupakan barang yang disengketakan, tetapi boleh juga barang yang akan dijadikan sebagai alat

<sup>26</sup> Sophar Maru hutagalung, *Praktik Peradilan Perdata dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 232-234

pembayaran atas pelunasan utang debitur atau tergugat, dengan jalan menjual lelang barang yang disita tersebut.

- d. Penetapan dan penjagaan barang yang disita, berlangsung selama proses pemeriksaan, sampai adap putusan pengadilan yang menyatakan sah atau tidaknya tindakan penyitaan tersebut.

Sebagaimana dikemukakan, bahwa tujuan penyitaan agar gugatan tidak sia-sia, maksudnya agar menjaga keutuhan dan keberadaan harta kekayaan tergugat tetap utuh seperti semula, selama proses penyelesaian perkara sedang berlangsung, dan pada saat putusan memperoleh kekuatan hukum yang tetap, barang yang disengketakan dapat digunakan dengan sempurna kepada penggugat. Apabila perkara yang disengketakan mengenai tuntutan pembayaran sejumlah uang, harta yang disita tetap utuh sampai putusan berkekuatan hukum tetap, sehingga apabila tergugat tidak melaksanakan pemenuhannya pembayaran secara sukarela, pemenuhan dapat diambil dari barang harta kekayaan tergugat dengan jalan menjual lelang barang yang disita tersebut.<sup>27</sup>

Putusan sela ini apabila dikaitkan dalam hukum acara persaingan usaha, maka seharusnya putusan sela bukan hanya terbatas pada putusan untuk memerintahkan KPPU untuk melakukan pemeriksaan tambahan, dan putusan sela ini juga bukan hanya dimohonkan oleh Terlapor yakin pelaku usaha yang sedang mengajukan upaya hukum keberatan di Pengadilan Negeri, melainkan juga KPPU dijadikan sebagai pihak yang diberikan

<sup>27</sup> *Ibid.*

kewenangan untuk memohon kepada Majelis hakim untuk meminta Sita Jaminan atau menghentikan kegiatan sementara sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap terhadap perkara yang sedang dihadapinya melalui putusan sela ini. Hal ini berguna untuk menjaga harta kekayaan milik pelaku usaha yang tidak memiliki itikad tidak baik setelah terbukti melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Persaingan Usaha. Sehingga nantinya apabila adanya permohonan untuk menghentikan kegiatan sementara atau permohonan untuk melakukan sita jaminan terhadap harta kekayaan pelaku usaha yang diakibatkan dari pelanggaran persaingan usaha, maka Pengadilan Negeri dapat memutuskan untuk melakukan sita jaminan tersebut melalui juru sitanya dengan menggunakan putusan sela.

## **2. Putusan Sela Ditinjau Dari Hukum Acara Kepailitan**

Berdasarkan ketentuan dalam hukum acara perdata, dimana putusan sela ini dapat diajukan atau diminta kepada majelis hakim yang memeriksa perkara oleh para pihak yang berperkara, maka ketentuan tersebut juga dapat diterapkan dalam hukum acara persaingan usaha. Menariknya dalam hukum acara kepailitan yang juga mengadopsi ketentuan dalam hukum acara perdata, untuk melakukan permohonan terhadap sita jaminan dapat dilakukan melalui putusan sela atau putusan sementara, hal ini dijelaskan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, menyebutkan bahwa:

Selama putusan atas permohonan pernyataan pailit belum diucapkan, setiap Kreditur, kejaksaan, Bank Indonesia, Badan Pengawas Pasar Modal, atau Menteri Keuangan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk:

- a. meletakkan sita jaminan terhadap sebagian atau seluruh kekayaan Debitur; atau
- b. menunjuk Kurator sementara untuk mengawasi:
  - 1) pengelolaan usaha Debitur; dan
  - 2) pembayaran kepada Kreditor, pengalihan, atau pengagunaan kekayaan Debitur yang dalam kepailitan merupakan wewenang Kurator.

Ketentuan tersebut diperkenalkannya untuk memberikan perlindungan hukum bagi kreditor yang pada pokoknya berisi diperkenalkannya mengajukan permohonan sita jaminan oleh kreditor ataupun menunjuk kurator sementara untuk mengelola atas sebagian atau seluruh kekayaan debitur, sebagai upaya pengamanan yang bersifat preventif dan sementara, yakni untuk mencegah kemungkinan bagi debitur melakukan tindakan terhadap kekayaannya sehingga dapat merugikan kepentingan kreditor dalam rangka pelunasan utangnya. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU No. 37/2004 juga diatur, apabila permohonan sita jaminan tersebut dikabulkan, Pengadilan Niaga dapat mensyaratkan agar kreditor memberikan jaminan dalam jumlah yang wajar demi menjaga keseimbangan antara kepentingan debitur dan kreditor.

Berdasarkan ketentuan pasal 10 Undang-Undang No. 37/2004 maka ada 3 (tiga) hal yang harus diperhatikan hakim untuk memberikan perlindungan hukum kreditor dengan menggunakan lembaga sita jaminan dalam kepailitan yaitu: <sup>28</sup>

- a. Permohonan tersebut hanya dapat dikabulkan, apabila masalah tersebut diperlukan untuk melindungi kepentingan kreditor;





- b. Hal tersebut merupakan upaya pengamanan yaitu sebagai upaya yang bersifat preventif dan sementara, dan mencegah kemungkinan debitur melakukan tindakan terhadap harta kekayaannya, sehingga dapat merugikan kepentingan kreditur dalam rangka pelunasan utangnya;
- c. Apabila permohonan tersebut dikabulkan, maka pengadilan dapat menetapkan syarat agar kreditur pemohon memberikan jaminan sejumlah uang yang dianggap wajar oleh pengadilan.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 10 ayat (3) dijelaskan bahwa untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan debitur dan kreditur, pengadilan dapat mempersyaratkan agar kreditur memberikan uang jaminan dalam jumlah yang wajar apabila upaya pengamanan tersebut dikabulkan. Dalam menetapkan persyaratan tentang uang jaminan atas keseluruhan kekayaan debitur, jenis kekayaan debitur dan besarnya uang jaminan yang harus diberikan sebanding dengan kemungkinan besarnya kerugian yang diderita oleh debitur, apabila permohonan pailit ditolak oleh pengadilan.

Dari penjelasan tersebut terlihat jelas bahwa jaminan hanya diperlukan apabila pemohonnya adalah kreditur, sedangkan BI, OJK, dan Menteri Keuangan yang bertindak sebagai pemohon, jaminan tersebut tidak diperlukan.<sup>29</sup>

Mariana Sutadi Wakil Ketua Mahkamah Agung Bidang Yudisial berpendapat bahwa apabila permohonan sita jaminan dikabulkan, pengadilan niaga dapat mensyaratkan agar kreditur memberikan jaminan dalam jumlah yang wajar demi menjaga keseimbangan antara kepentingan

<sup>29</sup> Jono, *Hukum Kepailitan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 90

kreditur dan debitur. Siapa yang menjalankan sita jaminan tersebut dan bagaimana melaksanakannya serta apa akibat hukumnya tidak diatur dalam Pasal 7 Perpu No. 1 Tahun 1998 jo UU No. 4 Tahun 1998 kini Pasal 10 UU No. 37/2004 -penjelasan oleh penulis- karenanya ketentuan dalam Pasal 197, 198 dan 199 HIR, harus diterapkan. Sita jaminan dijalankan oleh panitera Pengadilan Negeri dan bila ia berhalangan dapat digantikan oleh seorang yang cakap atau yang dapat dipercaya yang akan ditunjuk oleh ketua Pengadilan Negeri. Sita jaminan tidak boleh diletakkan atas hewan dan perkakas yang sungguh-sungguh berguna bagi tersita untuk menjalankan pencahariannya sendiri.<sup>30</sup>

Pada dasarnya dalam hukum kepailitan, Pasal 16, putusan kepailitan adalah serta merta dan dapat dijalankan terlebih dahulu meskipun terhadap putusan tersebut masih dilakukan suatu upaya hukum lebih lanjut. Serta kurator yang di tunjuk, yang didampingi oleh hakim pengawas dapat langsung menjalankan fungsinya untuk melakukan pengurusan dan pemberesan pailit. Sedangkan apabila putusan pailit dibatalkan sebagai akibat adanya upaya hukum tersebut, segala tindakan yang telah dilakukan oleh kurator pada saat sesudah maupun sebelum tanggal kurator menerima pemberitahuan tentang putusan pembatalan maka segala perbuatan yang dilakukan oleh kurator tetap sah dan mengikat bagi Debitur.<sup>31</sup>

Apabila dikaitkan dengan hukum persaingan usaha, seharusnya putusan sela ini dapat dijadikan dasar dalam penanganan perkara persaingan usaha

<sup>30</sup> Sriti Hesti Astiti, *Sita Jaminan Dalam Kepailitan*, (Yuridika, Volume 29 Nomor 1, 2014), hlm. 71

<sup>31</sup> Hadi Subhan, *Op. Cit.*, hlm. 163

guna untuk melakukan sita jaminan atau sita harta kekayaan pelaku usaha yang dimohonkan oleh KPPU, dan sifat dari putusan sela ini khususnya dalam penanganan perkara persaingan usaha juga harus mengikuti ketentuan yang diatur dalam hukum acara kepailitan, yaitu terhadap sita jaminan harta kekayaan dapat pula mengikuti sampai tidak adanya upaya hukum lagi, artinya sifat dari putusan akhir yang dijatuhkan lagi sudah berkekuatan hukum tetap. Oleh sebab itu maka putusan sela dalam hukum acara persaingan usaha juga perlu diberikan, khususnya dalam proses upaya hukum keberatan di Pengadilan Negeri.

### 3. Konsep Putusan Sela Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha

Dalam hukum acara persaingan usaha di KPPU tidak dikenal adanya putusan sela. Putusan Sela baru ada ketika adanya proses upaya hukum keberatan dari terlapor di Pengadilan Negeri. Dalam pemeriksaan keberatan terhadap putusan KPPU yang dilakukan dengan mengacu kepada ketentuan di dalam Perma Nomor 3 Tahun 2005, setelah pelaku usaha mengajukan keberatan, KPPU wajib menyerahkan putusan dan berkas perkaranya kepada Pengadilan Negeri yang memeriksa keberatan, kemudian pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan dan berkas perkara yang telah diserahkan oleh KPPU. Apabila majelis hakim berpendapat perlu diadakannya pemeriksaan tambahan, maka melalui putusan sela perkara dikembalikan kepada KPPU untuk dilakukan pemeriksaan tambahan.

Oleh karena itu, pemeriksaan keberatan terhadap putusan KPPU dapat dikatakan seolah-olah sebagai pemeriksaan banding karena menurut Perma No 3 Tahun 2005:<sup>32</sup>

- a. Pasal 5 ayat (4) Pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan KPPU dan berkas perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).
- b. Pasal 6 ayat (1) Dalam hal Majelis Hakim berpendapat perlu pemeriksaan tambahan, maka melalui putusan sela memerintahkan kepada KPPU untuk dilakukan pemeriksaan tambahan.

Dari ketentuan bunyi pasal tersebut jelas bahwa putusan sela diberikan bukan atas dasar adanya pemohon dari KPPU melainkan dari majelis hakim dalam upaya hukum keberatan dalam pemeriksaan tambahan, dan putusan sela ini hanya diberikan dalam hal untuk memerintahkan KPPU untuk melakukan pemeriksaan tambahan apabila bukti yang diajukan KPPU belum cukup atau memadai. Putusan sela memberikan kesempatan bagi pelaku usaha terlapor untuk mengajukan pembelaan diri. Dalam hal ini menjadi kesempatan bagi pelaku usaha terlapor untuk memperkuat argumentasi bahwa ia tidak melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana yang diputuskan oleh KPPU. Untuk itu, jika pelaku usaha terlapor berkeinginan agar pemeriksaan tambahan dapat diselenggarakan, maka permohonan keberatan harus jelas menyampaikan permohonan kepada Pengadilan Negeri mengenai hal apa

<sup>32</sup> Siti Anisah, *Persaingan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU*, artikel dalam Jurnal Hukum Bisnis, Volume 24, 2005, hlm. 19

yang dimohonkan untuk dilakukan pemeriksaan ulang oleh KPPU. Selain itu, pelaku usaha terlapor wajib untuk menyatakan alasan kuat untuk yang menjelaskan pertimbangan atau alasan mengapa diperlukan pemeriksaan tambahan. Apabila Pengadilan Negeri menilai permohonan penyelenggaraan pemeriksaan tambahan memiliki urgensi dan argumentasi yang kuat, maka Pengadilan Negeri dapat mengeluarkan putusan sela yang memerintahkan KPPU untuk menyelenggarakan pemeriksaan tambahan. Sebaliknya apabila pengadilan menilai bahwa permohonan pemeriksaan tambahan tidak mempunyai landasan yang kuat, maka permohonan pemeriksaan tambahan akan ditolak oleh majelis hakim.<sup>33</sup>

Pengadilan merupakan pihak yang perlu mendapat kejelasan atas putusan KPPU dan berkas perkara. Karena itu seyogianya Pengadilan Negeri menyebutkan dengan jelas dan terperinci, mengenai hal apa saja yang masih belum jelas baginya dalam berkas perkara dan putusan KPPU. Untuk itu, dalam putusan sela yang ditujukan kepada KPPU, Pengadilan Negeri harus mencantumkan materi apa saja yang harus ditinjau kembali, bukti-bukti apa saja yang harus diperiksa kembali, atau argumentasi pelaku usaha terlapor apa saja yang harus dipertimbangkan kembali berikut jangka waktu pemeriksaan. Apabila Pengadilan Negeri mengeluarkan putusan sela dengan tidak menyebutkan secara jelas hal apa yang perlu dilakukan pemeriksaan ulang, putusan sela yang sedemikian rupa akan menyulitkan KPPU untuk menyelenggarakan pemeriksaan tambahan.

<sup>33</sup> Abdul Hakim G. Nusantara, dkk, *Litigasi Persaingan Usaha*, (Tangerang: CFISEL, 2010), hlm. 178

Mengenai ketentuan tempat pemeriksaan tambahan ditetapkan dalam Pasal 71 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010, bahwa pemeriksaan tambahan dilakukan diruang pemeriksaan di kantor pusat komisi atau kantor perwakilan daerah komisi atau tempat lain yang ditentukan oleh majelis komisi. Hasil pemeriksaan dimaksud dicatat di dalam Berita Acara pemeriksaan Tambahan yang ditandatangani oleh pihak yang diperiksa, Majelis Hakim, dan Panitera.<sup>34</sup>

Walaupun sudah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005, dalam praktik pemeriksaan tambahan ini sering kali menemukan kesulitan, karena peraturan mahkamah agung tersebut tidak mengatur bagaimana bila terdapat bukti baru dan saksi baru yang diajukan oleh pemohon, hal ini dimana Pengadilan Negeri tidak lagi memeriksa ulang pokok perkaranya, melainkan memeriksa mengenai penetapan hukumnya saja. Selain itu, juga tidak mengatur secara detail berapa lama waktu yang diberikan untuk melakukan pemeriksaan tambahan.<sup>35</sup>

Hukum acara yang digunakan dalam menyelesaikan perkara keberatan terhadap putusan KPPU adalah prosedur gugatan perdata. Hal ini ditentukan dalam Pasal 4 ayat (2) Perma Nomor 3 Tahun 2005 yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut Keberatan diajukan melalui kepaniteraan Pengadilan Negeri yang bersangkutan sesuai dengan prosedur pendaftaran perkara perdata dengan memberikan salinan keberatan kepada KPPU.

<sup>34</sup> Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, hlm. 191

<sup>35</sup> *Ibid.*

Dengan demikian sumber hukum acara yang digunakan dalam pengajuan keberatan adalah HIR kecuali ditentukan lain.

Dimungkinkannya ketentuan lain yang mengatur hukum acara persaingan usaha menimbulkan beberapa perbedaan dengan hukum acara perdata biasa. Perbedaan ini di antaranya adalah ditetapkannya tenggang waktu, Pasal 5 ayat (5) Perma No. 3 Tahun 2005 menentukan bahwa majelis hakim harus memberikan putusan dalam waktu 30 hari sejak dimulainya pemeriksaan perkara keberatan. Berdasarkan ketentuan itu maka Majelis hakim harus jeli dalam membuat jadwal dan perencanaan yang matang dan harus dipatuhi oleh semua pihak. Perencanaan ini meliputi penentuan hari dan tanggal persidangan serta agenda yang akan dilakukan dalam tiap persidangan.<sup>36</sup>

Perbedaan lainnya adalah tidak adanya proses mediasi pada saat sidang pertama. Dalam perkara perdata, proses mediasi ini adalah wajib dilakukan berdasarkan Perma No. 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Pasal 5 ayat (2) Perma No. 2 Tahun 2003 menentukan bahwa tenggang waktu untuk proses mediasi itu adalah 30 hari, setelah 30 hari para pihak wajib menghadap kembali pada hakim pada sidang yang telah ditentukan. Apabila berhasil diperoleh kata sepakat dalam proses perdamaian maka hakim akan membuat suatu putusan yang isinya menghukum para pihak untuk mematuhi hasil perdamaian. Sedangkan bila

<sup>36</sup> Binoto Nadapdap, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009), hlm. 80

tidak ada kata sepakat maka hakim akan meneruskan sidang dengan acara selanjutnya.<sup>37</sup>

Berkaitan dengan pemeriksaan keberatan terhadap putusan KPPU, ketentuan Perma Nomor 2 Tahun 2003 tidak dapat diterapkan mengingat Pengadilan Negeri hanya mempunyai waktu 30 hari untuk memutus perkara, sedangkan mediasi yang disyaratkan membutuhkan waktu 30 hari.

Oleh karena itu MA dalam Pasal 5 ayat(3) Perma Nomor 3 Tahun 2005 menentukan bahwa pemeriksaan keberatan terhadap putusan KPPU dilakukan tanpa melalui proses mediasi.

Selain perbedaan tersebut di atas, masih terdapat perbedaan lagi antara hukum acara perdata dan hukum acara persaingan usaha, yang terlihat dalam hal pengajuan replik dan duplik. Dalam proses acara perdata, setelah salinan gugatan disampaikan kepada tergugat, maka tergugat diharapkan memberikan tanggapan atas dalil-dalil yang diajukan penggugat dalam gugatannya. Tahap selanjutnya adalah replik dan duplik yang diajukan oleh masing-masing pihak.

Terkait dengan putusan sela dalam hukum acara persaingan usaha dan hukum acara perdata di Pengadilan Negeri, terdapat perbedaan yaitu dimana dalam hukum acara persaingan usaha putusan sela ada ketika majelis hakim berpendapat perlu diadakannya pemeriksaan tambahan dan putusan sela ini tidak dapat diajukan atau diminta oleh pihak yang berperkara yakni KPPU sebagai pihak Termohon, sedangkan dalam hukum acara perdata putusan

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 81



sela dapat diajukan atau diminta oleh para pihak yang berperkara baik dari penggugat maupun dari tergugat.

Oleh sebab itu, konsep putusan sela dalam hukum acara persaingan usaha adalah untuk mengamankan harta kekayaan (berupa saham) pelaku usaha yang tidak memiliki itikad baik dalam proses berperkara. Konsep putusan sela ini apabila ditinjau dari hukum acara perdata dan kepailitan, maka putusan sela tersebut bukan hanya sebatas untuk memerintahkan KPPU melakukan pemeriksaan tambahan, melainkan KPPU dapat melakukan permohonan untuk mengajukan sita terhadap harta kekayaan pelaku usaha kepada majelis hakim yang memeriksa perkara di pengadilan negeri dalam upaya hukum keberatan. Putusan sela ini juga dapat berupa untuk menghentikan kegiatan sementara dalam praktik penyalahgunaan posisi dominan berkaitan dengan kepemilikan silang saham yaitu untuk tidak mengadakan RUPS terkait dengan keputusan untuk mengalihkan kepemilikan saham di salah satu perusahaan sampai adanya putusan hukum yang berkekuatan hukum tetap. Putusan sela yang dimohonkan oleh KPPU dapat dilakukan ketika pada saat sidang pertama pada upaya hukum keberatan di Pengadilan Negeri dimana KPPU menyerahkan putusan dan berkas perkaranya kepada pengadilan yang memeriksa perkara keberatan tersebut. Pada saat itulah KPPU dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk melakukan sita terhadap harta kekayaan pelaku usaha berupa kepemilikan saham dalam bentuk putusan sela. Hal ini berguna untuk mengamankan harta kekayaan yang menjadi sumber sengketa dalam proses berperkara dan menghindari tindakan-tindakan yang merugikan

pengadilan dalam perkara khususnya terhadap itikad tidak baik oleh pelaku usaha terlapor.

### C. Urgensi Putusan Sela Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha

Jika berkecuali pada kasus Temasek yang dimana terjadinya pengalihan kepemilikan saham ditengah-tengah proses upaya hukum kasasi, maka seharusnya dalam hukum acara persaingan usaha di Indonesia berlaku diterapkan hukum sama seperti hukum acara kepailitan, dimana dalam hukum acara kepailitan terhadap putusan sela masih akan terus mengikat kepada para pihak meskipun putusan tersebut telah diputus dalam putusan akhir di tingkat pengadilan niaga, dan putusan sela ini mengikuti sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya bilamana diterapkan dalam hukum acara persaingan usaha, maka putusan sela dalam hal untuk menghentikan kegiatan sementara atau adanya sita jaminan terhadap harta pelaku usaha terhadap penyalahgunaan posisi dominan, maka putusan sela ini harus pula mengikuti sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, meskipun masih adanya upaya hukum selanjutnya dari para pihak yang berselisih.

Maka dengan itu putusan sela ini sangatlah urgen diterapkan dalam hukum acara persaingan usaha khususnya untuk melakukan sita jaminan dan menghentikan kegiatan sementara penyalahgunaan posisi dominan. Urgensi ini dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, bilamana kita lihat dari aspek ekonomi terhadap pelanggaran persaingan usaha yang dilakukan oleh kelompok usaha Temasek, negara mengalami kerugian atas tindakan pengalih saham yang dimiliki oleh PT.

Indosat yang seharusnya saham tersebut dapat dilepas dengan ketentuan

maksimal 10 persen dan tidak boleh terafiliasi oleh kelompok usaha Temasek, hal ini sebagaimana diputus dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Dan setiap warga negara dapat membeli saham tersebut, namun kenyataannya tidak demikian, bahwa tindakan yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek tersebut justru mengalihkan kepemilikan saham lebih dari ketentuan yang telah diputus dalam Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 02/KPPU/2007/PN.JKT.PST. Akibat dari kepemilikan silang saham tersebut bukan hanya kerugian yang di tanggung oleh negara, tetapi konsumen juga pula ikut dirugikan akibat dari tindakan penyalahgunaan posisi dominan yaitu sebesar sebesar Rp. 14.764.980.000.000,00 (empat belas triliun tujuh ratus enam puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta rupiah) dan maksimal sebesar Rp 30.808.720.000.000,00 (tiga puluh triliun delapan ratus delapan miliar tujuh ratus dua puluh juta rupiah).

Kedua, bilamana kita lihat dari pembentukan Undang-Undang Persaingan Usaha, Penyalahgunaan Posisi Dominan merupakan bentuk pengaturan yang diberikan didasarkan pada jumlah pelaku menguasai suatu pasar yang bersangkutan, hal ini dikarenakan setiap barang dan jasa mempunyai karakteristik perilaku yang berbeda beda. Oleh sebab itu penyalahgunaan posisi dominan diatur dalam Undang-Undang Persaingan usaha agar tidak mengganggu persaingan usaha yang sehat dan tidak merugikan kepentingan masyarakat.<sup>38</sup> Dengan demikian tujuan dibentuknya Undang-Undang Persaingan Usaha untuk membela pihak usaha kecil dan menengah, termasuk

<sup>38</sup> DPR RI, *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia), hlm. 447

di dalamnya koperasi dan konsumen, agar tidak menjadi korban kejahatan akibat timbulnya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.<sup>39</sup>

Dengan melihat kasus penyalahgunaan posisi dominan, akibat kepemilikan silang saham di Indosat dan Telkomsel mengakibatkan rusaknya konsentrasi pasar dengan cara tidak sehat, yaitu dengan menaikkan pangsa pasar Telkomsel dengan cara menghambat pembangunan BTS Indosat, hal ini berdampak dengan persaingan usaha di dunia telekomunikasi Indonesia, mengingat akibat terkonsentrasinya pasar Telkomsel, sehingga Indosat tidak menentukan langkah-langkah strategis untuk kemajuan Indosat dan berkompetisi di pasar telekomunikasi.

Ketiga, sebagai jaminan kepastian hukum serta jaminan usaha bagi setiap orang. Oleh sebab itu maka putusan sela diperlukan untuk menciptakan kepastian hukum khususnya dalam penanganan perkara persaingan usaha terkait dengan penyalahgunaan posisi dominan. Kepastian hukum dalam lembaga peradilan akan menciptakan bahwa jaminan hukum akan dijalankan dan yang berhak menurut hukum akan memiliki hak dan dapat melaksanakan putusan. Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya, sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum akan dilaksanakan.<sup>40</sup>

Melihat dari kasus Kelompok Usaha Temasek tersebut akibat dari tindakan mengalihkan saham Indosat Ke Qatar Telecommunication di tengah proses upaya hukum kasasi di Mahkamah Agung terlihat jelas bahwa putusan KPPU dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tidak memiliki kepastian hukum, hal

<sup>39</sup> *Ibid.*, Hlm. 167

<sup>40</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.* hlm. 160

ini dikarenakan amar putusan nomor 6 tentang larangan pengalihan saham lebih dari yang ditentukan tidak dipatuhi oleh kelompok usaha Temasek, hal ini diakibatkan belum adanya putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dari Pengadilan. Oleh sebab itu maka putusan sela diperlukan dalam menangani perkara persaingan usaha di Indonesia, hal ini berguna untuk melindungi dan memastikan bahwa hukum di Indonesia terlaksana dan berjalan sesuai dengan mestinya. Dan putusan terhadap KPPU dan Putusan Pengadilan Negeri menjadi pasti dan memberikan manfaat bagi institusi lembaga peradilan di Indonesia.

Sehingga esensi dari penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan oleh pelaku usaha lainnya berlaku dan tidak adanya upaya untuk mengalihkan kepemilikan saham ke pelaku usaha lain sampai adanya putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pelaksanaan dan penegakan hukum harus memperhatikan kemanfaatan dan kegunaan bagi masyarakat. Sebab hukum dibuat untuk kepentingan masyarakat.<sup>41</sup> Bilamana dikaitkan dalam urgensi putusan sela dalam hukum acara persaingan usaha, maka seharusnya putusan sela ini dapat bermanfaat untuk menjaga kepentingan lembaga peradilan yaitu dengan menahan harta kekayaan pelaku usaha khususnya saham sampai adanya putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, mengingat bahwa seharusnya dari putusan akan memerintahkan kelompok usaha temasek untuk melepaskan sahamnya, artinya setiap orang akan dapat memiliki saham tanpa didasari adanya penyalahgunaan posisi dominan tersebut, dan bagi pelaku usaha lain akan menciptakan iklim

<sup>41</sup>Titik Tiwulan, *Op.Cit.*, hlm. 228

usaha yang kondusif, dan tidak merugikan atau menghambat pertumbuhan operator seluler di Indonesia.

Dalam hal mengajukan permohonan untuk memohon dilakukannya sita terhadap harta kekayaan akibat dari adanya penyalahgunaan posisi dominan terkait dengan kepemilikan silang saham, maka adapun ketentuan yang diatur mengenai mekanisme penyitaan saham. Konsep penyitaan dalam hukum Persaingan Usaha dapat merujuk ke dalam pengaturan penanganan perkara perdata. Dalam ketentuan pasal 227 ayat (1) HIR bahwa penyitaan merupakan tindakan eksepsional yang dilakukan sebelum dijatuhkan putusan terhadap perkara tersebut dengan menyita barang debitur sebagai pelunasan utang dimana penyitaan barang tersebut dilakukan dengan maksud agar debitur/tergugat tidak dapat mengalihkan, memindahkan bahkan memperjualbelikan barang miliknya tersebut selama proses perkara. Dengan demikian upaya hukum bagi penggugat untuk melindungi kepentingan hukum dan menjamin terhadap keutuhan harta kekayaan tergugat dapat diamankan sampai putusan hakim memperoleh kekuatan hukum tetap dan juga untuk menghindari tindakan itikad buruk tergugat yang berusaha untuk melepaskan diri tanggung jawab perdata yang mesti dipikulnya atas perbuatan melawan hukum atau wanprestasi yang dilakukannya.

Dengan dilakukannya penyitaan, maka secara hukum harta kekayaan milik tergugat ditempatkan dan berada di bawah pengawasan dan penjagaan pengadilan sampai adanya perintah untuk mengangkat atau pencabutan sitaan tersebut. Selain itu dalam ketentuan Pasal 227 ayat (1) HIR yang termasuk dalam kelompok sita *conservatoir beslag* yang di dalamnya mengatur tentang

penyitaan dilakukan terhadap barang milik tergugat. Oleh karena itu yang meminta pengajuan penyitaan adalah penggugat sebagai pemilik barang yang diperkarakan tersebut.<sup>42</sup>

Perihal sita *conservatoir beslag* ini diatur dalam pasal 227 (1) HIR, intisari dari ketentuan tersebut adalah:<sup>43</sup>

- a. Harus ada sangkaan yang beralasan, bahwa tergugat sebelum putusan dijatuhkan atau dilaksanakan **mencari akal akan menggelapkan atau melarikan barang**-barangnya;
- b. Barang yang disita itu merupakan barang kepunyaan orang yang terkena sita, artinya bukan milik penggugat;
- c. Permohonan diajukan kepada ketua Pengadilan Negeri yang memeriksa perkara yang bersangkutan;
- d. Permohonan harus diajukan dengan surat tertulis;
- e. Sita *conservatoir* dapat dilakukan atau diletakkan baik terhadap barang yang bergerak dan tidak bergerak.

Maksud sita jaminan ini adalah agar terdapat suatu barang tertentu yang nantinya dapat dieksekusi sebagai pelunasan utang tergugat. Dalam hal ini kasus yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa upaya penyitaan yang dilakukan termasuk dalam kelompok sita *conservatoir beslag*, dimana obyek barang yang dimohonkan untuk disita adalah saham go publik/terbuka yang dikategorikan ke dalam saham tanpa warkat (*scripless settlement*), dimana dalam penyitaannya tidak seperti dalam penyitaan barang bergerak pada

<sup>42</sup> Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 100

<sup>43</sup> *Ibid.*

umumnya (dimana barang yang disita merupakan barang yang dapat disentuh fisiknya). Penyitaan terhadap saham yang diperdagangkan di Bursa Efek ini dikarenakan tidak terdapat fisik dari saham tersebut (*scripless settlement*), dimana *scripless trading system* (sistem perdagangan tanpa warkat) ini dioperasikan oleh Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian yang berbentuk perseroan PT Kustodian Sentral Efek Indonesia (PT. KSEI) yang mempunyai izin dari Bapepam.<sup>44</sup>

Dalam hal penyitaan terhadap saham tanpa warkat tersebut yang dilakukan dengan cara pemblokiran saham publik yang diatur dalam Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal yaitu Pemblokiran rekening Efek hanya dapat dilakukan oleh Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian (KSEI) atas perintah tertulis dari Bapepam atau berdasarkan permintaan tertulis dari Kepala Kepolisian Daerah, Kepala Kejaksaan Tinggi, atau Ketua Pengadilan Tinggi untuk kepentingan peradilan dalam perkara perdata atau pidana. Berdasarkan Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal itulah, maka penyitaan terhadap saham *go public* di Bursa Efek dapat dilakukan penyitaan terhadapnya.

Berdasarkan pasal 226 ayat (2) HIR hendaklah pihak yang memohonkan penyitaan terhadap barang bergerak (saham) memberikan perincian tentang barang yang dimohonkan untuk disita tersebut. Dalam kasus Putusan Penyalahgunaan posisi dominan terkait kepemilikan silang saham, dikarenakan barang tersebut adalah saham tanpa warkat yang tidak dapat disentuh fisiknya yang data tentang saham tersebut tersimpan dalam data elektronik/bersifat

<sup>44</sup> Tjiptono Darmadji, *Pasar Modal di Indonesia: Pendekatan Tanya Jawab*, (Jakarta: Salemba Emapt, 2001), hlm. 167-168



komputerisasi, maka penyitaannya sesuai dengan proses pelaksanaan penyitaan pada umumnya dilakukan oleh juru sita (Pasal 197 ayat (2) HIR) atas perintah Ketua Pengadilan Negeri (Pasal 197 ayat (1) HIR) maupun Ketua Pengadilan Tinggi dengan membawa Berita Acara Penetapan Sita Jaminan yang telah secara terperinci menyebutkan nomor seri saham atau jumlah saham yang akan disita disertai dengan identitas pihak yang akan disita sahamnya tersebut. Pada saat juru sita melakukan penyitaan, juru sita mendatangi Kustodian Sentral Efek Indonesia (KSEI) yaitu tempat objek/saham tersebut berada/terdaftar, juru sita kemudian akan menanyakan kepada pihak KSEI apakah saham yang akan disita atas nama pemegang saham yang bersangkutan terdaftar di Bursa Efek atau tidak, kalau memang saham tersebut terdaftar di Bursa Efek dimana dalam hal pengoperasiannya di bawah kendali KSEI, maka juru sita berdasarkan berita acara penyitaan tersebut meminta pihak KSEI untuk dilakukan pemblokiran terhadap saham yang dimohon untuk disita tersebut. Kemudian juru sita akan mengajukan surat permohonan secara tertulis sesuai format yang telah ditetapkan oleh KSEI. Saham yang disita tersebut (sudah diblokir) akan tersimpan dalam keadaan/kondisi semula, hanya saja saham tersebut tidak dapat dialihkan, ditarik, dijaminkan maupun diperjualbelikan kepada pihak lain. Dalam hal penyitaan yang dilakukan tanpa menyebutkan nomor seri ataupun jumlah saham tersebut, maka tidaklah sesuai dengan Pasal 226 ayat (2) HIR.