



PENDAPAT KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA  
NOMOR 03/KPPU/PDPT/II/2014  
TENTANG  
PENILAIAN TERHADAP RENCANA PENGAMBILALIHAN (AKUISISI) SAHAM  
PERUSAHAAN PT AXIS TELEKOM INDONESIA OLEH PT XL AXIATA TBK

**I. LATAR BELAKANG**

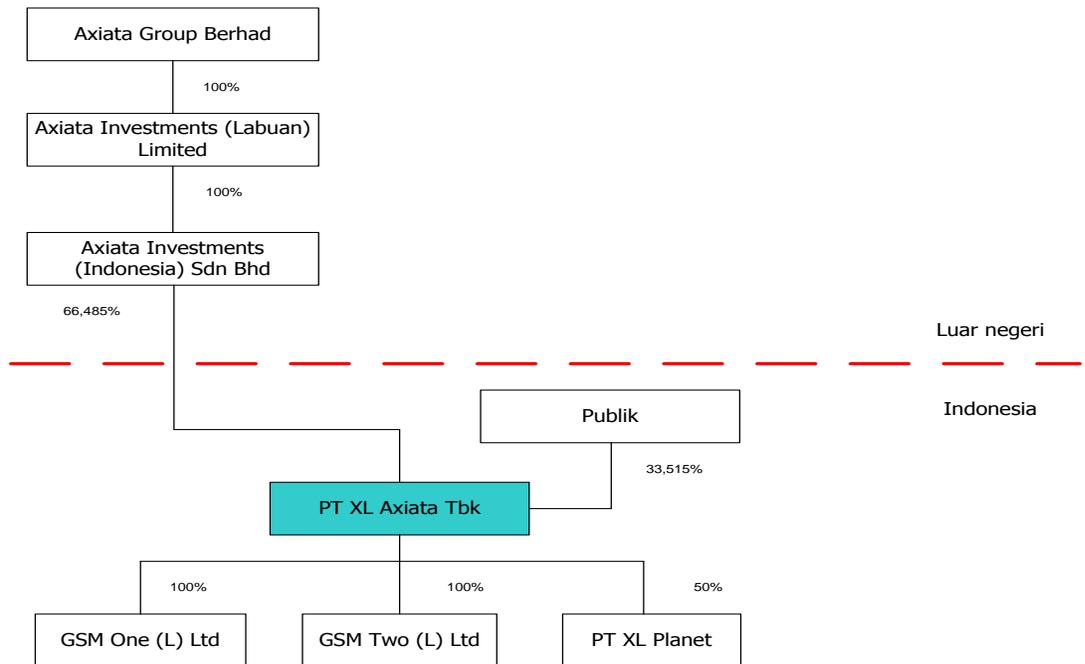
- 1.1. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP No. 57 Tahun 2010) jo. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Perkom No. 2 Tahun 2013), pada tanggal 1 Agustus 2013 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Komisi) telah menerima Konsultasi tertulis dari PT XL Axiata Tbk terkait dengan rencana pengambilalihan saham perusahaan PT Axis Telekom Indonesia;
- 1.2. Pada tanggal 18 November 2013 dokumen Konsultasi dinyatakan lengkap dan terhitung tanggal tersebut, Komisi melakukan Penilaian dengan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 234/KPPU/Kep/XI/2013.

**II. PARA PIHAK**

- 2.1. Badan Usaha Pengambilalih: PT XL Axiata Tbk (XL)  
  
XL adalah suatu perseroan yang berkedudukan di Jakarta, didirikan dan menjalankan kegiatan usahanya menurut dan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Perseroan ini didirikan dengan nama PT Grahametropolitan Lestari berdasarkan akta Notaris Rachmat Santoso No. 55 tanggal 6 Oktober 1989, sebagaimana diubah dengan akta perubahan No. 79 tanggal 17 Januari 1991 dan mendapatkan status badan hukumnya berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. C2-515.HT.01.01.TH.91 tanggal 19 Februari 1991. XL beberapa kali melakukan perubahan anggaran dasar, perubahan terakhir dengan akta notaris Aryanti Artisari, S.H., M.Kn No. 57 tanggal 9 Mei 2012.

XL berusaha dalam bidang jasa telekomunikasi dengan beberapa produk antara lain: *voice* (suara), data, *Short Message Services* (sms), *Value Added Services* (vas), interkoneksi, sewa menara.

Berikut adalah skema kepemilikan saham XL:



2.2. Badan Usaha yang Diambilalih: PT Axis Telekom Indonesia (Axis)

Axis adalah suatu perseroan yang berkedudukan di Jakarta, didirikan dan menjalankan kegiatan usahanya menurut dan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Perseroan ini didirikan dengan nama PT Natrindo Telepon Seluler dan telah berubah nama menjadi PT Axis Telekom Indonesia berdasarkan akta notaris Siti Safariyah, S.H No. 35 tanggal 24 Mei 2011 dan mendapatkan status badan hukumnya berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. AHU-28348.AH.01.02. Tahun 2011 tanggal 07 Juni 2011. Berdasarkan akta No. 18 tanggal 06 April 2011 maksud dan tujuan Axis berusaha dalam bidang jasa telekomunikasi.

Berikut adalah komposisi kepemilikan saham Axis sebelum pengambilalihan:

<b>No.</b>	<b>Pemegang Saham</b>	<b>Komposisi Kepemilikan</b>
1.	Teleglobal Investment B.V	80,1%
2.	Althem B.V	14,9%
3.	PT Harmersha Investindo	5%

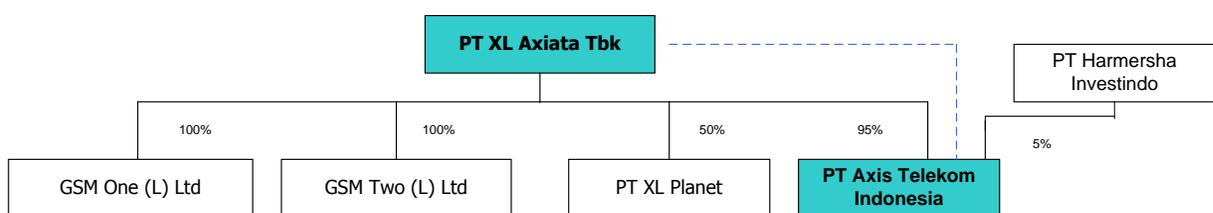
**III. KRITERIA KONSULTASI**

- 3.1. Bahwa XL melakukan Konsultasi secara tertulis kepada Komisi terkait rencana pengambilalihan saham Axis pada tanggal 1 Agustus 2013;
- 3.2. Pengambilalihan Axis oleh XL tidak dilakukan antar perusahaan yang terafiliasi;
- 3.3. Nilai aset dan penjualan gabungan hasil rencana pengambilalihan saham adalah sebagai berikut:
  - a. Nilai aset gabungan hasil rencana pengambilalihan saham pada tahun 2012 adalah Rp.45.269.480.941.000 (Empat Puluh Lima Triliun Dua Ratus Enam Puluh Sembilan Miliar Empat Ratus Delapan Puluh Juta Sembilan Ratus Empat Puluh Satu Ribu Rupiah);
  - b. Nilai penjualan gabungan hasil rencana pengambilalihan saham pada tahun 2012 adalah Rp.23.384.809.080.000 (Dua Puluh Tiga Triliun Tiga Ratus Delapan Puluh Empat Miliar Delapan Ratus Sembilan Juta Delapan Puluh Ribu Rupiah);
- 3.4. Bahwa dengan demikian, semua kriteria Konsultasi yang dilakukan XL atas pengambilalihan yang dilakukan terhadap Axis telah terpenuhi.

**IV. TRANSAKSI**

Bahwa XL akan membeli 95% saham atau 6.086.821.376 lembar saham Axis yang ditempatkan di Teleglobal Investment B.V dan Althem B.V. Setelah pengambilalihan saham, transaksi akan dilanjutkan dengan penggabungan badan usaha.

**V. SKEMA PENGAMBILALIHAN SAHAM**



**VI. PASAR BERSANGKUTAN**

- 6.1. Pasar Produk
 

Produk/layanan yang sama antara XL dan Axis adalah jasa telekomunikasi seluler, jasa interkoneksi, dan jasa penyewaan menara, sehingga pasar produk yang menjadi fokus analisis dalam pengambilalihan ini adalah pasar jasa telekomunikasi seluler, pasar jasa interkoneksi, dan pasar jasa penyewaan menara.

Untuk keperluan proses pengukuran pangsa pasar, pasar jasa telekomunikasi seluler dan pasar jasa interkoneksi didekati melalui penguasaan jumlah pelanggan. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa penguasaan pasar jasa telekomunikasi seluler dan pasar jasa interkoneksi memiliki keterkaitan erat dengan penguasaan pelanggan. Semakin besar jumlah pelanggan, semakin besar pendapatan perusahaan dari jasa telekomunikasi seluler dan jasa interkoneksi. Karena alat ukur pasar jasa telekomunikasi seluler dan pasar jasa interkoneksi sama yakni jumlah pelanggan, maka pengukuran keduanya disatukan dalam satu pasar yakni pasar jasa telekomunikasi seluler.

Dalam penetapan pasar jasa telekomunikasi seluler, KPPU juga mempertimbangkan keberadaan Operator Telekomunikasi *Fixed Wireless Access* (FWA) yang juga menawarkan jasa telekomunikasi dengan mobilitas terbatas, yang berpotensi menjadi substitusi dari jasa telekomunikasi seluler. Namun, berdasarkan penelitian KPPU di tahun 2012 mengenai “Analisa Pasar Bersangkutan antara telekomunikasi seluler dengan FWA”, serta merujuk putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007, KPPU menyimpulkan bahwa jasa telekomunikasi seluler tidak berada dalam satu pasar dengan jasa telekomunikasi FWA.

Kemudian, untuk jasa penyewaan menara, pengukuran pangsa pasar didekati dengan menghitung kepemilikan jumlah menara telekomunikasi yang telah disewakan dan yang berpotensi disewakan.

## 6.2. Pasar Geografis

### 1. Pasar Jasa Telekomunikasi Seluler

Secara geografis, wilayah pemasaran dari produk/layanan XL adalah di seluruh Indonesia, sedangkan wilayah pemasaran dari produk/layanan Axis adalah di Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Riau, Kepulauan Riau, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Bali, Nusa Tenggara Barat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta), dan Kalimantan Timur.

## 2. Pasar Jasa Penyewaan Menara

Berdasarkan fakta, persaingan antar menara telekomunikasi hanya terjadi pada menara-menara yang memiliki *coverage area* yang sama, sehingga pasar bersangkutannya adalah menara-menara yang memiliki *coverage area* yang sama. Idealnya, penetapan pasar bersangkutan sesuai dengan fakta tersebut. Namun, mengingat izin pendirian menara diatur sampai tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota, maka data mengenai jumlah menara (yang telah berdiri) terdapat di masing-masing di Kabupaten/Kota.

Sementara itu, upaya pengumpulan data per Kabupaten/Kota sulit dan membutuhkan waktu yang cukup lama. Dengan pertimbangan tersebut, penetapan wilayah geografis pasar jasa penyewaan menara didekati hanya sampai wilayah geografis Provinsi.

### 6.3. Kesimpulan Pasar Bersangkutan

Dengan mengacu kepada Peraturan Komisi Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Pedoman Pasar Bersangkutan), maka Komisi mendefinisikan 2 (dua) pasar bersangkutan dalam Penilaian ini, yaitu:

1. Pasar jasa telekomunikasi seluler di beberapa wilayah di Indonesia yang meliputi: Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Riau, Kepulauan Riau, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, Bali, Nusa Tenggara Barat, DKI Jakarta, dan Kalimantan Timur.
2. Pasar jasa penyewaan menara di masing-masing Provinsi sebagai berikut: Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Riau, Kepulauan Riau, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, Bali, Nusa Tenggara Barat, DKI Jakarta, dan Kalimantan Timur.

## **VII. PANGSA PASAR DAN KONSENTRASI PASAR**

### A. Pasar Jasa Telekomunikasi Seluler

1. Berdasarkan data jumlah pelanggan per Desember 2012, pangsa pasar XL adalah 19,59% dan pangsa pasar Axis adalah 6,41% di pasar jasa telekomunikasi seluler di beberapa wilayah di Indonesia yang meliputi: Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Riau, Kepulauan Riau, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, Bali, Nusa Tenggara Barat, DKI Jakarta, dan Kalimantan Timur.

2. Dengan menggunakan metode *Hirschman Herfindahl Index* (HHI)<sup>1</sup>, diperoleh indeks konsentrasi pasar sebagai berikut:

<b>HHI Sebelum Pengambilalihan saham</b>	<b>HHI Setelah Pengambilalihan saham</b>
2.653	2.904
Delta HHI = 251	

3. Hasil perhitungan konsentrasi pasar menunjukkan HHI sebelum dan setelah pengambilalihan saham berada di atas 1.800 dengan delta HHI di atas 150.
4. Ketentuan Perkom No. 2 Tahun 2013 menyatakan jika HHI pasca pengambilalihan saham di atas 1.800 dengan delta HHI di atas 150, maka Komisi melanjutkan Penilaian ke dalam Penilaian Menyeluruh dengan menganalisis hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi, dan kepastian karena pasar dianggap terkonsentrasi. Oleh karena itu, pasar jasa telekomunikasi seluler akan dianalisis lebih lanjut.

B. Pasar Jasa Penyewaan Menara

1. Dengan menggunakan data jumlah menara menara per Provinsi per September 2013, hasil perhitungan HHI di Provinsi Sumatera Selatan, Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, dan Bali menunjukkan HHI setelah pengambilalihan saham di bawah 1.800. Perkom No. 2 Tahun 2013 menyatakan jika HHI pasca pengambilalihan saham di bawah 1.800, maka Komisi mengeluarkan pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.
2. Hasil perhitungan HHI di Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Timur menunjukkan HHI setelah pengambilalihan saham berada di atas 1.800 dengan delta HHI di bawah 150. Perkom No. 2 Tahun 2013 menyatakan jika HHI pasca pengambilalihan saham di atas 1.800 dengan delta HHI di bawah 150, maka Komisi mengeluarkan pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, karena perubahan pasar dianggap tidak signifikan sekalipun pasar sudah terkonsentrasi. Oleh karena itu, pasar jasa penyewaan menara di Provinsi Sumatera Selatan, Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, Bali, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau,

<sup>1</sup>  $HHI = \sum (S_i)^2$ , dimana S = pangsa pasar setiap perusahaan di suatu pasar.

Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Timur tidak memerlukan analisis lebih lanjut.

3. Sedangkan hasil perhitungan HHI di Provinsi DIY menunjukkan HHI setelah pengambilalihan saham di atas 1.800 dengan delta HHI di atas 150, maka berdasarkan ketentuan Perkom No. 2 Tahun 2013, Komisi melanjutkan Penilaian ke dalam Penilaian Menyeluruh dengan menganalisis hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi, dan kepailitan karena pasar dianggap terkonsentrasi. Oleh karena itu, pasar jasa penyewaan menara di Provinsi DIY akan dianalisis lebih lanjut.

## **VIII. HAMBATAN MASUK PASAR**

### 8.1. Hambatan Absolut

#### A. Pasar Jasa Telekomunikasi Seluler

Sejak Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi diberlakukan, industri telekomunikasi Indonesia telah berubah model pengelolaannya dari monopoli menjadi persaingan. Sejak saat itu, industri telekomunikasi menjadi terbuka bagi pelaku usaha yang akan masuk ke dalam industri ini.

Industri telekomunikasi yang berkembang di Indonesia (sebagaimana industri telekomunikasi di negara-negara lain) adalah industri yang berbasis frekuensi, yang merupakan sumberdaya terbatas. Oleh karena itu, meskipun pasarnya terbuka bagi pelaku usaha yang memiliki keinginan untuk masuk, akan tetapi pada akhirnya jumlah pelaku usaha telekomunikasi tetap dibatasi oleh ketersediaan frekuensi.

Pengaturan alokasi dan penetapan penggunaan pita frekuensi adalah melalui lisensi dari pemerintah sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit. Lisensi dapat diberikan kepada penyelenggara telekomunikasi yang telah memenuhi persyaratan. Lisensi yang diberikan jumlahnya terbatas karena ketersediaan frekuensi jumlahnya terbatas.

Mengingat frekuensi merupakan sumberdaya terbatas, maka Pemerintah mengatur dengan ketat penggunaannya. Beberapa regulasi yang terkait dengan penggunaan frekuensi diantaranya sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor: 17/PER/M.KOMINFO/9/2005 tentang Tatacara Perizinan dan Ketentuan Operasional Penggunaan Spektrum Radio.

Hal yang sangat prinsipil yang diatur dalam Peraturan Menkominfo No 17/2005 adalah Bab III tentang Tatacara

perizinan khususnya Pasal 12 tentang Permohonan Izin yang menyatakan bahwa permohonan izin dilakukan melalui seleksi. Hal ini mencerminkan bahwa cara terbaik untuk mengelola penggunaan spektrum frekuensi yang merupakan sumberdaya terbatas adalah melalui seleksi.

2. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor: 23/PER/M.KOMINFO/12/2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor: 17/PER/M.KOMINFO/9/2005 tentang Tatacara Perizinan dan Ketentuan Operasional Penggunaan Spektrum Radio.
3. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor: 09/PER/M.KOMINFO/07/2009 tentang Tabel Alokasi Spektrum Radio Frekuensi Indonesia.

Regulasi ini mengatur spektrum radio frekuensi dengan mengacu kepada *International Telecommunication Union (ITU)*. Alokasi ini menjadi peraturan yang mengatur alokasi spektrum frekuensi radio.

Dalam implementasi dari regulasi terkait dengan penggunaan frekuensi tersebut, proses menjadi pelaku usaha pengguna frekuensi selalu diawali dengan lahirnya regulasi yang menetapkan tujuan pemanfaatan alokasi frekuensi, kemudian Pemerintah akan melakukan seleksi bagi pelaku usaha yang berminat menjadi penyelenggara telekomunikasi untuk pemanfaatan frekuensi tersebut. Bagi pemenang seleksi akan diberikan izin penyelenggaraan yang disertai sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi.

Hambatan absolut untuk masuk ke dalam pasar ini tinggi. Bagi *new entrant*, hambatan untuk masuk ke pasar adalah regulasi yang mengatur mengenai alokasi frekuensi yang terbatas untuk telekomunikasi seluler. Sedangkan bagi pelaku usaha *existing*<sup>2</sup>, hambatan untuk masuk ke pasar adalah izin penggunaan frekuensi yang tidak dapat diubah peruntukannya. Secara teori, pengambilalihan saham satu perusahaan dalam kondisi hambatan masuk yang tinggi dapat berpotensi mengurangi persaingan (*lessening competition*).

Meskipun hambatan absolut untuk masuk ke pasar adalah tinggi, jumlah pelaku usaha jasa telekomunikasi seluler di Indonesia cukup banyak jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Saat ini Indonesia memiliki 10 (sepuluh) operator telekomunikasi, 7 (tujuh) diantaranya adalah operator telekomunikasi seluler (dengan mobilitas seluruh Indonesia), yang terdiri dari 5 (lima) operator berbasis *Global System for Mobile (GSM)* dan 2 (dua) operator berbasis *Code Division*

---

<sup>2</sup> Pelaku usaha yang telah memiliki izin frekuensi untuk non telekomunikasi seluler yang secara teknis dapat digunakan untuk menjadi sarana operator telekomunikasi seluler.

*Multiple Access* (CDMA), sedangkan 3 (tiga) operator lainnya adalah operator *Fixed Wireless Access* (FWA) dengan mobilitas terbatas yang seluruhnya berbasis CDMA.<sup>3</sup>

Sebagai perbandingan, berikut adalah jumlah operator telekomunikasi di negara-negara lain:

<b>Negara</b>	<b>Jumlah Operator (2013)</b>
Myanmar	1
Filipina	2
Brunei Darussalam	2
Cina	3
Australia	3
Singapura	3
Korea Selatan	3
Malaysia	4
Hongkong	5
Jepang	5
Thailand	5
<b>Indonesia</b>	<b>10</b>

Sumber: XL

Dengan jumlah operator yang sangat banyak, operator di Indonesia banyak mengalami kendala pengembangan karena terbatasnya frekuensi yang dimiliki. Hal ini menjadi sangat krusial, karena perkembangan ke depan, bisnis utama telekomunikasi seluler adalah komunikasi data yang memerlukan lebar pita frekuensi yang memadai. Maka restrukturisasi jumlah operator telekomunikasi sangat dibutuhkan untuk mendapatkan jumlah operator yang ideal sebagaimana *best practices* sehingga menghasilkan jasa telekomunikasi seluler yang berkualitas.

**B. Pasar Jasa Penyewaan Menara di Provinsi DIY**

Secara nasional, kebijakan/regulasi terkait dengan menara telekomunikasi diatur melalui:

1. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Komunikasi dan Informatika dan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor: 18 Tahun 2009, Nomor: PRT/ M/ 2009, Nomor: 19/ PER/ M.KOMINFO/ 03/2009, Nomor: 3/ P/ 2009 tanggal 30 Maret 2009 Tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi.
2. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 02/PER/M.KOMINFO/3/2008 tentang Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi.

<sup>3</sup> Dalam Penilaian ini, FWA tidak berada dalam pasar bersangkutan yang sama dengan telekomunikasi seluler.

Kedua peraturan tersebut mendorong berkembangnya jasa penyewaan menara, dimana hal tersebut tidak berdampak negatif pada persaingan.

Selain kedua peraturan tersebut, kebijakan/regulasi menara di atur juga oleh Pemerintah tingkat Kabupaten/Kota. Setiap Kabupaten/Kota memiliki konsep tata ruang yang berbeda.

Provinsi DIY, terdiri dari 4 (empat) Kabupaten dan 1 (satu) Kota, yaitu: Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta. Semuanya memiliki kebijakan/regulasi mengenai menara.

Setelah mempelajari kebijakan/regulasi tersebut. Terdapat beberapa wilayah yang telah memiliki *site plan* (titik-titik pendirian) untuk pendirian menara yang telah disusun sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayahnya. *Site plan* yang telah ditentukan dapat menjadi hambatan bagi pendirian menara karena pelaku usaha tidak dapat mendirikan menara selain di tempat yang telah ditentukan. Meskipun demikian, hambatan tersebut tidak signifikan selama pelaku usaha masih dapat mendirikan menara. Selain itu, izin pendirian menara dapat diberikan kepada siapapun tanpa terkecuali selama memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, pada pasar jasa penyewaan menara di Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi DIY tidak ditemukan adanya kebijakan/regulasi Pemerintah yang menyebabkan pelaku usaha baru sulit masuk ke dalam pasar dan jumlah pelaku usaha masih dapat bertambah.

## 8.2. Hambatan Struktural

### A. Pasar Jasa Telekomunikasi Seluler

Industri telekomunikasi adalah industri padat modal. Pelaku usaha yang masuk ke industri ini harus menanamkan investasi awal yang besar dan diikuti investasi yang terus-menerus (*capital intensive*), mengingat perubahan teknologi yang sangat cepat yang akan sangat berpengaruh terhadap daya saing perusahaan. Investasi ini merupakan *sunk cost* yang menghambat pelaku usaha baru untuk masuk ke pasar.

*Sunk cost* yang tinggi tidak menjadi masalah selama pendapatan perusahaan dan kondisi pasar dapat mendorong tingkat pengembalian investasi (*return on investment* (RoI)) yang tinggi juga. Berdasarkan laporan keuangan pelaku usaha di pasar ini, hanya terdapat 2 (dua) pelaku usaha yang memperoleh laba. Sedangkan yang lainnya mengalami kerugian. Hal ini menunjukkan bahwa RoI pada pasar jasa telekomunikasi seluler saat ini tidaklah menarik bagi pemain baru.

Dengan demikian, hambatan struktural di pasar jasa telekomunikasi seluler adalah sangat tinggi. Namun, dengan mempertimbangkan banyaknya jumlah pelaku usaha jasa telekomunikasi seluler di Indonesia, maka pengambilalihan saham Axis oleh XL tidak mengurangi jumlah pelaku usaha secara signifikan. Setelah pengambilalihan saham dilakukan, jumlah pelaku usaha jasa telekomunikasi seluler berkurang dari 7 (tujuh) menjadi 6 (enam). Jumlah ini masih dikatakan banyak jika dibandingkan dengan jumlah operator telekomunikasi di negara-negara lain. Oleh karena itu, sekalipun hambatan struktural pada pasar ini tinggi, akan tetapi Indonesia masih memiliki jumlah pelaku usaha jasa telekomunikasi seluler yang cukup banyak untuk bersaing.

#### B. Pasar Jasa Penyewaan Menara di Provinsi DIY

Jika dilihat dari laporan keuangan masing-masing operator telekomunikasi, pendapatan yang diperoleh dari jasa penyewaan menara dapat dikatakan kecil (jika dibandingkan dengan pendapatan perusahaan secara keseluruhan). Hal ini terjadi karena biaya sewa menara yang dikenakan operator telekomunikasi tidak banyak.

Baik operator telekomunikasi maupun operator menara tidak dapat mengenakan biaya sewa yang terlalu tinggi karena operator yang menyewakan menara jumlahnya cukup banyak. Selain itu, kebijakan penggunaan menara bersama oleh Kominfo menjadikan persaingan di pasar jasa penyewaan menara cukup kompetitif.

*Switching cost* yang harus dikeluarkan oleh konsumen (penyewa menara) untuk beralih dari menara yang satu ke menara yang lain tidak terlalu besar. Konsumen dapat beralih operator tanpa hambatan yang berarti.

Setelah melakukan penilaian, kondisi umum tersebut berlaku juga untuk pasar jasa penyewaan menara di Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi DIY. Jumlah operator menara dan operator telekomunikasi yang menyewakan menara jumlahnya cukup banyak dan sebagian besar menara telah banyak digunakan secara bersama. Pasar jasa penyewaan menara di Kabupaten/Kota di Provinsi DIY relatif terbuka.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tidak ada hambatan struktural yang berarti di pasar jasa penyewaan menara di Provinsi DIY.

## IX. POTENSI PERILAKU ANTI PERSAINGAN

### 9.1. *Unilateral Effect*

#### A. Pasar Jasa Telekomunikasi Seluler

Saat ini terdapat 7 (tujuh) pelaku usaha di pasar jasa telekomunikasi seluler dan XL adalah pemegang pangsa pasar ketiga (19.59%). Setelah pengambilalihan saham Axis (6,41%), XL menjadi pemegang pangsa pasar kedua dengan pangsa 26%.

Dengan pangsa pasar 26%, XL bukan merupakan pemegang posisi dominan, sehingga kekhawatiran adanya perilaku penyalahgunaan posisi dominan yang *unilateral* kecil kemungkinan terjadi.

#### B. Pasar Jasa Penyewaan Menara di Provinsi DIY

Pasar jasa penyewaan menara teridentifikasi cukup kompetitif. Pelaku usaha yang menjadi penyedia jasa penyewaan menara di Provinsi DIY cukup banyak. Sehingga pengambilalihan saham Axis oleh XL tidak menyebabkan munculnya pelaku usaha dominan di pasar. Oleh karena itu, kemungkinan adanya perilaku *unilateral* yang dilakukan oleh XL di pasar ini adalah kecil.

### 9.2. *Coordinated Effect*

#### A. Pasar Jasa Telekomunikasi Seluler

Setelah pengambilalihan saham Axis oleh XL, secara otomatis kedua perusahaan ini memiliki pengendali yang sama, yang mengakibatkan jumlah kelompok usaha di pasar jasa telekomunikasi seluler berkurang. Secara teori, berkurangnya jumlah pelaku usaha di suatu pasar akan lebih memudahkan terjadinya perilaku anti persaingan melalui *coordinated effect*, karena koordinasi untuk mengatur pasar semakin mudah untuk dilakukan.

Dengan mempertimbangkan berkurangnya jumlah pelaku (kelompok) usaha dan dengan mempertimbangkan besarnya penguasaan pangsa pasar oleh ketiga pemain terbesar yaitu 89.05%<sup>4</sup> di pasar ini, maka potensi terjadinya perilaku koordinasi sangat besar untuk dilakukan. Akan tetapi, perilaku koordinasi ini akan sulit untuk dilakukan apabila XL tetap menjadi pelopor tarif kompetitif di pasar jasa telekomunikasi seluler. Mengingat XL telah memberikan komitmennya untuk tetap menjadi pelopor tarif kompetitif, maka hal tersebut menjadi salah satu pertimbangan dalam pendapat Komisi ini.

Namun, mengingat besarnya penguasaan pangsa pasar oleh ketiga pemain terbesar yang mencapai 89.05%, maka sebagai upaya pencegahan terjadinya persaingan usaha tidak sehat di industri jasa

---

<sup>4</sup> Pangsa pasar gabungan dari ketiga operator telekomunikasi seluler terbesar (setelah pengambilalihan saham Axis oleh XL).

telekomunikasi seluler, Komisi akan melakukan pengawasan terhadap kondisi pasar.

B. Pasar Jasa Penyewaan Menara di Provinsi DIY

Pelaku usaha yang menjadi penyedia jasa penyewaan menara di Provinsi DIY cukup banyak, sehingga terjadi persaingan yang ketat diantara pelaku usaha. Oleh karena itu, akan sulit bagi pelaku usaha jasa penyewaan menara untuk melakukan koordinasi di bisnis jasa penyewaan menara. Situasi ini tidak akan berubah sekalipun terjadi pengambilalihan saham Axis oleh XL.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa potensi *coordinated effect* adalah kecil.

**X. EFISIENSI**

Efisiensi yang mungkin terjadi setelah pengambilalihan saham Axis oleh XL adalah sebagai berikut:

1. Efisiensi penggunaan frekuensi

Bertambahnya penggunaan frekuensi XL setelah pengambilalihan saham Axis dapat meningkatkan efisiensi, kualitas layanan, dan kualitas jaringan yang pada akhirnya dapat dinikmati oleh konsumen.

2. Efisiensi dari integrasi infrastruktur telekomunikasi

Dengan bergabungnya XL dan Axis maka akan terjadi restrukturisasi infrastruktur telekomunikasi sehingga terintegrasi. Integrasi ini dapat menciptakan efisiensi dari segi pengelolaan infrastruktur karena dapat mereduksi biaya-biaya teknis yang dikeluarkan untuk infrastuktur telekomunikasi.

3. Efisiensi dari integrasi *supporting system*

Setelah pengambilalihan saham, Axis oleh XL berada dalam kendali yang sama, sehingga integrasi *supporting system* (seperti: sistem keuangan, sumberdaya manusia, pemasaran, dan lain-lain) sangat dimungkinkan terjadi. Terintegrasinya *supporting system* dapat menciptakan efisiensi.

Efisiensi yang terjadi di XL dan Axis diharapkan dapat berdampak positif bagi pasar, sehingga efisiensi tersebut dapat ditransfer pada konsumen dengan bentuk kualitas pelayanan, kualitas jaringan yang baik dan harga yang kompetitif.

**XI. KEPAILITAN**

Setelah mempelajari dan menganalisis Laporan Keuangan Axis pada tahun 2011 - 2013, ditemukan indikasi kondisi keuangan yang terus memburuk. Selama periode tersebut, Axis mengalami kerugian yang sangat signifikan, hutang yang terus bertambah, dan kas untuk biaya operasional yang selalu negatif.

Dengan kondisi ini, jika pengambilalihan saham atau penggabungan badan usaha tidak dilakukan, maka besar kemungkinan Axis akan mengalami kepailitan. Memperhatikan kondisi tersebut, maka pengambilalihan saham Axis oleh XL adalah sebuah upaya penyelamatan Axis dari kepailitan untuk tidak keluar dari pasar, dan hal ini positif dalam perspektif persaingan karena Axis masih dapat memberikan pelayanan kepada konsumen.

**XII. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi dan kepailitan di pasar jasa telekomunikasi seluler dan pasar jasa penyewaan menara, maka dapat disimpulkan bahwa Komisi mengeluarkan Pendapat Tidak Terdapat Kekhawatiran terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang disebabkan oleh pengambilalihan saham Axis oleh XL, dengan catatan:

1. Mengingat besarnya penguasaan pangsa pasar oleh ketiga pemain terbesar yang mencapai 89.05%, maka sebagai upaya pencegahan terjadinya persaingan usaha tidak sehat di pasar jasa telekomunikasi seluler, Komisi akan melakukan pengawasan terhadap kondisi pasar dengan mewajibkan XL untuk memberikan laporan perkembangan pasar, produk dan tarifnya setiap 3 (tiga) bulan selama jangka waktu 3 (tiga) tahun.
2. Bahwa pendapat Komisi dikeluarkan setelah mempertimbangkan komitmen yang diberikan oleh XL untuk tetap menjadi pelopor tarif kompetitif di pasar jasa telekomunikasi seluler.
3. Bahwa pendapat Komisi hanya terbatas pada pengambilalihan saham Axis oleh XL. Jika di kemudian hari terdapat perilaku anti persaingan yang dilakukan baik para pihak maupun anak perusahaannya, maka perilaku tersebut tidak dikecualikan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Jakarta, 18 Februari 2014  
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA  
KETUA,

t.t.d.

MUHAMMAD NAWIR MESSI