

BAB IV

PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Ketentuan Saham Silang Antar Perusahaan Telekomunikasi

Perubahan yang terjadi secara dinamis pada lingkungan ekonomi global dan cepatnya arus kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah mendorong adanya perbedaan dengan keadaan yang telah berlaku sebelumnya.

Perubahan yang sangat mendasar ini menimbulkan realita baru pada penyelenggaraan telekomunikasi di dunia secara garis besar, bentuk perubahan berupa beralihnya fungsi telekomunikasi dari utilitas menjadi komoditi perdagangan; bergesernya fungsi pemerintah dari memiliki, membangun, dan menyelenggarakan telekomunikasi menjadi penentu kebijakan, mengatur, mengawasi, dan mengendalikan; peningkatan peran swasta sebagai investor prasarana dan penyelenggaraan telekomunikasi; transformasi struktur pasar telekomunikasi dari monopoli ke persaingan.¹

1. Perkembangan Industri Telekomunikasi Di Indonesia

Pada awalnya industri telekomunikasi di Indonesia dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara, yaitu PT. Telkom Tbk. kemudian, pada tahun 2006 saham yang dimiliki oleh pemerintah sebesar 51, 19% dan memonopoli jasa layanan telekomunikasi domestik serta PT. Indosat Tbk. Indosat yang keseluruhan sahamnya diakuisisi oleh pemerintah pada tahun 1980 dan

¹ Ari Purwadi, 2010, Implikasi Hukum Temasek Atas Pembelian Saham Indosat Dan Telkomsel, *Perspektif*, Vol. XV, No. 1, hlm. 6

memonopoli layanan jasa telekomunikasi internasional. Berdirinya PT. Satelit Palapa Indonesia (Satelindo) pada tahun 1993 yang mendapatkan lisensi untuk Sambungan Langsung Internasional merupakan awal dari revolusi teknologi di Indonesia, telepon selular, dan hak penguasaan eksklusif atas beberapa satelit komunikasi. Satelindo memperkenalkan layanan telepon selular pada bulan November 1994. Sampai dengan tahun 2000, Satelindo merupakan perusahaan *joint venture* dengan struktur kepemilikan saham sebagai berikut:²

- a. PT Bimagraha Telekomindo (“Bimagraha”) sebesar 45%.
- b. Detemobil Deutsche Telecom Mobilfunk GmbH sebesar 25%.
- c. Telkom sebesar 22,5%.
- d. Indosat sebesar 7,5%.

PT. Telekomunikasi Selular (Telkomsel) didirikan pada tanggal 26 Mei 1995 sebagai penyedia jasa layanan telekomunikasi selular yang juga merupakan operator pertama di Asia yang memberikan layanan kartu prabayar. Kemudian di tahun 2000, Telkomsel merupakan anak perusahaan Telkom dan Indosat dengan struktur kepemilikan saham sebagai berikut:

- a. Telkom sebesar 42,5%.
- b. Indosat sebesar 35%.
- c. PT Telecom BV of Netherland sebesar 17,28%.
- d. PT Setdco Megacell Asia sebesar 5%.

² Rita Tri Agustina, *Loc. Cit.*

Telkomsel adalah penyedia jasa layanan telekomunikasi selular prabayar pertama yang memiliki jumlah pelanggan dan pangsa yang besar, serta mengalami perkembangan yang naik dengan pesat sampai saat itu menjadi operator selular terbesar di Indonesia. Pada bulan Oktober 1996, PT. Excelcomindo meramaikan persaingan layanan telekomunikasi selular. PT. Indosat Multi Media Mobile (IM3) didirikan oleh Indosat pada bulan Mei tahun 2001 dan mulai beroperasi pada bulan Agustus 2001 juga turut memeriahkan persaingan layanan telekomunikasi selular di Indonesia.³

Pada tahun 1999 dilahirkan Undang-Undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi untuk menggerakkan industri telekomunikasi yang berjalan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana dijelaskan pada Pasal 10 dan penjelasannya. Pada 3 April 2001, PT Indosat dan PT Telkom menyepakati untuk menghilangkan kepemilikan keduanya pada Telkomsel, Satelindo dan Lintas Artha, sesuai kesepakatan tersebut merubah struktur kepemilikan di Telkomsel dan Satelindo. Telkom mendapat tambahan saham di Telkomsel dari Indosat sebesar 35%, sedangkan Indosat mendapat tambahan saham di Satelindo dari Telkom sebesar 22,5%. Selanjutnya, Indosat melakukan proses akuisisi Bimagraha yang menguasai saham sebesar 45% atas Satelindo, serta mendapatkan tambahan penguasaan 25% saham atas Satelindo yang sebelumnya dikuasai oleh Detemobil pada bulan Juni 2002. Sejak saat itu Indosat menguasai 100% saham Satelindo. Pada akhir tahun 2001, saham Telkomsel yang dimiliki oleh KPN Netherland sebesar 17,28%

³ Ibid

dan yang dimiliki oleh Sedtco Megacell Asia sebesar 5% dialihkan seluruhnya kepada SingTel melalui SingTel Mobile dan diikuti dengan penjualan saham Telkomsel yang dimiliki oleh PT. Telkom kepada SingTel Mobile sebesar 12,7% pada tahun 2002, sehingga total kepemilikan saham SingTel Mobile di Telkomsel menjadi sebesar 35%. Pada bulan Mei 2002 Pemerintah RI melepaskan kepemilikan saham sebesar 8,1% atas Indosat melalui tender global. Selanjutnya pada 15 Desember 2002 saham milik Pemerintah RI pada PT. Indosat sebesar 41,9% didivestasikan melalui tender yang dimenangkan oleh Singapore Technologies Telemidia ("STT") dan kemudian dimiliki oleh anak perusahaannya yang didirikan di Mauritius yaitu Indonesian Communication Limited ("ICL"). Dengan demikian struktur kepemilikan Indosat menjadi sebagai berikut:⁴

- a. Pemerintah RI sebesar 14,44%.
- b. ICL sebesar 41,9%.
- c. Publik sebesar 45,19%.

Kemudian akuisisi yang dilakukan oleh STT, Indosat membuat rencana mergervertikal dengan anak-anak perusahaannya yaitu Satelindo, Bimagraha dan IM3 pada tanggal 20 November 2003 yang tujuan untuk memfokuskan bisnisnya pada jasa layanan telekomunikasi selular. Sampai pada tahun 2006 Indosat menjadi operator telekomunikasi selular kedua terbesar di Indonesia dengan pangsa pasar 25,15%.⁵

⁴ Ibid

⁵ Ibid

Struktur pasar Industri Telekomunikasi di Indonesia hingga tahun 2006, secara umum terdiri atas beberapa pelaku usaha yaitu PT. Telkom, PT. Telkomsel, PT. Indosat Tbk., PT. Excelcomindo, Bakrie Telecom, Mobile-8 / M-8 (Fren), Sampoerna Telekomunikasi Indonesia, dan Natrindo Telepon Seluler (NTS). Industri telekomunikasi selular adalah sektor industri yang mempunyai jumlah pelanggan terbesar di Indonesia dibanding dengan telepon tetap dan *Fixed Wireless Access* (FWA).⁶

Kemudian pada tahun 2008 Qatar Telecom Group menguasai 65% saham indosat dengan membeli saham milik STT (Singapore Telecommunication Technologies) sebesar 41%, sedangkan sisanya dari pasar melalui *tender offer*, sementara pemerintah Indonesia hanya memiliki 15% saham.⁷

2. Ketetapan Larangan Kepemilikan Saham Silang Berdasarkan Undang-Undang Yang Berlaku di Indonesia

a. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi

Terdapat tiga jenis usaha telekomunikasi yang saat ini berlaku dalam Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999. Pertama yaitu jenis usaha penyelenggaraan jaringan telekomunikasi. Kedua yaitu jenis usaha penyelenggaraan jasa telekomunikasi. Ketiga yaitu usaha penyelenggaraan telekomunikasi khusus.

⁶ Ibid

⁷ Rahayu, dkk, 2015, *Menegakkan Kedaulatan Telekomunikasi & Penyiaran Di Indonesia*, Yogyakarta, PR2Media, hlm. 3

Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 Pasal 8 Ayat (1) mengatur bahwa pihak-pihak yang dapat menyelenggarakan jaringan telekomunikasi atau jasa telekomunikasi adalah:

- 1) Badan Usaha Milik Negara
- 2) Badan Usaha Milik Daerah
- 3) Badan Usaha Swasta
- 4) Koperasi

Pada dasarnya, tujuan dari adanya telekomunikasi adalah untuk mendorong persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, mendorong kehidupan ekonomi dan kegiatan pemerintahan, serta membangun hubungan antar bangsa. Pemerintah menguasai telekomunikasi sebagai pembina dengan melibatkan peran serta masyarakat. Kemudian, menteri berperan sebagai penanggung jawab administrasi telekomunikasi Indonesia.⁸

Di dalam Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi perihal kepemilikan saham silang tidak diatur secara eksplisit. Akan tetapi secara luas sebenarnya kepemilikan saham silang apabila mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal tersebut telah diatur dalam pasal 10 ayat (1) dikatakan bahwa dalam penyelenggaraan telekomunikasi tidak diperbolehkan melakukan kegiatan yang bisa menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diantara penyelenggara telekomunikasi.

⁸ Aprilia Wakhyuni, *Review Undang-undang No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi*
<http://www.apriawakhyuni.blogspot.com> 5 Maret 2011

b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pengaturan persaingan usaha yang jelas dan tegas adalah sebuah kepatutan dalam masyarakat ekonomi kapitalis. Karena merupakan salah satu cara agar persaingan usaha berlangsung secara sehat, efektif, efisien, dan berkeadilan. Peluang usaha terbuka bagi setiap warga Negara. Bisnis besar tidak menjadi predator bagi bisnis kecil.

Peran persaingan dalam memberikan manfaat bagi masyarakat yaitu memastikan bahwa sumber daya, produk, dan layanan dapat di alokasikan kepada pihak-pihak yang benar-benar memanfaatkannya secara efisien. Serta, memaksa pelaku pasar menggunakan sumber daya yang langka secara produktif. Dan, mendorong pelaku pasar untuk berinovasi, dan berinvestasi dengan teknologi baru pada saat yang terbaik. Kegagalan pasar terjadi dalam berbagai bentuk. Dua bentuk yang sering dihubungkan dengan regulasi yaitu monopoli dan eksternalitas, dimana pelaku pasar dirugikan atau diuntungkan karena pelaku lain. Apabila terjadi kegagalan pasar, penting melihat apakah pasar dapat mengoreksinya sendiri, atau tidak maka dibutuhkan alat untuk mendukung kompetisi yang efektif, atau dapat mencegah akibat dampak sosial yang tidak diinginkan. Maka kebijakan kompetisi dan Undang-undang persaingan usaha seharusnya menyediakan alat untuk mendukung *Sustainable Competition* dan untuk menjaga lingkungan pasar dimana persaingan usaha yang sehat terjadi. Serta dapat mengimplementasikan melalui Undang-undang

persaingan usaha maupun melalui peraturan-peraturan pada sektor khusus. Disamping itu aturan-aturan tersebut harus memperhatikan secara objektif dari kebijakan lain seperti Perlindungan Konsumen dan perkembangan dari industri telekomunikasi.⁹

Dalam Pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, mengatakan bahwa tujuan dari pembentukan undang-undang ini adalah:

- 1) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- 2) Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat, sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.
- 3) Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
- 4) Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Kemudian juga diatur dalam pasal 27 Undang-undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan 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

⁹Koesmarihati, *Kompetisi dan Regulasi Tarif*, Bandung, 18 September 2015

- 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% (limapuluh 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.”

Pengertian saham mayoritas menurut *Black's Law Dictionary*, *Shareholder* adalah “*one who owns or holds a shares in a company, esp. a corporation*” dan *majority shareholder* adalah “*a shareholder who owns or controls more than half the corporation's stock*”.¹⁰

Pengertian *majority shareholder* menurut *Black's Law Dictionary* adalah pemilik saham yang mempunyai atau menguasai lebih dari setengah saham perseroan. Pengertian ini menjadi terlalu sempit jika terdapat lebih dari satu klasifikasi saham dalam perseroan.¹¹

c. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Pengertian Perseroan terbatas menurut Pasal 1 Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bahwa perseroan terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal yang dibentuk berdasarkan perjanjian yang menyelenggarakan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam undang-undang serta peraturan penyelenggarannya.

¹⁰ Rita Tri Agustina, *Op, Cit.*

¹¹ *Ibid*

Perusahaan-perusahaan penyelenggara telekomunikasi di Indonesia adalah perusahaan yang berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas yang modalnya terdiri atas saham-saham dan memerlukan modal yang sangat besar dalam penyelenggaraan kegiatannya. Modal yang didapatkan berasal dari investasi baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Hal inilah yang menguatkan dapat menimbulkan kepemilikan saham silang karena pemilik modal yang menanamkan sahamnya dapat menanamkan modalnya di perusahaan yang lain dengan sektor usaha yang sama.

3. Kepemilikan Saham Yang Berakibat Terjadinya Praktik Monopoli

Keberadaan praktek merger dan akuisisi lintas Negara memberikan pengaruh terhadap Indonesia yang menjadi target tujuan bagi praktek merger dan akuisisi lintas Negara tersebut, dimana mayoritas Negara-negara yang menjadi target adalah Negara berkembang seperti Indonesia. Hal ini mendesak bagi Indonesia untuk memahami “serangan” merger dan akuisisi lintas Negara dan dampaknya bagi pembangunan di Indonesia. Hal ini diungkapkan oleh Perdana Menteri Malaysia Dr. Mahathir Muhammad dalam pertemuan di *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) ke-X* pada februari tahun 2000, yaitu:

“Merger dan akuisisi lintas Negara membuat perusahaan menjadi lebih besar. Sekarang banyak dari perusahaan-perusahaan tersebut secara financial lebih kuat daripada Negara-negara berkembang. Ketika kita mengizinkan mereka untuk berkolaborasi dengan perusahaan-perusahaan lokal kita, kita takut jika mereka datang dan kondisi kita tidak siap, maka mereka akan mengambil alih seluruh sektor bisnis kita”.¹²

¹² Ridho Jusmadi, *Op. Cit.*, hlm. 12

Pernyataan di atas sangat sesuai dengan kasus Temasek di Indonesia, dimana Temasek Holdings terbukti melakukan pelanggaran ketentuan Pasal 27 ayat huruf (a) Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam ketentuan pasal tersebut disebutkan larangan bagi pelaku usaha pemilik saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar yang bersangkutan, ataupun mendirikan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan sama.

Kekhawatiran KPPU pada kepemilikan silang terletak pada kemungkinan terhadap munculnya efek *lessening competition* karena adanya kepemilikan silang ini. Dampak antikompetitif lain dari kepemilikan saham silang merupakan dampak koordinasi, salah satunya adalah pertukaran aliran informasi antar perusahaan. Dengan adanya pertukaran informasi ini dapat memperbaiki pengetahuan atau informasi mengenai pesaing, bahkan secara signifikan dapat membantu perusahaan-perusahaan untuk berkoordinasi dan mencapai sebuah keseimbangan. Pengetahuan yang lebih baik dan lebih *update* tentang perilaku pelaku usaha lain akan membantu perusahaan untuk dapat saling mengawasi, sehingga memfasilitasi penegakan sebuah skema kolusi. Resiko kolusi ini akan lebih tinggi jika kepemilikan silang terdiri dari pesaing-pesaing horizontal.

Dugaan adanya pelanggaran Pasal 27 ayat huruf (a) Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berawal pada 15 Desember 2002, ketika PT. Indosat Tbk melakukan

divestasi saham sebesar 41,94% yang akhirnya dimenangkan oleh STT melalui *tender offer*. STT adalah anak perusahaan dari Temasek Holdings, yang 100% sahamnya dikuasai oleh Temasek Holdings, dengan demikian Temasek Holdings merupakan pemegang saham ganda atas perusahaan telekomunikasi di Indonesia. Oleh sebab itu industri telekomunikasi seluler di Indonesia mengalami struktur kepemilikan silang. Karena sebelum PT Indosat melakukan divestasi sahamnya, saham PT Telkomsel yang merupakan operator seluler terbesar di Indonesia telah dimiliki juga oleh Temasek Holdings melalui anak perusahaannya yang lain yaitu Singtel sebesar 35%. Kemudian dapat dikatakan bahwa Temasek Holdings telah menguasai Telkomsel dan Indosat secara tidak langsung.¹³ Berikut adalah skema kepemilikan silang Temasek Holdings dapat dilihat pada Tabel. 1:¹⁴

Tabel. 1 Skema Kepemilikan Saham Silang Temasek Holdings

Periode sebelum terjadinya kepemilikan silang	Tahun	Pangsa Pasar Telkomsel dan Indosat (bersama-sama)	Gabungan pendapatan (dalam miliar)	Pendapatan usaha XL (dalam miliar)	Pangsa pasar XL
(2001-2002)	2001	76,34%	6.668	2.073,03	23,66%
	2002	83,58%	10.845	2.130,41	16,42%
Periode setelah kepemilikan silang (2003-2006)	2003	88,10%	16.164	2.198,06	11,90%
	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%

¹³ L. Budi Kagramanto, 2008, Kepemilikan Saham Silang PT. Indosat Dan PT Telkomsel Oleh Temasek Holding Company, *Mimbar Hukum*, Vol. 2, No. 2, hlm. 3

¹⁴ *Ibid*, hlm. 4

Rata-rata (2003-2009)		89,61%	26.605	3.297,37	10,39%
--------------------------	--	--------	--------	----------	--------

Dengan adanya kepemilikan silang yang dilakukan oleh Temasek Holdings ini menyebabkan terbentuknya struktur pasar yang dominan, sehingga akan menimbulkan efek negatif dalam persaingan antar pelaku usaha, yakni terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang menyebabkan harga produk semakin tinggi, dan menimbulkan *market power* menjadi semakin besar sehingga dapat mengancam pesaing lainnya, serta menghalangi pelaku usaha baru yang berpotensi sebagai pesaing usaha untuk memasuki pasar serta mematikan pesaing lainnya dan pada akhirnya akan membawa kerugian pada konsumen.¹⁵

Peningkatan *market power* ini dapat memperluas kemampuan mereka untuk berkoordinasi. Kemampuan *market power* inilah yang dikatakan memiliki posisi dominan di dalam pasar. Dalam perspektif ekonomi, posisi dominan adalah posisi yang ditempati oleh perusahaan yang memiliki pangsa pasar terbesar.¹⁶ Posisi dominan dapat dilihat dari pangsa pasar yang dimilikinya relatif terhadap pesaingnya, atau perilaku pelaku usaha tersebut dalam menentukan harga yang selalu diikuti oleh pesaingnya. Ukuran yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi adanya posisi dominan dari sisi penentuan harga adalah kekuatannya dalam menentukan harga. Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat berperilaku mengarah pada apa yang dilakukan oleh pelaku usaha yang monopolis. Walaupun pelaku usaha tersebut

¹⁵Asril Sitompul, 1999, *Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, Bandung, Citra Adi Bakti, hlm. 67

¹⁶Ridho Jusmadi, *Op. Cit.*, hlm. 216

seolah-olah hanya merupakan seorang pelaku di antara sejumlah pelaku usaha yang lain, tetapi dialah yang paling menentukan dalam pasar tersebut. Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut dapat menentukan harga atau menciptakan hambatan untuk masuk ke pasar (*barriers to entry*) bagi para pelaku usaha baru atau pelaku usaha yang tidak diinginkan.¹⁷

Cakupan area untuk pelaku usaha dominan membuat terhambatnya perusahaan kecil di daerah dalam berbisnis. Perusahaan besar bisa melakukan bisnisnya secara nasional dengan mencapai seluruh wilayah di Indonesia, sedangkan perusahaan-perusahaan kecil-daerah hanya dapat mengelola bisnisnya sebatas wilayah lokal, kabupaten atau provinsi. Sehingga perlunya undang-undang yang akan datang untuk menata kembali bisnis telekomunikasi dengan mengedepankan prinsip keadilan. Persaingan antaroperator sangat ketat demi mengejar pelanggan dan untuk dapat mempertahankan bisnis. Seharusnya pemerintah dapat mengatur persaingan usaha sehingga industri telekomunikasi menjadi sehat.¹⁸ Karena kedudukan seperti ini kepemilikan pangsa pasarnya, atau karena kepemilikan pangsa pasar ditambah dengan kemampuan pengetahuan teknologinya, bahan baku atau modal, sehingga pelaku usaha tersebut mempunyai kekuasaan untuk menetapkan harga atau mengendalikan produksi atau pemasaran terhadap bagian penting dari produk-produk yang diminta oleh konsumen. Sehingga keadaan suatu pasar yang dapat dipengaruhi oleh satu pelaku usaha secara mandiri, karena pelaku usaha tersebut mempunyai pangsa pasar yang lebih tinggi daripada pesaingnya dan

¹⁷Ibid, hlm. 217-218

¹⁸Ridho, Jusmadi, *Loc. Cit.*, hlm. 110

kemampuan keuangan yang lebih kuat daripada pesaingnya, kemudian pasar menjadi menyimpang dan tanpa mempertimbangkan keadaan pesaingnya, dapat mempengaruhi pasar, hal ini diakibatkan karena pelaku usaha yang melakukan penyalahgunaan posisi dominan yang dimilikinya.¹⁹

Article 4 UNCTAD Model Law mengatur mengenai bentuk-bentuk kegiatan atau perilaku yang mencakup penyalahgunaan suatu posisi dominan dari kekuatan pasar, yaitu:²⁰

- a. Dimana suatu pelaku usaha, baik sendiri atau bersama-sama sejumlah kecil atau pelaku usaha lain, berada dalam posisi dapat menguasai pasar yang bersangkutan untuk barang atau jasa tertentu, atau kelompok barang atau jasa tertentu;
- b. Dimana kegiatan atau perilaku pelaku usaha yang dominan membatasi akses ke pasar bersangkutan atau menghambat persaingan usaha dengan cara lain secara tidak wajar, yang mengakibatkan atau dapat mengakibatkan dampak negative yang mempengaruhi perdagangan atau perkembangan ekonomi.

Posisi dominan dan *market power* mempunyai kemampuan untuk menaikkan harga di atas level harga yang kompetitif, dan dapat menghindari kompetisi. Dominan tidak ditetapkan dari pangsa pasar saja .

Komisi Eropa memperhitungkan hal-hal sebagai berikut :²¹

- a) Ukuran Perusahaan
- b) Peran setiap fasilitas penting
- c) Keunggulan teknologi, atau *privillage* untuk sumber pendanaan
- d) Kekuatan untuk mempengaruhi konsumen
- e) Skala ekonomi dan ruang lingkup

¹⁹Ibid, hlm. 218

²⁰Ibid, hlm. 218

²¹Koesmarihati, *Kompetisi dan Regulasi Tarif*. Bandung, 18 September 2015

- f) Hambatan untuk masuk
- g) Diferensiasi produk
- h) Potensi kompetisi
- i) Bentuk dan persediaan penjualan

Dengan model Eropa tersebut apabila suatu perusahaan termasuk kategori SMP atau penyelenggara dominan, maka perusahaan tersebut dikenakan kewajiban mengikuti regulasi *ex ante* yaitu interkoneksi berbasis biaya, persyaratan *accounting separation*, dan wajib mempublikasikan *Reference Interconnection Offer –RIO*.²²

4. Hasil Putusan KPPU Terhadap Kepemilikan Silang Oleh Temasek Holdings

Menurut rangkaian pemeriksaan yang dimulai sejak tanggal 23 Mei sampai dengan 27 September 2007 serta dengan adanya fakta yang terungkap dalam pemeriksaan serta kesimpulan dari Majelis Komisi yang telah memiliki bukti dan penilaian yang cukup, maka berdasarkan Putusan KPPU Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2007 dalam putusannya Majelis Komisi memutuskan :

- a. 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

²²*Ibid*

meyakinkan melanggar Pasal 27 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;

- b. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 17 ayat (1) UU No 5 Tahun 1999;
- c. Menyatakan bahwa PT. Telekomunikasi Selular tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf b UU No 5 Tahun 1999;
- d. 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;
- e. 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 dictum no. 4 di atas;

f. Pelepasan kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada diktum d di atas dilakukan dengan syarat sebagai berikut:

1) Untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas;

2) Pembeli tidak boleh terasosiasi dengan Temasek Holdings, Pte. Ltd. maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun;

g. 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)

- h. Memerintahkan PT. Telekomunikasi Selular untuk menghentikan praktek pengenaan tarif tinggi dan menurunkan tarif layanan selular sekurangnya sebesar 15% (lima belas persen) dari tarif yang berlaku pada tanggal dibacakannya putusan ini;
- i. 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).

Demikian putusan yang telah ditetapkan dengan musyawarah dalam Sidang Majelis Komisi pada hari Senin, tanggal 19 November 2007 dan dibacakan di muka persidangan yang dinyatakan terbuka untuk umum pada hari dan tanggal yang sama oleh Majelis Komisi yang terdiri dari Dr. Syamsul Maarif, S.H., LL.M sebagai Ketua Majelis, Prof. Dr. Tresna P. Soemardi, Didik Akhmadi, Ak, M.Comm, Erwin Syahril, S.H. dan Dr. Sukarmi, S.H., M.H. masing-masing sebagai Anggota Majelis, dengan dibantu oleh: Arnold Sihombing, S.H., M.H. dan M. Hadi Susanto, S.H. masing-masing sebagai Panitera.

Dengan putusan yang telah ditetapkan KPPU tersebut semakin memperjelas dan memperkuat bahwa dalam perkara tersebut menurut KPPU telah menunjukkan bahwa Temasek Holdings telah melakukan kepemilikan saham silang (*Share CrossOwnership*) terhadap PT Telkomsel dan PT Indosat Tbk. pada sektor telekomunikasi. Majelis hakim KPPU memutuskan Temasek sebagai induk beserta 8 anak perusahaan yang terlibat dalam kepemilikan saham di Telkomsel dan Indosat dinyatakan terbukti melakukan praktek monopoli. Karena telah terbukti melakukan praktek penetapan tarif tinggi Telkomsel diperintahkan menurunkan tarif sebesar 15 %, terhadap putusan KPPU tersebut mereka mengajukan banding.²³

Pada prinsipnya putusan pengadilan dapat dilaksanakan jika putusan telah berkekuatan hukum tetap, namun dalam Pasal 180 ayat (1) HIR atau Pasal 191 ayat (1) RBG memberikan kewenangan kepada hakim untuk menjatuhkan Putusan Sela dengan perintah bahwa putusan dapat dilaksanakan lebih dulu meskipun terdapat upaya hukum lebih lanjut.²⁴ Ketentuan ini juga diadopsi dalam hukum acara kepailitan yaitu Pasal 16 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang menyebutkan bahwa putusan kepailitan adalah putusan serta merta, dan dapat dijalankan terlebih dahulu meskipun terdapat upaya hukum lebih lanjut.

²³ Rita Tri Agustina, *Op. Cit.*

²⁴ Muhamad Husni, Dkk, 2013, *Putusan Serta Merta dan Pelaksanaannya: Suatu Penelitian di Wilayah Hukum Pengadilan Negeri Banda Aceh*, Jurnal Ilmu Hukum, No.2, Volume 2, hlm. 32

Putusan ini berguna untuk mengamankan harta kekayaan pelaku usaha dengan melakukan suatu sitaan dengan jaminan.²⁵

Kemudian pada Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Perseroan Terbatas, yang berbunyi:

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

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa menurut Undang-undang PT sepanjang cara peralihan saham dilakukan melalui proses hukum (akuisisi) maka pengambilalihan saham tersebut secara administratif tidak ada hambatan dari sisi yuridis formil. Begitu pula ketika akuisisi terkait dengan perusahaan terbuka, para pihak yang melakukan akuisisi wajib mematuhi ketentuan UU Pasar Modal salah satu diantaranya ialah kewajiban melakukan penawaran tender (*tender offer*) apabila saham yang diakuisisi melebihi 25%.²⁶

Jika dilihat dari kasus Temasek yang melakukan pengalihan kepemilikan saham ditengah-tengah proses hukum kasasi maka seharusnya dalam hukum persaingan usaha yang berlaku di Indonesia diterapkan juga seperti hukum acara perdata dan kepailitan, dimana dalam hukum acara tersebut terdapat putusan sela yang mengikat para pihak meskipun putusan tersebut telah diputus dalam putusan akhir di tingkat pengadilan, dan putusan sela ini mengikuti sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya jika diterapkan ke dalam hukum persaingan usaha maka putusan sela ini dapat

²⁵ Al Araf Asadallah Marzuki, 2017, Urgensi Putusan Sela Berkaitan Dengan Harta Kekayaan Pelaku Usaha Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Indonesia, Jurnal Panorama Hukum, No. 1, Volume 2, hlm. 94

²⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Jurnal Persaingan Usaha*, 2011, hlm. 19

menghentikan kegiatan sementara atau adanya sita jaminan terhadap harta pelaku usaha yang menyalahgunakan posisi dominan, maka putusan sela ini terus mengikuti hingga adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, meskipun masih adanya upaya hukum selanjutnya dari pihak yang berselisih.²⁷

Akibat dari pengambilalihan saham yang dilakukan oleh Qatar Telecom terhadap PT. Indosat Tbk ditengah-tengah proses hukum kasasi mengakibatkan kekacauan konsentrasi pasar dengan cara tidak sehat, yaitu dengan menaikkan pangsa pasar Telkomsel dengan cara menghambat pembangunan BTS Indosat, hal ini mempengaruhi persaingan usaha telekomunikasi di Indonesia, mengingat akibat terkonsentrasinya pasar Telkomsel sehingga Indosat di dapat menentukan langkah-langkah strategis untuk kemajuan Indosat dalam berkompetisi di pasar telekomunikasi.²⁸

Berdasarkan 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 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.

²⁷Ibid, hlm. 94

²⁸Ibid, hlm. 95

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mempunyai fungsi untuk mencegah agar tidak terjadi pemusatan kekuatan ekonomi pada satu perusahaan atau satu kelompok usaha tertentu saja. Hal ini tentu saja sejalan dengan tujuan dari pembentukan UU tersebut²⁹ dan dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.³⁰

Dalam hal ini, KPPU telah memutuskan akibat dari kepemilikan silang oleh Kelompok Usaha Temasek telah melanggar Pasal 27 UU No. 5/ 1999 mengenai kepemilikan silang. Putusan KPPU tersebut kemudian dikuatkan oleh Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan Mahkamah Agung.³¹

Meskipun dalam perkembangannya saat masih dalam tahapan pemeriksaan kasasi oleh Mahkamah Agung, STT sebagai perusahaan dalam

²⁹ Konsideran UU No 5 Tahun 1999 adalah:

- a. bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 ;
- b. bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar;
- c. bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional;
- d. bahwa untuk mewujudkan sebagaimana yang dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, atas usul inisiatif Dewan perwakilan Rakyat perlu disusun Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;

³⁰ Pasal 3 UU No 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa tujuan dari pembentukan undang-undang tersebut adalah:

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha

³¹ Komisi Persaingan Usaha, *Op. Cit.*, Hlm 21

Kelompok Usaha Temasek telah mengalihkan saham PT. Indosat kepada Qatar Telecom. Hal ini tentu saja karena adanya celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh para pihak. Celah hukum tersebut adalah tidak adanya “putusan sela” dalam Putusan PN Jakarta Pusat yang memerintahkan larangan melakukan aksi korporasi dalam bentuk apapun. Larangan tersebut diantaranya ialah larangan melakukan pengambilalihan atau akuisisi saham kepada para pihak atau perusahaan lain selama Putusan tersebut belum memiliki kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*).

B. Hambatan Yang Dihadapi Oleh Pemerintah Dalam Mengawasi Persaingan Usaha Antar Perusahaan Telekomunikasi Saat Ini

Sebagai Negara dengan sistem demokrasi ekonomi, Indonesia ingin mewujudkan ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berasaskan kekeluargaan dan kegotongroyongan, dari, oleh, dan untuk rakyat dibawah pimpinan dan pengawasan pemerintah.

Lembaga merupakan salah satu unsur penting dari pengertian hukum menurut Mochtar. Lembaga bersama dengan proses menjadikan kaidah dan asas dapat berfungsi. Kelembagaan dapat menjadi sesuatu yang menghambat berjalannya proses hukum. Begitu juga dengan hukum telekomunikasi. Kurang berkembangnya industri peralatan telekomunikasi disebabkan oleh permasalahan yang dihadapi industri peralatan telekomunikasi yaitu:³²

³² Dayu Padmara, *Op. Cit.*, hlm. 151

- a. Belum adanya industri komponen dan semikonduktor di dalam negeri menyebabkan komponen untuk industri peralatan telekomunikasi harus diimpor.
- b. Lemahnya daya tarik dan daya saing berinvestasi di bidang teknologi tinggi di Indonesia, karena keterbatasan insentif dari pemerintah, struktur biaya, perlindungan hukum, ketidakpastian hukum, dan lain-lain.
- c. Tidak ada komitmen untuk mendukung pembangunan industri manufaktur teknologi tinggi (*high tech*) dalam negeri. *Stakeholder* industri telekomunikasi untuk mewujudkan pembangunan industri dalam negeri. *Consolidated effort* juga diperlukan untuk menetapkan pilihan teknologi/produk unggulan, untuk keberpihakkan pasar, dan sebagainya.
- d. Banyak pihak menyadari bahwa kita berada di era informasi dengan gejala konvergensinya. Namun, belum ada yang pasti bagi visi negeri ini untuk menempatkan telekomunikasi menjadi salah satu pilar pembangunan infrastruktur sosial dan ekonomi Indonesia.

Dominasi vendor asing dalam industri telekomunikasi nasional saat ini menjadi sebuah tantangan yang harus dihadapi. Strategi pembangunan yang hanya meningkatkan jumlah satuan sambungan telepon melalui pengembangan industri jasa telekomunikasi kurang tepat. Hal ini akan terjadi kecacatan jika tidak diimbangi dengan pengembangan industri perangkat atau

komponen telekomunikasi nasional beserta produk turunannya. Seharusnya potensi dan kemampuan seluruh komponen yang tergabung dalam Konsorsium Telekomunikasi Nasional sebagai industri perangkat telekomunikasi bersama, perlu di optimalkan peranannya, untuk membendung liberalisasi impor perangkat telekomunikasi. Pemerintah pusat dan daerah harus memiliki kemauan yang bulat dan tekad serta kesadaran bahwa industri perangkat telekomunikasi nasional adalah entitas yang tidak hanya berperan sebagai agen distributor, tetapi juga harus memiliki kemampuan rekayasa seperti, Network Design dan Implementation, Product/Sistem Maintenance, Upgrade, Product/System Value Added. Oleh sebab itu, melalui Konsorsium Industri Telekomunikasi Nasional sebagai industri perangkat telekomunikasi pemerintah secara bersama-sama harus mendorong kepada konsorsium tersebut untuk bisa secara optimal menjadi lokomotif industri telekomunikasi andalan dan menjadi pelopor bagi industri kecil dan menengah menuju bisnis bertaraf internasional.³³

1. Kebijakan Pemerintah Dalam Perkembangan Telekomunikasi Saat Ini

Perubahan pada sistem politik era otoriter Orde Baru ke sistem politik demokrasi diikuti banyak perubahan yang signifikan dalam berbagai aspek politik, ekonomi, dan social kebudayaan. Dimasa transisi demokrasi, banyak sekali produk perundangan yang lahir, termasuk salah satunya telekomunikasi. Karena proses pembuatan yang tergesa-gesa, euphoria reformasi yang emosional, serta kecacatan kajian yang matang dalam membuat sejumlah

³³ Ibid, hlm 141

produk perundangan menjadi strategi tidak reflektif, mencakup, dan visioner. Situasi seperti itu juga terjadi dalam proses lahirnya UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Oleh karenanya industri telekomunikasi saat ini terperangkap dalam dominasi industri swasta bahkan asing, akibatnya cenderung liberal dan pro asing.³⁴

Saat ini misalnya saham Telkom/Telkomsel dikuasai oleh Singtel sebesar 35%, sementara Indosat Ooredoo 87% sahamnya dikuasai oleh Qatar. Bagaimana maksud kebijakan dan dampak kebijakan yang ada saat ini bagi pertumbuhan telekomunikasi, khususnya berkaitan dengan dominasi asing dalam industri telekomunikasi di Indonesia yang masih belum memenuhi standar demokrasi.

Menurut Eka Indarto dari Jogja Media Net mengatakan menyesalkan dengan perusahaan-perusahaan yang saat ini menguasai pangsa pasar karena ruang lingkup wilayah bisnisnya dapat mencapai tingkat nasional dan dapat berada dimana-mana, oleh sebab itu perusahaan komunikasi di daerah hanya dapat bergerak di wilayah lokal dan terbatas, padahal Indonesia memiliki sekitar 235 perusahaan telekomunikasi namun yang terlihat sedikit sekali. Di samping itu, Eka Indarto juga mencemaskan tentang Rancangan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika tentang Penggunaan Keterbukaan Akses dalam Penyelenggaraan Telekomunikasi. Keterbukaan akses bertujuan untuk mengembangkan keterjangkauan layanan telekomunikasi masyarakat, menambah ketersediaan pilihan layanan telekomunikasi kepada masyarakat,

³⁴Rahayu, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 2

dan menumbuhkan kualitas layanan telekomunikasi. Menurut Eka, regulasi tersebut adalah bagus tetapi keadaan yang ada saat ini adalah tidak relevan, karena rencana pemerintah itu mengatur, seperti misalnya, *Internet Service Provider* di desain untuk menjual internet saja. Kemudian *Internet Service Provider* melayani melalui jaringan tetapi harus bekerjasama dengan mereka yang punya lisensi untuk jaringan tetap lokal akses. Jika ISP mau melayani yang di Papua maka harus memakai satelit, dan ia harus sewa kepada perusahaan yang mempunyai satelit. Kemudian berikutnya, ISP nanti akan membeli, untuk bisa *connect* dengan konten harus beli, contohnya untuk bisa membeli konten Google maka harus mengambil ke luar negeri dan membuat link dari Jogja ke Jakarta, ini harus sewa. Kemudian jika ingin menjual konten di online, maka harus menyewa jaringan seluler. Rencana pemerintah ini bagus tetapi tidak seimbang. Perusahaan besar menarik internet dari luar negeri dan kemudian akhirnya diberikan izin hanya untuk perusahaannya sendiri, akhirnya jadi tidak jalan, karena seharusnya *service* dan *network* itu netral. Sebagai contoh PT Telkomsel mempunyai hampir keseluruhan izin, kemudian bagaimana dengan keadaan di lapangan? KPPU pernah melakukan uji mengenai faktor *multi-license* ini terhadap persaingan usaha, akan tetapi perusahaan kecil tetap tidak bisa bersaing.³⁵

Salah satu masalah yang penting dalam Undang-undang Telekomunikasi kita adalah tidak adanya lembaga independen sebagai regulator, seperti KPI untuk dunia penyiaran. Pemerintah masih berperan sebagai pembina untuk

³⁵Hasil wawancara dengan Eka Indarto dari Jogja Media Net, Tanggal 9 Oktober 2017

regulator telekomunikasi saat ini. Hal ini berlawanan dengan prinsip demokrasi telekomunikasi karena telekomunikasi memakai frekuensi milik publik sebagai medium transisi. Di Negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Inggris, dan Australia, telekomunikasi berada dalam wilayah lembaga independen. Ketiadaan lembaga independen di Indonesia membuka kesempatan bagi pemerintah untuk melakukan penyelewengan. Pemerintah memang dalam posisi sebagai pembina, namun keadaan sebenarnya industri telekomunikasi banyak dilimpahkan kepada pihak swasta, dan bahkan asing. Akibatnya pihak swasta yang dapat mengendalikan bisnis ini. Sementara Negara dan publik yang sebenarnya merupakan pemilik frekuensi justru diabaikan dan tidak mendapatkan fungsi yang layak dari keuntungan bisnis tersebut.³⁶

Salah satu penyebab lemahnya demokrasi dalam Undang-Undang Telekomunikasi adalah lemahnya advokasi masyarakat sipil untuk isu ini menjelang runtuhnya Orde Baru. Nyaris tidak ada cerminan masyarakat sipil yang mempunyai kecakapan dan visi soal telekomunikasi pada saat itu. Serta karena telekomunikasi pada saat itu hanya terbatas pada telepon, terutama *fixed line*. Internet dan *mobile broadband* belum dibahas.³⁷

Regulasi lain yang tidak demokratis dalam Undang-Undang Telekomunikasi persoalan perizinan. Pasal 11 misalnya, menyebutkan:³⁸

- (1) Penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 diselenggarakan setelah mendapat izin dari Menteri;

³⁶Rahayu, dkk, Op. Cit., hlm. 4

³⁷Ibid, hlm. 5

³⁸ Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi

- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dengan memperhatikan: a. tata cara sederhana; b. proses yang transparan, adil dan tidak diskriminatif; serta c. penyelesaian dalam waktu yang singkat;
- (3) ketentuan mengenai perizinan penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur dengan Peraturan pemerintah.

Dalam pasal tersebut, perizinan hanya bisa diberikan oleh Kemenkominfo saja dan tidak memiliki mekanisme rekomendasi dari lembaga independen.

a. Keberadaan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI)

Kedudukan BRTI yang menempel pada pemerintahan mengakibatkan rentannya intervensi atau konflik-konflik politik. BRTI selama ini secara berkala telah menjumpai pergantian pengurus (komisioner) bersamaan dengan afiliasi kepentingan politik. Idealnya, BRTI terbentuk secara terpisah dari pemerintah dan eksistensinya secara jelas seharusnya dinyatakan dan tercantum dalam Undang-Undang Telekomunikasi. Hal ini tidak terjadi dalam Undang-Undang Telekomunikasi yang sekarang masih berlaku.³⁹

Sebagaimana diamanatkan dalam keputusan menteri, tujuan pemebentukannya lembaga ini merupakan untuk bisa menjamin transparansi, independensi, dan prinsip keadilan dalam pelaksanaan telekomunikasi. Akan tetapi kenyataan di lapangan sama sekali tidak sesuai dengan tujuan-tujuan tersebut.

Dalam kasus merger antar XL dan Axis, BRTI tidak dapat menahan sikap pemerintah, dalam hal ini Menteri Komunikasi dan

³⁹ Focus Group Discussion, *Rancangan Undang-Undang Telekomunikasi dan Hak Publik*, (Media Link: Jakarta, 2015)

Informatika (Tifatul Sabiring), yang mengabulkan proses merger tersebut. Akibat keputusan ini, menimbulkan potensi praktik monopoli persaingan usaha tidak sehat. Tidak hanya itu, BRTI juga tidak berkemampuan menghadapi Menkominfo dalam memberikan hak istimewa kepada XL berupa pengalokasian frekuensi bekas Axis ke XL di pita 1.800 Mhz. Peraturan pemerintah tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit No. 53 tahun 2000, Pasal 25 ayat (1) jelas-jelas telah mengatur bahwa “Pemegang alokasi frekuensi radio tidak dapat mengalihkan alokasi frekuensi radio yang telah diperolehnya kepada pihak lain”. Meskipun dalam ayat (2) pasal tersebut menyatakan bahwa pengalihan ini dapat dilakukan dengan seizin menteri, namun atas dasar apa sebenarnya merger dan pengalihan tersebut disetujui?⁴⁰

Pernyataan di atas sangat sesuai dengan yang terjadi di Indonesia saat ini, dimana Perusahaan besar seperti Telkomsel, Indosat Ooredoo, dan XL Axiata telah mengambil seluruh sektor bisnis telekomunikasi di Indonesia sehingga timbulnya *market power* menjadi semakin besar mengancam pelaku usaha lokal untuk bersaing di skala multinasional.

Selain itu, merger dan akuisisi lintas Negara juga dapat dipahami mengapa dalam praktek merger dan akuisisi lintas Negara yang mengakibatkan dominasi pasar oleh, satu, dua atau beberapa pelaku usaha saja harus bisa dicegah, karena dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha akan memberikan kesempatan untuk mematikan

⁴⁰Rahayu, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 78

bekerjanya mekanisme pasar sehingga dapat menyebabkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.⁴¹

Bagaimanapun juga merger dan akuisisi lintas Negara telah mengkhawatirkan otoritas persaingan usaha suatu Negara sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Segala sesuatu hal yang mengabaikan permasalahan seputar merger dan akuisisi lintas Negara tersebut akan memberikan dampak yang serius terhadap kesejahteraan suatu Negara. Dalam pandangan kebijakan persaingan usaha, merger dan akuisisi lintas Negara jarang mendapatkan perhatian, meskipun jika terdapat banyak alasan-alasan ekonomi yang baik mengapa merger dan akuisisi lintas Negara terjadi. Merger dan akuisisi lintas Negara juga memiliki permasalahan yang cukup banyak dalam pandangan kebijakan persaingan usaha (khususnya ketika praktek merger dan akuisisi lintas Negara tersebut mengandung *market power* sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya). Situasi akan menjadi sangat rumit jika adanya pembenaran bahwa sifat dan karakter merger dan akuisisi lintas Negara akan berubah seiring berjalannya waktu.⁴²

b. Kepentingan Bisnis dan Eksploitasi Pasar atas Frekuensi

Persoalan alokasi frekuensi juga terlihat begitu khusus untuk perusahaan-perusahaan besar seperti Indosat, Telkomsel, Smartfren, dan Bakrie Telecom mempunyai hak istimewa untuk beralih dalam mengelola frekuensi. Sebagai contoh, indosat dengan IM2 mendapatkan lisensi

⁴¹ Johnny Ibrahim, *Loc. Cit.*, hlm. 2-3

⁴² Ridho Jusmadi, *Op. Cit.*, hlm. 34

tambahan frekuensi 3G dari Kementerian Komunikasi dan Informatika. Smartfren dapat menggelar LTE di pita 2.3 GHz. LTE adalah singkatan dari *Long Term Evolution*. Ini adalah sebuah standar komunikasi akses data nirkabel tingkat tinggi yang berbasis pada jaringan GSM/EDGE dan UMTS/HSPA. Dalam proses migrasi ini berarti akan ada alokasi frekuensi tertentu yang akan diduduki oleh suatu perusahaan. Ini berarti perusahaan lain atau publik tidak dapat memanfaatkannya atau tertutup peluang untuk bisa mengelolanya. Oleh karena itu, Undang-undang Telekomunikasi seharusnya mengatur persoalan perpindahan ini dengan mekanisme yang terbuka dan akuntabel.⁴³

Dalam pandangan ahli hukum telekomunikasi, Edmon Karim, industri jasa telekomunikasi terkait kebutuhan dasar berkomunikasi setiap warga Negara yang memakai sumber daya yang dikuasai oleh Negara dan berdampak atas hidup orang banyak, oleh karena pengelolaan frekuensi perlu diawasi agar merger tidak menyebabkan munculnya dominasi. Agar kebutuhan dasar komunikasi warga Negara terlaksana secara efisien agar memperoleh layanan yang murah, diperlukan hukum persaingan usaha yang sehat.⁴⁴

Hampir tidak ada pihak yang menolak pandangan bahwa frekuensi radio memiliki nilai ekonomi tinggi. Nilai ini diperebutkan oleh pelaku bisnis, bahkan dieksploitasi sedemikian rupa. Kasus yang terlihat adalah sejumlah pelaku bisnis telekomunikasi tidak hanya memanfaatkannya

⁴³ Rahayu, dkk, *Op. Cit.*, hlm 164

⁴⁴ Lampost.co, *Merger Dua Operator XL dan Axis Banyak Muncul Pro-kontra*, (5 Januari 2014) <http://lampost.co/berita/merger-dua-operator-xl-dan-axis-banyak-muncul-pro-kontra>.

namun juga mengeksploitasinya dalam wujudberbagi frekuensi. Dalam pandang pemerintah, aktivitas ini dilarang oleh Peraturan No. 5 tahun 2000 karena merupakan bentuk dari pengalihan frekuensi radio kepada pihak lain. Sayangnya pengertian untuk aturan ini tidak cukup detail, karena peraturan yang lain seperti Undang-undang Telekomunikasi, mengizinkan kerjasama yang dilakukan antara penyelenggara jaringan telekomunikasi penyelenggara jasa telekomunikasi. Kerancuan ini memicu ketidakpastian hukum dan menyebabkan antara lain gugatan hukum dialami oleh IM2.⁴⁵

Dalam perspektif pelaku industri telekomunikasi, Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2000, terutama Pasal 25, dianggap menghambat bisnis telekomunikasi. Pasal itu menyebutkan bahwa pemegang alokasi frekuensi radio tidak dapat mengalihkan alokasi frekuensi radio yang telah didapatnya kepada pihak lain dan izin stasiun radio tidak bisa dialihkan kepada pihak lain kecuali ada persetujuan dari menteri. Menurut Denny Setiawan, pemakaian frekuensi secara dinamis dan flexible akan menambah pemanfaatan spektrum secara efisien. Dampaknya dari peraturan tersebut, saat ini terdapat 5 operator seluler dan ISP terkait dengan masalah penggunaan frekuensi bersama. Tindakan pemerintah

⁴⁵Rahayu, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 166

harusnya jelas dalam mengatur masalah ini, agar pelaksanaan bisnis telekomunikasi memiliki kepastian hukum.⁴⁶

c. Pengelolaan Frekuensi oleh Publik

Menurut Onno W. Purbo, penyelenggaraan frekuensi sebaiknya tidak mutlak berada di tangan pemerintah. Publik sebaiknya diberikan hak dan otoritas untuk bisa mengelola frekuensi terutama yang berkaitan dengan aktivitas di lingkungannya yang terbatas. Publik dalam pandangannya sebenarnya bisa melakukan akses internet secara mandiri tanpa harus bergantung pada perusahaan operator seperti Telkom. Tetapi pemerintah tidak memiliki inisiatif soal ini. Sebaliknya jika disosialisasikan dengan baik, masyarakat dilokasi terpencil yang mungkin tidak bisa menjangkau pelayanan operator bisa menyelenggarakan akses internet secara mandiri dengan biaya yang lebih murah. Pengguna tidak perlu memakai internet melalui telepon seperti yang biasa dipakai karena telepon akan membuat pengguna dikenakan pulsa yang cukup tinggi, sehingga menjadi mahal. Sementara dengan wireless internet yang memakai frekuensi radio, pengguna hanya akan dikenakan biaya berlangganan kepada internet service provider (ISP) saja. Merujuk pada pemberitaan di situs web ITB, pada tahun 2003, Onno w. Purbo pernah mendemonstrasikan instalasi

⁴⁶ Denny Setiawan, *Frequency Pooling and Network Sharing: Krisis Spectrum di Indonesia*, (April 2013) <http://www.mastel.or.id/files/Denny%20S%20-%20FGD%20Freq%20Optim%20via%20Sewa%20Jaringan%20%26%20Freq%20Pooling.pdf>

wireless internet pada forum diskusi yang diselenggarakan institusi tersebut.⁴⁷

Keutamaan lain dari wireless internet adalah kapasitasnya yang dapat bekerja pada kecepatan tinggi, yaitu 11-54 Mbps yang jauh lebih cepat daripada layanan internet melalui telepon berkecepatan maksimum 56 Kbps. Dengan wireless internet ini, masyarakat secara bebas dapat lebih maju dan dapat memanfaatkan informasi secara maksimal. Secara teknologi rakyat bisa membuat, tetapi secara hukum ini tidak bisa diselenggarakan. Semestinya regulasi telekomunikasi berbasis pada *user* (pengguna atau masyarakat) dan bukan pelaku bisnis. *User* cukup *powerful* untuk bisa menyelenggarakan penyiaran, seperti dengan melakukan *streaming* melalui *gadget* sederhana yang mereka miliki. Pemerintah sepatutnya condong pada rakyat, karena frekuensi ini merupakan milik rakyat dan sebaiknya diselenggarakan secara adil dan merata untuk kepentingan rakyat. Kebijakan telekomunikasi harusnya berpihak kepada rakyat, bukan pada operator seperti yang terjadi saat ini. Tanpa perubahan kebijakan, rakyat hanya akan menjadi obyek atau konsumen.⁴⁸

2. Tantangan Kebijakan Pemerintah dalam Infrastruktur Telekomunikasi

Negara mengemban tanggung jawab yang besar dalam membangun infrastruktur telekomunikasi. Keterlibatan publik juga memiliki peran yang tidak kalah penting dalam mendorong terciptanya infrastruktur informasi

⁴⁷ Rahayu, dkk, *Op. Cit.*, hlm 171

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 171-172

nasional yang merata. Baik Negara maupun publik sama-sama memiliki fungsi yang amat penting dalam merancang infrastruktur dan telekomunikasi.

a. Lemahnya Posisi Negara

Dalam beragam perjanjian internasional yang terhimpun dalam organisasi kawasan baik secara politik maupun ekonomi, kedudukan Indonesia mau tidak mau harus mengikuti tata ekonomi dunia yang bias kepentingan Negara-negara kapitalisme global. Negara berkembang seperti Indonesia memiliki keadaan yang memang serba dilematis, karena mau tidak mau harus mengikuti aturan baru ketika sudah meratifikasi perjanjian internasional baik di bidang politik internasional maupun perdagangan bebas. Tidak satupun Negara yang bisa menolak terhadap ketentuan itu, setelah mereka ikut menjadi anggota.⁴⁹

Lemahnya posisi Indonesia terhadap vendor dalam bisnis telekomunikasi serupa dengan teori globalisasi yang disampaikan oleh Immanuel Wallerstein, yang melihat globalisasi tidak lebih dari bentuk kejayaan ekonomi kapitalis dunia yang mengikuti logika akumulasi capital. Dalam teori sistem dunia, Wallerstein mengatakan suatu dunia yang penuh dengan bermacam-macam perkembangan yang berbeda-beda. Dengan perbedaan yang besar antar inti, semi-periferi, dan periferi. Mengacu pada teori itu, Indonesia ketika berelasi dengan Negara-negara kapitalisme global, masih berda pada posisi periferi (pinggiran).⁵⁰

⁴⁹ Rahayu, dkk, *Loc. Cit.*, hlm 33

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 34

Indonesia memiliki sekitar 260 juta penduduk dan Tiongkok dengan lebih dari 1 miliar penduduk mempunyai potensi pasar yang sangat besar untuk dibangun menjadi suatu pasar yang produktif dan menjadi sumber penerimaan perusahaan yang signifikan. Hal ini akan menjadi bahaya bagi perusahaan di Indonesia seperti PT. Telekomunikasi Indonesia. Pembelian saham pemerintah oleh Singtel dalam rangka pengurangan modal.PT Indonesia Satellite (Indosat) merupakan salah satu contoh nyata rencana pelaku pasar asing untuk menguasai pasar dalam negeri di Indonesia.

Saat ini pemerintah belum memberikan keberpihakkannya pada pebisnis lokal.Padahal hal itu merupakan kewajiban bagi pemerintah agar pemerintah dapat mengembangkan investor-investor dalam negeri.Banyak pelaku asing yang dengan mudahnya mendapatkan lisensi serta akses untuk menguasai pasar telekomunikasi di Indonesia.Serta mengakuisisi beberapa perusahaan lokal.Oleh karena itu pemerintah harus lebih tegas dalam mngeluarkan kebijakan dalam membatasi kepemilikan asing. Adapun hal-hal yang dapat diperbaiki yaitu:⁵¹

- 1) Pemerintah harus berkomitmen tinggi untuk membuat Negara mempunyai kedaulatan telekomunikasi. Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi meskipun terdapat nuansa demokrasi namun masih terasa sangat liberal, dengan gampang para vendor untuk mengambil kebutuhannya melalui aktivitas

⁵¹Ibid, hlm. 43

legal. Sudah saatnya Undang-undang telekomunikasi untuk dirubah agar lebih integrative, sederhana tetapi menyeluruh, berkekuatan tahan lama di tengah cepatnya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi agar Negara mempunyai daya tawar yang tinggi, kemampuan selektif, dan kritis terhadap pelaku bisnis telekomunikasi asing.

- 2) Dibutuhkannya jaringan kelompok penekan untuk memperhatikan pemerintah dalam melaksanakan Undang-undang Telekomunikasi yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat, dan bukan untuk kesejahteraan asing atau kepentingan individu atau kelompok. Serta mendorong masyarakat untuk transformatif secara kultural dalam menerima informasi yang berbasis pengetahuan.
- 3) Negara menyediakan fasilitas dan mengedepankan sumber daya manusia dalam upaya peningkatan teknologi dan tata kelola industrinya. Indonesia segera menciptakan sistem informasi nasional dan sekaligus sumber daya manusia bangsa sendiri. Negara harus didorong untuk meningkatkan kemampuannya dalam menghadapi kekuatan pelaku bisnis asing dengan strategi baru yang mengutamakan kekuatan pelaku usaha lokal untuk menjadi multinasional.

b. Dominasi Asing

Sistem ekonomi pasar sering dikatakan sebagai suatu konsep ekonomi yang paling baik khususnya bila dikaitkan dengan persaingan yang sempurna, tetapi sistem ekonomi pasar sendiri bukan tanpa kekurangan.

Menurut pendapat Briggs:

Negara mempunyai peranan untuk memodifikasi berbagai kekuatan pasar. Negara perlu mengendalikan dan membatasi kekuatan-kekuatan pasar yang bekerja yaitu mengantisipasi unsur-unsur negatif yang tidak diharapkan sebagai hasil (*outcome*) atau akibat bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar.⁵²

Kebijakan ekonomi yang diambil oleh para pelaku ekonomi hendaknya berdasarkan pada penciptaan perekonomian nasional yang tangguh, yang berarti bahwa nasionalisme menjiwai tiap kebijaksanaan ekonomi. Artinya, setiap keputusan ekonomi yang berkaitan dengan rakyat banyak, pemerintah perlu memberi prioritas pada ekonomi nasional. Walau begitu, bukan berarti menolak sepenuhnya globalisasi yang memang sudah berjalan, karena kenyataannya hampir semua perekonomian Negara-negara dunia sudah terintegrasi secara ekonomi, secara regional maupun global.⁵³

Undang-Undang Telekomunikasi tidak mengatur kepemilikan modal secara jelas. Undang-undang ini hanya mengatur siapa yang bisa menyelenggarakan bisnis telekomunikasi. Seperti misalnya penyelenggara jasa dan jaringan telekomunikasi adalah: Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), badan usaha swasta atau koperasi. Karena tidak adanya aturan yang khusus dalam undang-undang

⁵² Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 32

⁵³ Dayu Padmara, *Op. Cit.*, hlm. 159

tersebut, aturan kepemilikan dalam industri telekomunikasi mengikuti ketentuan sejumlah undang-undang tentang Pasar Modal No. 8 tahun 1995, Undang-undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.⁵⁴

Berdasarkan sejumlah undang-undang tersebut, kepemilikan usaha dalam industri telekomunikasi sebagian besar memegang status badan hukum perseroan ditunjukkan melalui kepemilikan saham. Adapun porsi kepemilikan saham oleh individu atau kelompok dalam suatu perseroan terbatas tidak ada pembatasan yang tidak fleksibel. Demikian halnya dengan porsi kepemilikan saham terutama saat terjadi peralihan atau penjualan saham pada perseroan terbuka juga tidak dibatasi. Selama rapat umum pemegang saham menyetujuinya maka peralihan dan penjualan dapat dilaksanakan. Dengan ketentuan seperti ini, kepemilikan saham perusahaan telekomunikasi oleh perorangan bisa dilakukan dan bisa saja tidak terbatas. Perorangan juga dapat mempunyai berbagai usaha telekomunikasi dengan tanpa batas melalui mekanisme pasar modal.⁵⁵

Dalam industri telekomunikasi, walaupun tampak pembatasan dalam kepemilikan silang, ketentuan yang dibuat tidak terlalu tegas dan diberlakukan. Ada persoalan penegakkan hukum. Sebagai ilustrasi, Pasal 36

⁵⁴ Rahayu, dkk, *Op. Cit.*, hlm 116

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 117

Undang-Undang NO. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas memuat ketentuan bahwa:⁵⁶

“Perseroan dilarang mengeluarkan saham baik untuk dimiliki sendiri maupun dimiliki oleh perseroan lain, yang sahamnya secara langsung atau tidak langsung telah dimiliki oleh perseroan”

Artinya dalam pengeluaran saham pada dasarnya merupakan sebuah cara pengumpulan modal, oleh karena itu kewajiban penyeteroran atas saham sebaiknya dibebankan kepada pihak lain. Berdasarkan undang-undang, demi kepastian hukum, perseroan tidak boleh mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri. Larangan tersebut termasuk juga larangan terhadap kepemilikan silang (*cross holding*) yang terjadi apabila kepemilikan saham yang dikeluarkan oleh perseroan lain yang memiliki saham perseroan tersebut.⁵⁷

Ketentuan ini dilanggar dalam kasus monopoli perusahaan telekomunikasi milik Singapura, *Temasek Holdings*.⁵⁸ Perusahaan ini melalui dua anak perusahaannya, yaitu *Singapore Technologies Telemedia* (STT) dan *Singapore Telecom Mobile* (Singtel), telah menanamkan modalnya berupa saham sebesar 41,94% melalui *special purpose vehicle* (SPV) *Indonesia Communication Ltd.* (ICL) dan STT di Indosat. Sementara itu, Singtel sendiri telah menguasai 35% saham PT. Telkomsel. Ini berarti *Temasek Holding* melalui kedua anak perusahaannya menguasai lebih dari 75% pangsa pasar telekomunikasi di

⁵⁶Undang-Undang NO. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁵⁷Rahayu, dkk, *Op. Cit*, hlm. 117

⁵⁸Kagramanto, *Kepemilikan Saham PT Indosat dan PT Telkomesl oleh Temasek Holding Company*

<http://mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/viewFile/219/74>.

Indonesia. Perusahaan ini dapat berdampak serius karena perusahaan dapat dengan mudah menentukan tarif (*price fixing*).

Kepemilikan dalam industri telekomunikasi juga ditandai oleh kepemilikan modal asing dalam Undang-undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, keterbukaan terhadap modal asing dilandasi oleh pemikiran bahwa modal ini dapat mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia. Pemikiran yang lain yang dihubungkan dengan perubahan perekonomian global dan keikutsertaan Indonesia dalam berbagai kerjasama internasional. Kebijakan ini yang menempatkan bidang telekomunikasi dan informatika termasuk dalam daftar bidang usaha yang terbuka bagi modal asing. Dalam Peraturan Presiden No. 36 tahun 2010 tentang Daftar Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal turunan Undang-undang tersebut semua jenis usaha telekomunikasi dapat dimasuki oleh modal asing yang besarnya berkisar 49% - 95%. Tabel.2 berikut menunjukkan jenis usaha yang dimaksud.

Tabel.2 Jenis Usaha Telekomunikasi

No.	Bidang Usaha	Persyaratan
1.	Jasa telekomunikasi meliputi: warung telekomunikasi. Intalasi kabel ke rumah dan gedung, warung internet.	Dicadangkan untuk usaha mikro kecil, menengah dan koperasi
2.	Penyelenggara jasa nilai tambah telepon: layanan content (ring tone, sms,	Kemitraan

	premium, dsb), pusat layanan informasi (<i>call center</i>), jasa nilai tambah teleponi lainnya.			
3.	Penyelenggara jaringan telekomunikasi: Penyelenggara jaringan tetap: lokal berbasis kabel, dengan teknologi <i>circuit switched</i> atau <i>packet switched</i> , dan berbasis radio dengan teknologi <i>circuit switched</i> atau <i>packet switched</i> . Penyelenggara jaringan tetap tertutup. Penyelenggara jaringan tetap bergerak: seluler dan satelit.	Kepemilikan modal asing maksimal 49%		
		Kepemilikan modal asing maksimal 65%		
		Kepemilikan modal asing maksimal 65%		
4.	Penyelenggara jasa multimedia jasa akses internet (<i>internet service provider</i>)	Kepemilikan modal asing maksimal 49%		
5.	Penyelenggara jasa multimedia: jasa sistem komunikasi data Jasa internet teleponi untuk keperluan publik Jasa interkoneksi internet (NAP) Jasa multimedia lainnya	Kepemilikan modal asing maksimal 95%		
		Kepemilikan modal asing maksimal 49%		
		Kepemilikan modal asing maksimal 65%		
		Kepemilikan modal asing maksimal 49%		
6.	Pembentukan lembaga pengujian perangkat telekomunikasi (tes laboratorium)	Kepemilikan modal asing maksimal 95%		
7.	Penyedia, pengelola (pengoperasian dan penyewaan) dan penyedia jasa konstruksi untuk menara telekomunikasi	Modal dalam negeri 100%		

Sumber: Daftar lampiran Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2010 tentang

Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka

Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal. Hal. 83-87

Berdasarkan tabel di atas, peraturan permodalan di industri telekomunikasi kesimpulannya adalah munculnya dominasi asing di industri telekomunikasi. Telkom dimiliki oleh pemerintah 53,14% dan public 46,86% (untuk publik, pihak asing sekitar 38%). Sementara itu, Telkomsel dimiliki Telkom sebesar 65% dan Singtel 35%. Tampak dengan jelas bahwa modal asing mendominasi industri telekomunikasi Indonesia. Jadi rasanya tidak perlu terlalu berbangga diri dengan PNB yang relatif besar karena pendapatan tersebut akhirnya lari keluar negeri. XL secara mayoritas dimiliki oleh Axiata Group Berhad melalui Axiata Investments (Indonesia), Sdn Bhd (66,5%) dan public 33,5%. Selain Telkom dan Telkomsel, perusahaan telekomunikasi yang awalnya dikuasai oleh Negara/pemerintah adalah Indosat. Indosat merupakan perusahaan yang didirikan sebagai perusahaan penanaman modal asing pertama di Indonesia yang menyediakan layanan telekomunikasi internasional melalui satelit internasional pada tahun 1967. Pada tahun 1980, Indosat berkembang menjadi perusahaan telekomunikasi internasional pertama yang dibeli dan dimiliki 100% pemerintah Indonesia. Kemudian pada tahun 1994, Indosat menjadi perusahaan publik dengan pemerintah Indonesia memiliki 65% saham dan public 35%. Pada tahun 2001, Indosat mengambil alih mayoritas saham Satelindo dan mendirikan PT. Indosat Multimedia Mobile (IM3) sebagai pelopor jaringan GPRS dan layanan multimedia Indonesia. Tahun 2002 pemerintah menjual 8,10% saham di Indosat kepada public dan selanjutnya menjual 41,94% kepada Singtel.

Selanjutnya pemerintah Indonesia memiliki 15% saham, Singtel memiliki 41,49% saham dan publik 43,06% saham Indosat.⁵⁹

Pada tahun 2008 saham Indosat secara tidak langsung diakuisisi oleh Qatar Telecom (Qtel) melalui Indonesia Communication Limited (ICML) dan Indonesia Communication Pte.Ltd (ICLS) sejumlah 40, 81%. Pemerintah Indonesia dan public memiliki sisa saham masing-masing 14,29% dan 44,09%. Pada tahun 2009 Qtel membeli saham seri B sebanyak 24,19% dari publik sehingga menjadi pemegang saham mayoritas Indosat dengan kepemilikan sebesar 65% saham. Selanjutnya Indosat dimiliki oleh Qtel atas nama Ooredoo Asia Pte. Ltd (65%), pemerintah (14,29), dan public (20,71%).⁶⁰

Persoalan dominasi asing ini berdampak pada pemindahan tangan pengelolaan frekuensi kepada pihak asing. Seharusnya pemerintah dapat mencegah hal ini terjadi, karena frekuensi merupakan sumber daya vital dan milik publik. Namun sayangnya, undang-undang telekomunikasi tidak menyinggung pemindahan tangan ini. Frekuensi merupakan salah satu sumber daya yang bersifat terbatas dan berdasar UUD 1945 seharusnya digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah harus bertindak pemindahan tangan frekuensi ini.

⁵⁹ Rahayu, dkk, *Op. Cit.*, hlm 121-122

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 123

