

**LIBERALISASI PERDAGANGAN JASA  
SEKTOR TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA DALAM ERA  
GLOBALISASI**

**TESIS**

**DIDIET MAHARANI BAHARIYANTI PURNAMA DEWI  
0706175174**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
JAKARTA  
2008**

**LIBERALISASI PERDAGANGAN JASA  
SEKTOR TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA DALAM ERA  
GLOBALISASI**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum**

**DIDIET MAHARANI BAHARIYANTI PURNAMA DEWI  
0706175174**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL  
JAKARTA  
2008**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Didiet Maharani Bahariyanti Purnama Dewi

NPM : 0706175174

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul Tesis : Liberalisasi Perdagangan Jasa Sektor Telekomunikasi  
Di Indonesia Dalam Era Globalisasi

**Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.**

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/Penguji : Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D ( )

Pembimbing/Penguji : Adolf Warrouw, S.H., LL.M ( )

Penguji : Adijaya Yusuf, S.H., LL.M ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 30 Desember

## KATA PENGANTAR

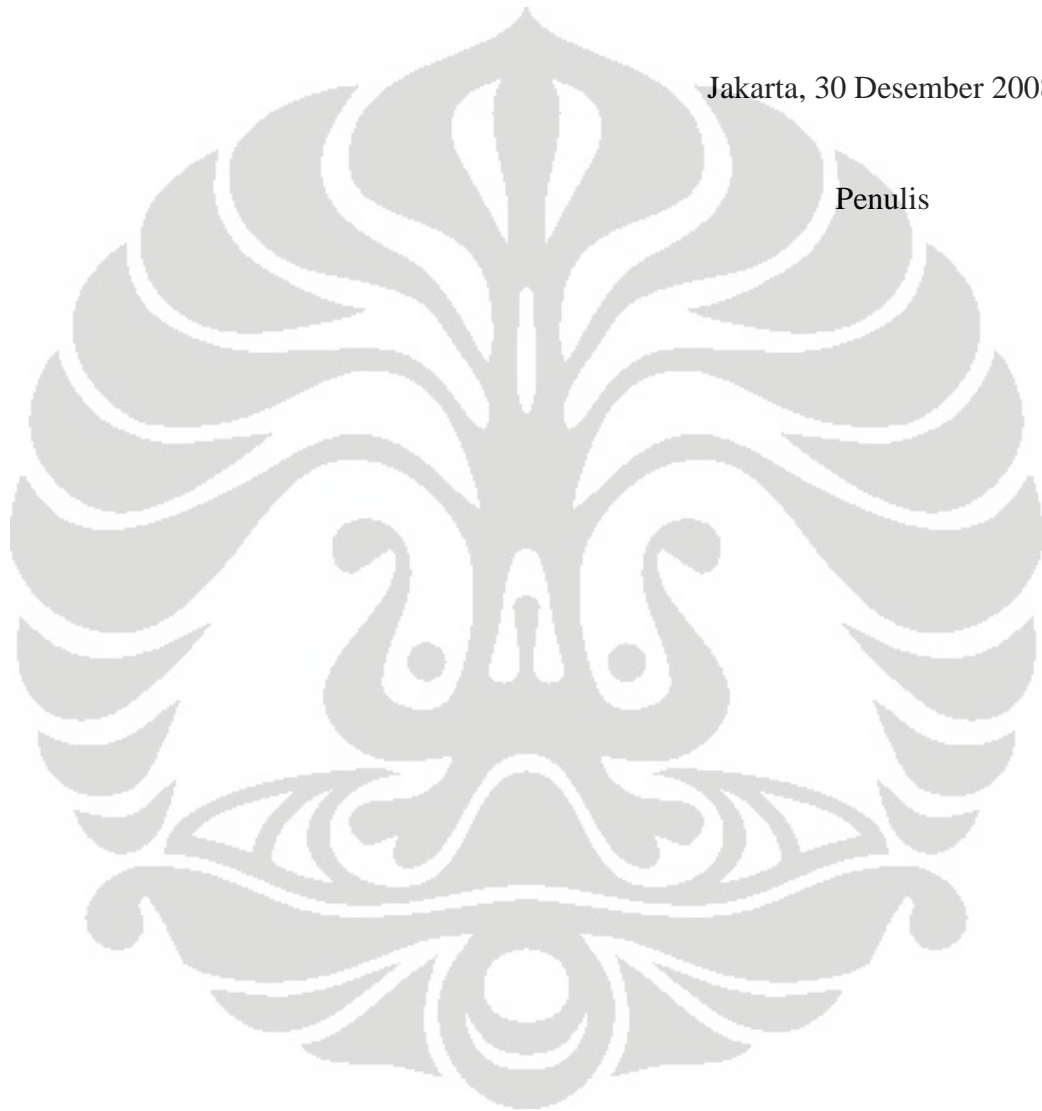
Puji syukur saya panjatkan kepada Allah swt karena atas berkat dan rahmat-Nya saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bapak Adolf Warrouw, S.H., LL.M selaku dosen pembimbing, yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Seluruh Dosen dan staf pengajar Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan ilmu pengetahuan selama masa perkuliahan;
- (3) Departemen Perdagangan Republik Indonesia selaku instansi tempat saya bekerja, khususnya Inspektorat Jenderal, yang telah memberikan waktu dan kesempatan kepada saya untuk dapat menimba ilmu ke jenjang S2;
- (4) USAID/ITAP atas beasiswa yang telah diberikan;
- (5) Orang tua dan keluarga saya yang telah memberikan bantuan dukungan material dan moral;
- (6) Seorang sahabat sekaligus partner terbaik saya yang selalu ada untuk mendukung dan mendoakan;
- (7) Rekan-rekan *Magister International Trade Law* (MITL) atas kebersamaan dan kerjasamanya yang baik; dan
- (8) Semua pihak lain yang, tidak mungkin saya sebutkan satu persatu, turut membantu saya dalam penyusunan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah swt berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Jakarta, 30 Desember 2008

Penulis



## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Didiet Maharani Bahariyanti Purnama Dewi

NPM : 0706175174

Tanda Tangan :

Tanggal : 30 Desember 2008

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Didiet Maharani Bahariyanti Purnama Dewi  
NPM : 0706175174  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non eksklusif (*Non-exclusive Royalti-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**LIBERALISASI PERDAGANGAN JASA SEKTOR TELEKOMUNIKASI DI  
INDONESIA DALAM ERA GLOBALISASI**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 30 Desember 2008

Yang menyatakan

( Didiet Maharani Bahariyanti Purnama Dewi )



## ABSTRAK

Nama : Didiet Maharani Bahariyanti Purnama Dewi

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul : Liberalisasi Perdagangan Jasa Sektor Telekomunikasi di Indonesia Dalam Era Globalisasi

Tesis ini membahas mengenai liberalisasi sektor telekomunikasi di Indonesia sebagai bentuk komitmen Indonesia di WTO, khususnya ketentuan *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dengan melihat pada *Schedule of Commitment* dan regulasi domestik Indonesia. Penelitian ini dilakukan dengan metode normatif preskriptif untuk melihat sejauhmana perkembangan liberalisasi sektor telekomunikasi di Indonesia serta kesiapan Indonesia dalam menghadapi liberalisasi agar dapat memanfaatkan peluang sekaligus melindungi kepentingan nasional Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa liberalisasi sektor telekomunikasi di Indonesia telah dimulai dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi serta berakhirnya konsep monopoli di sektor telekomunikasi Indonesia. Dalam perkembangannya pemerintah telah melakukan upaya yang cukup menunjang dalam rangka menghadapi liberalisasi agar dapat efektif memanfaatkan hasil liberalisasi.

Kata kunci:

Liberalisasi, Telekomunikasi, *General Agreement on Trade in Services*, Komitmen Spesifik, *Reference Paper*.



## ABSTRACT

Name : Didiet Maharani Bahariyanti Purnama Dewi  
Program Study : Master of Law  
Title : The Liberalization of Trade Services on Indonesia  
Telecommunication Sector in the Globalization Era

This thesis is concerning about liberalization of telecommunication sector in Indonesia as Indonesian's commitment in WTO, especially stipulation in General Agreement on Trade in Services (GATS) by refers on Schedule of Commitment and domestic regulation in Indonesia. This research is conducted using normative prescriptive methods to discover how far are the liberalizations of telecommunication sector development in Indonesia and the preparation of the country in dealing with liberalization so it will be able to take advantage of opportunities and also to protect Indonesia's interests. The result of the research shows that the liberalizations of telecommunication sector in Indonesia has initiated by the Act no 36, 1999 About Telecommunication and the end of monopoly concept in Telecommunication sector of Indonesia. Within the development, the government has conducted moderate value of supporting effort in order to deal with liberalization to be effective in utilize liberalization output.

Keywords:

Liberalization, Telecommunication, GATS, Specific Commitment, Reference Paper

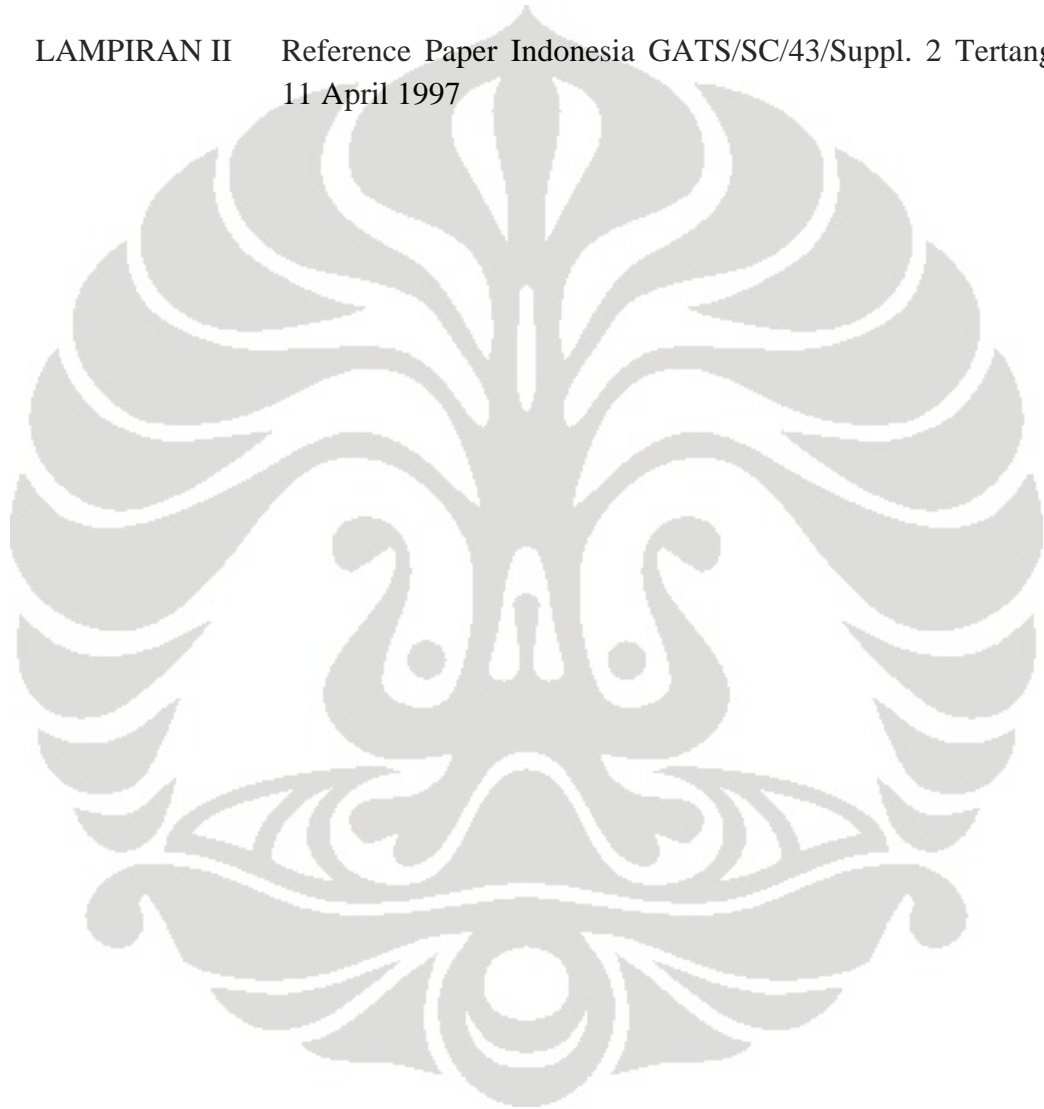
## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	7
1.3 Ruang Lingkup Penelitian .....	8
1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	9
1.5 Sistematika Penulisan .....	9
<b>BAB 2 TINJAUAN UMUM MENGENAI <i>GENERAL AGREEMENT on TRADE in SERVICES</i> (GATS)</b>	
2.1 Proses Masuknya Perdagangan Jasa Dalam Kerangka <i>Multilateral Agreement</i> .....	10
2.2 Tujuan GATS .....	10
2.3 Definisi dan Ruang Lingkup Jasa Dalam Ketentuan GATS ....	11
2.4 Kewajiban dan Aturan Umum Dalam Ketentuan GATS .....	12
2.4.1 <i>Most Favoured Nation</i> .....	12
2.4.2 National Treatment .....	15
2.4.3 Transparansi .....	17
2.4.4 Peningkatan Partisipasi Negara Berkembang .....	18
2.4.5 Regulasi Domestik .....	19
2.5 Komitmen Spesifik .....	20
2.6 Liberalisasi Bertahap .....	21
2.7 Monopoli Dalam Ketentuan GATS .....	22
2.8 Pengecualian Umum .....	22
<b>BAB 3 KERANGKA TEORITIS DAN METODOLOGI PENELITIAN</b>	
3.1 Kerangka Teoritis .....	24
3.2 Metodologi Penelitian .....	29

BAB 4	ANALISIS HUKUM KEBIJAKAN LIBERALISASI JASA TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA DAN EVALUASI PELAKSANAAN LIBERALISASI JASA TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA	
4.1	Kebijakan Liberalisasi Jasa Telekomunikasi Di Indonesia .....	31
4.1.1	Pengaturan Jasa Telekomunikasi Menurut Ketentuan WTO.....	31
4.1.1.1	Akses Pasar ( <i>Market Access</i> ) .....	32
4.1.1.2	<i>National Treatment</i> .....	33
4.1.1.3	Komitmen Tambahan ( <i>Additional Commitment</i> )	35
4.1.2	Pengaturan Jasa Telekomunikasi Menurut Regulasi Domestik Indonesia .....	43
4.1.2.1	Struktur Regulasi Telekomunikasi Indonesia .....	43
4.1.2.2	Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Telekomunikasi Di Indonesia .....	44
4.2	Evaluasi Pelaksanaan Liberalisasi Jasa Telekomunikasi Di Indonesia.....	50
BAB 5	PENUTUP	
5.1	Kesimpulan .....	61
5.2	Saran .....	65
DAFTAR REFERENSI		

## DAFTAR LAMPIRAN

- LAMPIRAN I     *Schedule of Commitment* Indonesia Sektor Telekomunikasi
- LAMPIRAN II    Reference Paper Indonesia GATS/SC/43/Suppl. 2 Tertanggal  
11 April 1997



# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Permasalahan**

Era perdagangan bebas telah menimbulkan suatu tahapan baru dalam pola perdagangan global yang ditandai dengan semakin berkurangnya hambatan perdagangan (*trade barrier*). Konsep perdagangan bebas pada hakikatnya didasarkan pada teori klasik yang mengemukakan bahwa bentuk perdagangan yang terbaik adalah apabila semua produsen dibiarkan menghasilkan apa yang terbaik dan kemudian menjual dalam iklim persaingan usaha yang bebas dan terbuka.

Perdagangan bebas pada dasarnya bukan semata-mata soal pergerakan komoditi yang secara bebas bisa diperdagangkan di manapun, melainkan terkait pula dengan kebebasan bagi investor asing untuk melakukan usaha di suatu negara. Oleh karena itu tingkat keberhasilan persaingan didalam pasar bebas bukan lagi tergantung pada keunggulan komparatif suatu barang/jasa, namun lebih cenderung bergantung pada tingkat daya saing barang/jasa tersebut.

Seiring dengan era perdagangan bebas yang semakin meluas, maka proses globalisasi ekonomi pun menjadi suatu hal yang tidak mungkin untuk dihindari, bahkan cenderung sulit untuk dikontrol. Dalam globalisasi batas-batas suatu negara menjadi bias dikarenakan adanya ketergantungan satu sama lain diantara bangsa-bangsa diseluruh dunia dalam bidang perdagangan, investasi, budaya maupun bentuk-bentuk interaksi lainnya.

Globalisasi dalam kaitannya dengan sektor perdagangan merupakan salah satu bentuk dari kapitalisme komersial. Terkait dengan arus globalisasi yang semakin kuat, maka kebutuhan akan adanya kebijakan yang tepat menjadi sangat vital diperlukan. Oleh karena itu dalam hal ini pemerintah memegang peranan utama.



Joseph E. Stiglitz, dalam bukunya yang berjudul *Globalization and Its Discontent*, menjelaskan globalisasi sebagai<sup>1</sup>:

*“...the closer integration of the countries and peoples of the world which has been brought about by the enormous reduction of cost of transportation and communication, and the breaking down of artificial barriers to the flow of goods, services, capital, knowledge, and (to a lesser extent) people across borders.”*

Sedangkan menurut Thomas Friedman, dalam bukunya yang berjudul *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, globalisasi didefinisikan sebagai<sup>2</sup>:

*“...it is the inexorable intergration of markets, nation-states and technologies to a degree never witnessed before-in a way that is enabling individuals, corporations and nation-states to reach around the world farther, faster, deeper and cheaper than ever before, and in a way that is enabling the world to reach into individuals, corporations and nation-states farther, faster, deeper and cheaper than ever before.”*

Adapun faktor-faktor yang mendukung keberhasilan globalisasi antara lain sebagai berikut<sup>3</sup>:

1. Ketaatan terhadap hukum;
2. Birokrasi yang bersih dan efisien;
3. Lingkungan sosial politik yang kondusif;
4. Akses informasi konsumen terhadap barang dan jasa dunia;
5. Ekonomi yang efisien, kompetitif dan inovatif.

Globalisasi yang didukung dengan perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi telah memungkinkan peredaran arus barang dan jasa yang begitu cepat melintas antar negara sehingga batas-batas antar negara tidak lagi menjadi hambatan. Selain itu tidak dapat dipungkiri juga bahwa pengaruh perubahan ekonomi dunia membawa implikasi yang luas terhadap perekonomian nasional.

---

<sup>1</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization And Its Discontent*, (New York: W.W Norton & Company, Inc., 2003), hal. 9.

<sup>2</sup> Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, second ed., (First Anchor Book, 2000), hal. 9.

<sup>3</sup> Dian Ediana Rae, “*Liberalisasi Perdagangan Jasa dan Globalisasi*” dalam *Transaksi Perdagangan Internasional: Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan Dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004*, editor Emmy Yuhassarie, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2004), hal. 68.

Kehadiran WTO, ASEAN, FTA dan lain sebagainya menjadi bukti nyata bahwa perdagangan bebas tanpa hambatan telah terjadi mulai dalam konteks bilateral, regional bahkan multilateral.

Sebagai tatanan multilateral yang memuat prinsip-prinsip perdagangan internasional, WTO menetapkan kaidah bahwa hubungan perdagangan antar negara dilakukan tanpa diskriminasi (*non discrimination*). Hal ini berarti, suatu negara yang tergabung dalam WTO tidak diperkenankan untuk memberikan perlakuan khusus bagi negara tertentu. Setiap negara harus memberikan perlakuan yang sama dan timbal balik dalam hubungan perdagangan internasional. WTO berfungsi sebagai forum konsultasi negara-negara anggota dalam membahas dan menyelesaikan masalah-masalah yang timbul di bidang perdagangan internasional, dan WTO juga berfungsi sebagai forum penyelesaian sengketa di bidang perdagangan antara negara-negara peserta.

WTO juga merupakan forum untuk mengajukan keberatan dari suatu negara yang merasa dirugikan atau mendapat perlakuan yang tidak adil dari negara peserta yang lain di bidang perdagangan. Prinsipnya, masalah-masalah yang timbul diselesaikan secara bilateral antara negara-negara yang terlibat dalam persengketaan dagang melalui konsultasi dan konsiliasi, serta hasilnya diberitahukan kepada WTO.

WTO memungkinkan negara-negara peserta memperoleh pengecualian dari suatu kewajiban tertentu apabila negara yang bersangkutan mengalami permasalahan dalam bidang ekonomi dan perdagangan. Untuk melindungi industri yang masih dalam tahap pertumbuhan, WTO mengizinkan suatu negara untuk melarang impor atau tidak memberlakukan konsesi tarif yang diberikannya dalam kerangka WTO untuk selama jangka waktu tertentu. Tindakan tersebut dapat dilakukan apabila negara yang bersangkutan tidak mempunyai pilihan lain dalam menghadapi lonjakan produk impor sehingga mengakibatkan kesulitan terhadap industri dalam negeri.

Pengelompokan sejumlah negara dalam kerjasama regional guna menghapuskan hambatan perdagangan di antara mereka juga diperbolehkan, sepanjang masih sesuai dengan ketentuan WTO. Ketentuan WTO menyebutkan



bahwa keberadaan kelompok regional diperbolehkan untuk meningkatkan perdagangan di antara negara-negara dalam kelompok tersebut, sejauh hal itu tidak menimbulkan hambatan perdagangan bagi negara-negara diluar kelompok regional tersebut.

Dengan menyadari adanya perbedaan tingkat sosial ekonomi negara-negara peserta WTO, yang menungkinakan terlaksananya berbagai ketentuan dan disiplin yang diatur, WTO mengakui perlunya perlakuan khusus dan berbeda bagi negara-negara berkembang. Ketentuan WTO yang mengatur perlakuan khusus ini mengakui adanya negara berkembang yang memperoleh kondisi lebih menguntungkan dalam upaya mereka memasuki pasar dunia bagi produk-produknya. Negara-negara maju tidak boleh menerapkan hambatan terhadap ekspor komoditi primer dan produk lain yang merupakan kepentingan khusus negara-negara yang paling terkebelakang. Negara-negara maju juga tidak boleh mengharapakan tindakan timbal balik dari negara-negara berkembang untuk mengurangi atau menghapuskan hambatan yang berupa tarif atau non- tarif.

Pada dasarnya sektor perdagangan yang diatur dalam WTO dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu perdagangan barang, perdagangan jasa dan hak atas kekayaan intelektual. Sebagaimana yang telah disinggung diatas bahwa sektor jasa termasuk sektor yang diatur dalam ketentuan WTO. Adapun pengaturan terhadap sektor jasa ini dapat ditemukan dalam *Annex 1B Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization* dengan titel *General Agreement on Trade in Services (GATS)*.

Pada hakikatnya eksistensi dari GATS sangat erat kaitannya dengan liberalisasi perdagangan jasa. Dalam kerangka WTO, implementasi pengaturan GATS diwujudkan dalam bentuk *Schedule of Commitment (SoC)* yang memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat. Adapun prinsip dasar yang diterapkan dalam GATS antara lain sebagai berikut<sup>4</sup>:

- a. *Most Favoured Nation (MFN)*;

---

<sup>4</sup> Dian Ediana Rae, "Pengantar GATT, WTO dan TRIPs" dalam Transaksi Perdagangan Internasional: Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan Dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004, editor Emmy Yuhassarie, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2004), hal. 23-24.

- b. *National Treatment* (NT);
- c. *Transparency*;
- d. *Special and Differential Treatment* (S&D);
- e. Liberalisasi yang bersifat progresif;
- f. Ketaatan terhadap hukum/perjanjian yang telah disepakati.

Dalam GATS yang termasuk dalam ruang lingkup jasa meliputi semua jasa di setiap sektor, kecuali dalam rangka pemerintahan. Oleh karena itu ruang lingkup kewenangan terhadap pengaturan di bidang jasa berada ditangan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.

Adapun hal-hal yang menjadi perhatian terkait dengan liberalisasi perdagangan khususnya di bidang jasa antara lain sebagai berikut<sup>5</sup>:

- a. Harmonisasi antara ketentuan yang berlaku dengan *Schedule of Commitment*;
- b. Sikap hati-hati terhadap penerapan *National Treatment* dalam rangka meraih akses pasar. Maksudnya dalam hal ini jangan sampai sikap hati-hati/waspada tersebut menghalangi penerapan prinsip *National Treatment* dalam meraih akses pasar;
- c. Hubungan timbal balik antara konsumen dan produsen;
- d. Hubungan kausalitas antara krisis ekonomi dengan liberalisasi;
- e. Kontra indikasi antara integrasi antar negara dengan separatisme/pembentukan propinsi/kabupaten.

Liberalisasi perdagangan jasa dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada negara yang bersangkutan untuk menyiapkan diri dalam rangka menghadapi liberalisasi perdagangan. Mengacu pada tujuan kebijakan nasional, segala sesuatu yang dilakukan dalam rangka liberalisasi harus mengacu pada kebijakan nasional. Dalam hal ini juga harus diperhatikan perkembangan tiap negara yang masing-masing berbeda.

Fokus pada liberalisasi perdagangan pada dasarnya terletak pada akses pasar dengan memperhatikan regulasi domestik. Sasaran yang ingin dicapai

---

<sup>5</sup> Dian Ediana Rae, *loc.cit.*, hal. 68.

adalah akses pasar terbuka yang didukung oleh regulasi domestik. Dalam hal ini kesiapan hukum dari negara anggota yang bersangkutan mutlak diperlukan agar dapat menjamin terlindunginya kepentingan nasional dalam rangka liberalisasi. Sampai dengan saat penyusunan tesis ini dibuat, Indonesia telah membuka akses pasar terhadap lima sektor jasa, yaitu<sup>6</sup>:

- a. Telekomunikasi;
- b. Jasa konstruksi;
- c. Angkutan laut;
- d. Pariwisata;
- e. Keuangan.

Adapun konsekuensi keikutsertaan Indonesia didalam GATS meliputi pemahaman terhadap semua prinsip, aturan dan disiplin yang telah disepakati dalam perjanjian, dan melakukan pengkajian terhadap semua peraturan dan kebijakan yang terkait dengan perdagangan jasa.

Pemahaman terhadap semua prinsip, aturan dan disiplin yang telah disepakati didalam GATS meliputi pemahaman terhadap prinsip-prinsip seperti transparansi, MFN dan *National Treatment*, pemahaman terhadap aturan dan disiplin mengenai aturan regulasi domestik, pemahaman terhadap berbagai aturan disektor jasa yang pada umumnya bersifat internasional, pemahaman terhadap fleksibilitas, perlakuan khusus, dan pengecualian terhadap hal-hal khusus yang dimungkinkan dalam ketentuan WTO, dan juga pemahaman terhadap aturan prosedur penyelesaian sengketa.

Sedangkan dalam hal melakukan pengkajian terhadap semua peraturan dan kebijakan yang terkait dengan perdagangan jasa dapat dimungkinkan sepanjang aturan atau kebijakan tersebut tidak saling bertentangan satu sama lain, dan dalam rangka membuat suatu aturan yang bersifat obyektif dan layak di tingkat pusat maupun daerah. Terkait dengan hal ini perlu dilakukannya kajian terhadap kegiatan atau hal-hal yang perlu diatur sebab dengan adanya WTO beserta

---

<sup>6</sup> Adolf Warrouw, "GATS, Prinsip Non Diskriminasi dan Hambatan Dalam Sistem Perdagangan Internasional" dalam *Transaksi Perdagangan Internasional: Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan Dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004*, editor Emmy Yuhassarie, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2004), hal. 84.

ketentuan-ketentuannya tidak hanya menimbulkan deregulasi melainkan juga re-regulasi.

Dalam keterkaitan antara GATS dengan regulasi domestik, maka Indonesia harus dapat menciptakan aturan-aturan dan disiplin yang kondusif bagi perdagangan jasa. Aturan yang menimbulkan hambatan perlu dihilangkan atau dikurangi. Dalam WTO, tiap negara memiliki hak untuk mengatur dan sebagai konsekuensinya apa yang telah dikomitmenkan di WTO harus dipatuhi. Dengan demikian tidak diperkenankan adanya aturan yang sifatnya menghambat perdagangan.

Adapun pengecualian terhadap aturan GATS diperkenankan terhadap kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap moral publik dan/atau yang berkaitan dengan ketertiban umum. Demikian pula halnya terhadap kebijakan yang bertujuan untuk melindungi kehidupan kesehatan manusia, hewan atau lingkungan serta untuk menjamin kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dalam hal ini diperbolehkan untuk menyimpang dari ketentuan GATS.

## **1.2 Rumusan Permasalahan**

Sebagaimana telah disinggung diatas bahwa perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi yang demikian pesatnya dalam era globalisasi telah memungkinkan peredaran arus barang dan jasa begitu cepat melintas antar negara sehingga batas-batas antar negara tidak lagi menjadi hambatan. Terkait dengan hal tersebut, Indonesia saat ini sedang berada dalam proses integrasi secara global, khususnya di bidang ekonomi kedalam satu perekonomian dunia menuju ekonomi yang terbuka.

Secara nasional, proses tersebut tidak dapat dikontrol. Ini adalah suatu masalah yang dihadapi oleh negara-negara di dunia pada saat ini. Dari segi hukum, permasalahan yang muncul adalah bagaimana mengatur sistem hukum nasional terkait dengan adanya proses globalisasi. Terkait dengan proses globalisasi tersebut, maka sektor jasa pun tidak luput dari kesulitan tersebut. Hal



ini dikarenakan jasa merupakan salah satu sektor yang mendominasi perdagangan di kebanyakan negara dunia.

Dalam ruang lingkup perdagangan jasa, khususnya dalam kerangka WTO, Indonesia telah mendaftarkan komitmennya terhadap lima sektor jasa, yaitu<sup>7</sup>:

- a. Telekomunikasi;
- b. Konstruksi;
- c. Angkutan laut;
- d. Pariwisata;
- e. Keuangan.

Dari kelima sektor tersebut, penulis memilih untuk menfokuskan diri kepada pembahasan liberalisasi di sektor telekomunikasi Indonesia. Hal ini dikarenakan telekomunikasi merupakan suatu sektor yang secara simultan berperan aktif dalam globalisasi ekonomi.

Adapun pokok permasalahan dalam tesis ini adalah:

- 1.2.1 Bagaimanakah pengaturan mengenai liberalisasi perdagangan jasa menurut ketentuan WTO?
- 1.2.2 Bagaimanakah kebijakan liberalisasi jasa telekomunikasi di Indonesia?
- 1.2.3 Bagaimanakah seyogyanya liberalisasi jasa telekomunikasi di Indonesia dalam era globalisasi agar dapat melindungi kepentingan nasional?

### **1.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Seperti telah dijelaskan dalam rumusan permasalahan, penelitian ini memfokuskan diri pada tiga pokok permasalahan. Yang pertama ialah mengenai liberalisasi perdagangan jasa berdasarkan ketentuan WTO. Yang kedua ialah mengenai kesiapan hukum Indonesia dalam rangka menghadapi liberalisasi perdagangan jasa disektor telekomunikasi. Yang ketiga ialah mengenai analisis dan rekomendasi atas pelaksanaan liberalisasi jasa telekomunikasi di Indonesia dalam era globalisasi agar dapat melindungi kepentingan nasional.

---

<sup>7</sup> Adolf Warrouw, *ibid.*, hal. 84.

#### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan teoritis akademis, dan keperluan praktis dalam rangka memberikan gambaran mengenai kesiapan Indonesia dalam menghadapi liberalisasi perdagangan jasa, khususnya di sektor telekomunikasi.

Berdasarkan tujuan penelitian sebagaimana tersebut diatas, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kesiapan Indonesia dalam menghadapi liberalisasi perdagangan jasa disektor telekomunikasi, sehingga dapat diambil tindakan yang relevan terkait dengan upaya melindungi kepentingan nasional.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Dalam pembuatan tesis ini, penulis membagi penulisan ini ke dalam :

- 1.5.1 Bab pertama, yang merupakan bab pendahuluan, menguraikan latar belakang permasalahan, perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penyajian penulisan.
- 1.5.2 Bab kedua membahas mengenai liberalisasi perdagangan jasa berdasarkan ketentuan GATS.
- 1.5.3 Bab ketiga membahas mengenai kerangka pemikiran teoritis dan konseptual serta metodologi penelitian yang digunakan.
- 1.5.4 Bab keempat membahas mengenai analisis hukum kebijakan liberalisasi jasa telekomunikasi di Indonesia dan evaluasi pelaksanaan liberalisasi jasa telekomunikasi di Indonesia dalam era globalisasi agar dapat melindungi kepentingan nasional.
- 1.5.5 Bab kelima merupakan penutup yang berisikan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan berikut saran-saran yang mungkin bermanfaat.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN UMUM MENGENAI *GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES* (GATS)**

#### **2.1 Proses Masuknya Perdagangan Jasa Dalam Kerangka *Multilateral Agreement***

*General Agreement on Trade in Services*, yang selanjutnya disebut dengan GATS merupakan suatu perjanjian yang relatif baru. GATS merupakan hasil dari perundingan Uruguay Round, dari kurun waktu 1986 sampai dengan 1993, dan juga merupakan perjanjian perdagangan multilateral yang pertama di bidang jasa<sup>8</sup>.

Kebutuhan akan adanya perjanjian perdagangan di bidang jasa sebenarnya merupakan suatu hal yang sudah lama diperdebatkan. Luasnya ruang lingkup bidang jasa yang dianggap memerlukan pengaturan tersendiri merupakan alasan utama diwujudkan suatu pengaturan di bidang jasa.

Jasa merupakan sektor yang dinamis dan sangat pesat pertumbuhannya, terutama sejak tahun 1980 dimana arus perdagangan jasa melebihi arus perdagangan barang.

#### **2.2 Tujuan GATS**

Adapun tujuan dari GATS, sebagaimana yang tersirat dalam mukadimah ketentuan GATS, adalah untuk mengembangkan suatu kondisi perdagangan dengan memperhatikan aspek transparansi dan liberalisasi yang berkelanjutan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara peserta serta membantu pembangunan dari negara berkembang. Dalam hal ini, peningkatan pertumbuhan ekonomi bukanlah suatu tujuan akhir, melainkan lebih merupakan suatu instrumen untuk meningkatkan pertumbuhan dan pembangunan.

---

<sup>8</sup> Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral Ditjen Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan Departemen Luar Negeri, *Persetujuan Bidang Jasa (General Agreement on Trade in Services/GATS)*, (Jakarta: Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral Ditjen Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan Departemen Luar Negeri, 2004), hal. 1.



Peranan GATS dalam perdagangan jasa dunia, pada dasarnya tidak terlepas dari kedua pilar berikut. Yang pertama adalah memastikan adanya peningkatan transparansi dan prediktabilitas dari aturan maupun regulasi yang terkait. Yang kedua adalah upaya mempromosikan proses liberalisasi berkelanjutan melalui putaran perundingan<sup>9</sup>.

### 2.3 Definisi dan Ruang Lingkup Jasa Dalam Ketentuan GATS

Mengenai pengaturan ruang lingkup GATS diatur dalam Pasal I ayat 1 GATS. Dalam pasal tersebut tersirat bahwa ketentuan GATS berlaku terhadap semua negara anggota yang melakukan perdagangan jasa. Dalam konteks ini, tidaklah penting apakah ketentuan GATS tersebut diberlakukan dalam tingkat regional atau lokal.

Berdasarkan ketentuan GATS, perdagangan jasa dapat dibedakan menjadi empat jenis yang tergantung dari keberadaan penyedia jasa dan konsumen pada saat transaksi dilakukan (*modes of supply*), yaitu<sup>10</sup>:

1. Perdagangan jasa yang dilakukan dari wilayah teritori negara anggota ke wilayah teritori negara anggota lain (*mode 1 - Cross Border Trade*). Sebagai contoh arsitek Australia yang mengirimkan rancangan gambarnya kepada pengusaha Indonesia sebagai konsumen.
2. Perdagangan jasa yang dilakukan di wilayah teritori satu negara anggota dan ditujukan untuk melayani konsumen dari negara anggota lain (*mode 2 - Consumption Abroad*). Sebagai contoh konsumsi yang dilakukan turis Jepang selama kunjungannya di Bali.
3. Perdagangan jasa yang dilakukan oleh penyedia jasa salah satu negara anggota melalui aspek atau keberadaan komersial yang terdapat di wilayah teritorial negara anggota lain (*mode 3 - Commercial*

---

<sup>9</sup> Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral Ditjen Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan Departemen Luar Negeri, *Ibid.*, hal. 3.

<sup>10</sup> World Trade Organization, *The Legal Texts The Result of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation*, Thirteenth printing, (New York: Cambridge University Press, 2007), Pasal I ayat 2.

*Presence*). Sebagai contoh firma hukum asing yang beroperasi di Indonesia.

4. Perdagangan jasa yang melibatkan unsur perpindahan sumber daya manusia (*mode 4 - Natural Person*). Dimana dalam hal ini yang menjadi obyek perdagangan jasa adalah kemampuan sumber daya manusia yang karena terjadinya perdagangan tersebut berakibat berpindahnya sumber daya manusia tersebut dari negara asalnya menuju negara konsumen. Sebagai contoh arsitek asing yang datang ke Indonesia dalam rangka menyelesaikan proyek pembangunan gedung di Indonesia.

Adapun jenis perdagangan jasa berdasarkan ketentuan GATS meliputi 12 sektor, antara lain<sup>11</sup>:

- a. Jasa bisnis (termasuk jasa profesional dan jasa komputer);
- b. Jasa telekomunikasi;
- c. Jasa konstruksi dan jasa teknis lainnya yang terkait;
- d. Jasa distribusi;
- e. Jasa pendidikan;
- f. Jasa lingkungan;
- g. Jasa keuangan (termasuk asuransi dan perbankan);
- h. Jasa kesehatan dan jasa sosial;
- i. Jasa pariwisata;
- j. Jasa hiburan, kebudayaan dan olahraga;
- k. Jasa transportasi;
- l. Jasa-jasa lain.

Kesebelas sektor ini kemudian terbagi lagi menjadi 160 sub sektor.

## **2.4 Kewajiban dan Aturan Umum Dalam Ketentuan GATS**

### **2.4.1 *Most Favoured Nation (MFN)***

---

<sup>11</sup> Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral Ditjen Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan Departemen Luar Negeri, *Op.cit.*, hal 5.

Didalam GATS juga berlaku prinsip non diskriminasi, yakni *Most Favoured Nation* dan *National Treatment*. Adapun pengaturan mengenai prinsip *Most Favoured Nation* dalam ketentuan GATS diatur dalam Pasal II ayat 1<sup>12</sup>:

*“With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to service and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like service and service suppliers of any other country.”*

Berdasarkan prinsip *Most Favoured Nation* ini, maka GATS menghendaki adanya kesetaraan kesempatan bagi produk jasa dan penyedia jasa dari negara anggota yang satu dengan negara anggota yang lain. Adapun penerapan prinsip *Most Favoured Nation* ini harus diterapkan baik secara *de facto* maupun *de jure* sebagaimana keputusan *Appellate Body* pada kasus *EC-Bananas III*<sup>13</sup>. Dalam kasus tersebut, *Appellate Body* menyatakan bahwa pada hakikatnya ketentuan Pasal II ayat 1 GATS meliputi pelarangan terhadap tindakan diskriminasi secara *de facto*. Lebih lanjut *Appellate Body* menambahkan bahwa jika ketentuan pasal tersebut tidak berlaku terhadap tindakan diskriminasi secara *de facto*, maka tentulah tidak akan sesulit dibandingkan dengan perdagangan barang dalam hal menentukan ada atau tidaknya diskriminasi tersebut.

Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam rangka penerapan prinsip *Most Favoured Nation* ini, yaitu<sup>14</sup>:

- a. Prinsip *Most Favoured Nation* berdasarkan ketentuan GATS ini hanya dapat diberlakukan terhadap peraturan dalam negeri negara anggota yang tercakup dalam ruang lingkup GATS. Yang dimaksud dengan peraturan dalam negeri negara anggota dalam hal ini tidak hanya terbatas pada

---

<sup>12</sup> World Trade Organization, *The Legal Texts The Result of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation*, Thirteenth printing, (New York: Cambridge University Press, 2007) hal. 287.

<sup>13</sup> Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*, Sixth printing, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hal. 319.

<sup>14</sup> Peter Van den Bossche, *Ibid.*, hal. 320-324.

peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah yang berwenang, melainkan termasuk pula peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat atas wewenang dari pemerintah. Peraturan dalam negeri ini dapat berupa undang-undang, regulasi, aturan, prosedur, keputusan administratif ataupun diwujudkan dalam bentuk lain. Dengan demikian suatu peraturan dapat dikatakan tercakup dalam ruang lingkup GATS apabila peraturan tersebut berdampak pada perdagangan jasa, meskipun peraturan tersebut mengatur hal yang lain sebagaimana keputusan *Appellate Body* dalam kasus *EC-Bananas III*. Lebih lanjut, Pasal XXVIII GATS menyebutkan beberapa contoh peraturan yang tercakup dalam ruang lingkup GATS, yakni yang mengatur mengenai pembelian, pembayaran atau penggunaan dari produk jasa; akses atau penggunaan produk jasa, terkait dengan penyediaan jasa, yang ditujukan untuk umum; serta nilai komersial dari individu sebagai penyedia jasa di negara lain.

- b. Penerapan prinsip *Most Favoured Nation* dalam ketentuan GATS ini hanya dapat diberlakukan terhadap produk jasa atau penyedia jasa yang termasuk dalam "*like services*" atau "*like service suppliers*". Oleh karena itu terhadap produk jasa atau penyedia jasa yang tidak termasuk dalam "*like services*" atau "*like service suppliers*" dimungkinkan untuk diberikan perlakuan yang berbeda. Pada dasarnya ketentuan GATS tidak memberikan definisi tertentu mengenai jasa. Hanya saja dalam Pasal 1 ayat 3 huruf c dikategorikan mengenai sektor jasa yang termasuk dalam pengaturan GATS, yakni sektor jasa yang bukan termasuk sektor yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah. Meskipun ketentuan GATS tidak memberikan definisi tertentu mengenai jasa, namun GATS justru memberikan definisi terhadap penyedia jasa sebagaimana yang diatur dalam Pasal XXVIII huruf g. Menurut pasal tersebut, yang dimaksud dengan penyedia jasa ialah setiap orang yang menyediakan jasa termasuk subyek hukum yang menyediakan jasa dalam bentuk nilai komersial berupa kantor perwakilan atau kantor cabang. Lebih lanjut, GATS ternyata



juga tidak memberikan definisi tertentu mengenai “*like service*” ataupun “*like service suppliers*”, sehingga penentuan mengenai apa yang dimaksud dengan “*like service*” atau “*like service suppliers*” ditentukan berdasarkan karakteristik dari produk jasa ataupun penyedia jasa yang bersangkutan; atau berdasarkan klasifikasi dan deskripsi dari jasa menurut *United Nation Central Product Classification (CPC)*; ataupun berdasarkan perilaku konsumen jasa itu sendiri.

- c. Menerapkan prinsip *Most Favoured Nation* berarti memberikan perlakuan yang tidak lebih menguntungkan terhadap produk jasa ataupun penyedia jasa lokal dibandingkan dengan perlakuan yang diberikan terhadap produk jasa ataupun penyedia jasa dari negara lain.

Terhadap penerapan prinsip *Most Favoured Nation* ini juga terdapat pengecualiannya yang diatur dalam Pasal II ayat 2 GATS. Berdasarkan pasal tersebut, negara anggota dapat mengecualikan penerapan prinsip *Most Favoured Nation* dalam peraturan dalam negerinya dengan syarat peraturan tersebut termasuk dalam kategori yang diatur dalam Aturan Tambahan Pengecualian Pasal II (*Annex on Article II Exemptions*). Dalam Aturan Tambahan tersebut, pengecualian difokuskan pada sektor jasa transportasi (terutama maritim), komunikasi (sebagian besar pada audiovisual), keuangan dan bisnis.

Pengecualian terhadap prinsip *Most Favoured Nation* ini dilakukan dengan cara memberikan notifikasi, oleh negara anggota, yang berisikan deskripsi dari sektor yang dikecualikan; deskripsi dari peraturan yang dikecualikan beserta alasannya; negara-negara yang dikecualikan dari penerapan prinsip *Most Favoured Nation*; jangka waktu pemberlakuan pengecualian tersebut dan kondisi yang menyebabkan suatu negara menerapkan pengecualian tersebut terhadap prinsip *Most Favoured Nation*<sup>15</sup>.

Pada prinsipnya, pengecualian tersebut tidak boleh melebihi kurun waktu 10 tahun dihitung sejak berlaku efektifnya ketentuan GATS, yakni

---

<sup>15</sup> Peter Van den Bossche, *Ibid.*, hal. 325.

pada tanggal 1 Januari 1995. Oleh karena itu pada bulan Januari 2005 yang lalu, seharusnya semua pengecualian sebagaimana yang diatur dalam Pasal II ayat 2 telah berakhir.

#### **2.4.2 National Treatment**

Prinsip non diskriminasi yang kedua ialah prinsip *National Treatment* sebagaimana yang diatur dalam Pasal XVII ayat 1<sup>16</sup>:

*“In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like service and service suppliers.”*

Untuk pemberlakuan prinsip *National Treatment* dalam GATS berbeda dengan pemberlakuan prinsip *National Treatment* dalam GATT, karena dalam GATS pemberlakuan prinsip *National Treatment* hanya terbatas dan tidak berlaku umum. Dalam GATS, prinsip *National Treatment* hanya berlaku bagi negara anggota WTO yang telah memberikan komitmen spesifiknya terhadap sektor jasa yang dipilihnya<sup>17</sup>. Komitmen spesifik tersebut umumnya dibuat dengan berdasarkan pada kondisi, kualifikasi maupun pembatasan tertentu yang nantinya harus dicantumkan pada *Schedule of Commitment (SoC)*.

Adapun bentuk pembatasan terhadap penerapan prinsip *National Treatment* pada umumnya meliputi nasionalitas atau persyaratan wilayah tinggal bagi eksekutif, persyaratan untuk menanamkan modal tertentu pada usaha lokal, pembatasan pembelian tanah kepada penyedia jasa asing, subsidi khusus maupun keringanan pajak yang diberikan kepada penyedia jasa domestik, dan persyaratan modal serta pembatasan operasional tertentu bagi penyedia jasa asing<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> World Trade Organization, *Op.cit.*, hal. 301.

<sup>17</sup> Peter Van den Bossche, *Op.Cit.*, hal. 365.

<sup>18</sup> Peter Van den Bossche, *Loc. Cit.*, hal. 365.

Sebagaimana halnya dengan penerapan *Most Favoured Nation*, maka ada tiga hal pula yang perlu diperhatikan dalam rangka penerapan prinsip *National Treatment*, yaitu<sup>19</sup>:

- a. Prinsip *National Treatment* hanya dapat diberlakukan terhadap peraturan dalam negeri negara anggota yang tercakup dalam ruang lingkup GATS. Yang dimaksud dengan peraturan dalam negeri negara anggota dalam hal ini tidak hanya terbatas pada peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah yang berwenang, melainkan termasuk pula peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat atas wewenang dari pemerintah. Peraturan dalam negeri ini dapat berupa undang-undang, regulasi, aturan, prosedur, keputusan administratif ataupun diwujudkan dalam bentuk lain. Dengan demikian suatu peraturan dapat dikatakan tercakup dalam ruang lingkup GATS apabila peraturan tersebut berdampak pada perdagangan jasa, meskipun peraturan tersebut mengatur hal yang lain. Lebih lanjut, Pasal XXVIII GATS menyebutkan beberapa contoh peraturan yang tercakup dalam ruang lingkup GATS, yakni yang mengatur mengenai pembelian, pembayaran atau penggunaan dari produk jasa; akses atau penggunaan produk jasa, terkait dengan penyediaan jasa, yang ditujukan untuk umum; serta nilai komersial dari individu sebagai penyedia jasa di negara lain.
- b. Penerapan prinsip *National Treatment* hanya dapat diberlakukan terhadap produk jasa atau penyedia jasa yang termasuk dalam “*like services*” atau “*like service suppliers*”. Oleh karena itu terhadap produk jasa atau penyedia jasa yang tidak termasuk dalam “*like services*” atau “*like service suppliers*” dimungkinkan untuk diberikan perlakuan yang berbeda. Pada dasarnya ketentuan GATS tidak memberikan definisi tertentu mengenai jasa. Hanya saja dalam Pasal 1 ayat 3 huruf c dikategorikan mengenai sektor jasa yang termasuk dalam pengaturan GATS, yakni sektor jasa yang bukan termasuk sektor yang dikuasai dan dikelola oleh pemerintah. Meskipun ketentuan GATS tidak memberikan definisi tertentu mengenai

---

<sup>19</sup> Peter Van den Bossche, *Ibid.*, hal. 367-369.



jasa, namun GATS justru memberikan definisi terhadap penyedia jasa sebagaimana yang diatur dalam Pasal XXVIII huruf g. Menurut pasal tersebut, yang dimaksud dengan penyedia jasa ialah setiap orang yang menyediakan jasa termasuk subyek hukum yang menyediakan jasa dalam bentuk nilai komersial berupa kantor perwakilan atau kantor cabang. Lebih lanjut, GATS ternyata juga tidak memberikan definisi tertentu mengenai “*like service*” ataupun “*like service suppliers*”, sehingga penentuan mengenai apa yang dimaksud dengan “*like service*” atau “*like service suppliers*” ditentukan berdasarkan karakteristik dari produk jasa ataupun penyedia jasa yang bersangkutan; atau berdasarkan klasifikasi dan deskripsi dari jasa menurut *United Nation Central Product Classification (CPC)*; ataupun berdasarkan perilaku konsumen jasa itu sendiri.

- c. Menerapkan prinsip *National Treatment* berarti memberikan perlakuan yang tidak boleh kurang terhadap produk jasa ataupun penyedia jasa asing dibandingkan dengan perlakuan yang diberikan terhadap produk jasa ataupun penyedia jasa lokal.

#### 2.4.3 Transparansi

Mengenai prinsip transparansi diatur dalam Pasal 3 ayat 1 yang menyebutkan<sup>20</sup>:

*“Each Member shall publish promptly and, except in emergency situation, at the latest by the time of their entry into force, all relevant measures of general application which pertain to or affect the operation of this agreement. International agreement pertaining to or affecting trade in services to which a Member is a signatory shall also be published.”*

Berdasarkan pasal tersebut setiap negara anggota harus mempublikasikan dengan segera, terkecuali dalam keadaan darurat, selambat-lambatnya pada saat berlakunya perjanjian, seluruh regulasi yang terkait dengan perdagangan jasa termasuk perjanjian internasional lain yang ditandatangani oleh negara anggota yang bersangkutan yang terkait dengan perdagangan jasa. Namun apabila proses publikasi tersebut tidak

---

<sup>20</sup> World Trade Organization, *Op.cit.*, hal. 287-288.

dapat dilaksanakan, negara anggota harus tetap menjamin bahwa informasi mengenai seluruh regulasi yang terkait dengan perdagangan jasa harus dapat diakses secara terbuka.

Selain itu setiap negara anggota diharuskan untuk menginformasikan dengan segera, setidaknya sekali dalam setiap tahunnya, kepada Dewan Perdagangan Jasa (*the Council for Trade in Services*) setiap ada regulasi baru atau perubahan terhadap regulasi yang telah ada atau pedoman administrasi mengenai sektor perdagangan jasa yang terangkum dalam komitmen spesifik.

Prinsip transparansi ini juga menghendaki setiap negara anggota untuk merespon dengan segera permintaan informasi dari negara anggota lain. Dalam rangka memenuhi kewajiban tersebut, maka negara anggota diharuskan untuk mendirikan suatu pusat informasi (*enquiry points*) dalam waktu dua tahun terhitung sejak berlaku efektifnya persetujuan WTO, kecuali bagi negara berkembang yang memperoleh fleksibilitas waktu untuk mendirikan pusat informasi tersebut.

#### **2.4.4 Peningkatan Partisipasi Negara Berkembang**

Ketentuan GATS juga mengatur mengenai peningkatan partisipasi negara berkembang. Negara berkembang harus diberi kemudahan untuk meningkatkan partisipasinya dalam perdagangan dunia melalui komitmen spesifik yang meliputi, antara lain<sup>21</sup>:

- a. Peningkatan kapasitas sektor jasa dalam negeri, terkait dengan efisiensi dan daya saing melalui akses pada teknologi atas dasar komersial;
- b. Peningkatan akses terhadap jalur distribusi dan jaringan informasi;
- c. Liberalisasi akses pasar untuk sektor-sektor atau *modes of supply* yang menjadi kepentingan ekspor negara berkembang.

Dalam rangka mendukung peran serta dari negara berkembang ini, maka negara maju diharuskan untuk mendirikan *Contract Point* dalam

---

<sup>21</sup> World Trade Organization, *The Legal Texts The Result of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation*, Thirteenth printing, (New York: Cambridge University Press, 2007), Pasal IV ayat 1.

rangka memberikan kemudahan akses informasi bagi negara berkembang yang terkait dengan pasar jasa negara maju, meliputi antara lain<sup>22</sup>:

- a. Aspek komersial dan teknis dari penyediaan jasa;
- b. Pendaftaran, pengakuan dan perolehan kualifikasi profesional; dan
- c. Ketersediaan teknologi di bidang jasa.

Terkait dengan hal ini, GATS juga mengatur prioritas khusus yang harus diberikan kepada negara terbelakang. Prioritas yang dimaksud diberikan untuk menghadapi kesulitan yang dihadapi oleh negara terbelakang dalam melaksanakan komitmen sehubungan dengan kondisi ekonomi, perdagangan, dan kepentingan finansial negara yang bersangkutan.

#### **2.4.5 Regulasi Domestik**

Terkait dengan regulasi domestik, maka GATS mensyaratkan bahwa setiap negara anggota harus menjamin bahwa semua ketentuan yang berlaku umum dan memiliki dampak terhadap perdagangan jasa harus dilaksanakan secara wajar, objektif dan tidak memihak. Dalam hal ini, setiap negara anggota diwajibkan untuk, sesegera mungkin, membentuk lembaga penyelesaian sengketa atau arbitrase yang independen guna menangani penyelesaian sengketa yang terkait dengan perdagangan jasa, kecuali hal tersebut bertentangan dengan konstitusi atau sistem hukum negara yang bersangkutan.

Untuk menjamin agar regulasi domestik negara anggota tidak digunakan sebagai hambatan perdagangan, maka Dewan Perdagangan Jasa (*the Council for Trade in Services*) menetapkan persyaratan-persyaratan sebagai berikut<sup>23</sup>:

- a. Regulasi domestik yang bersangkutan harus didasarkan pada kriteria objektif dan transparan;
- b. Tidak lebih berat dari yang seharusnya dalam rangka menjamin kualitas jasa;

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, Pasal IV ayat 2

<sup>23</sup> *Ibid.*, Pasal VI ayat 4

- c. Dalam hal prosedur perizinan, bukan merupakan hambatan dalam perdagangan jasa.

## 2.5 Komitmen Spesifik

Pembahasan mengenai komitmen spesifik tidak mungkin terlepas dari akses pasar. Terkait dengan akses pasar, dalam Pasal XVI ayat 1 mengharuskan negara anggota untuk memberikan perlakuan yang tidak boleh kurang dari yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan, pembatasan dan persyaratan yang tercantum dalam Skedul Komitmennya kepada produk jasa dan penyedia jasa dari negara anggota lain.

Selanjutnya dalam Pasal XVI ayat 2 diatur mengenai tindakan atau kebijakan yang dilarang terkait dengan komitmen akses pasar, kecuali diatur berbeda dalam Skedul Komitmennya, yaitu:

- a. Pembatasan jumlah penyedia jasa, baik dalam bentuk kuota, monopoli, penyedia jasa eksklusif maupun persyaratan *economic need test*;
- b. Pembatasan jumlah nilai transaksi jasa atau aset dalam bentuk kuota atau persyaratan *economic need test*;
- c. Pembatasan jumlah kegiatan penyedia jasa atau total kuantitas dari *output* jasa yang dinyatakan dengan jumlah satuan yang ditentukan dalam bentuk kuota atau persyaratan *economic need test*;
- d. Pembatasan jumlah individu yang dapat dipekerjakan dalam suatu sektor jasa tertentu dalam bentuk kuota atau persyaratan *economic need test*;
- e. Tindakan-tindakan yang membatasi atau mempersyaratkan bentuk entitas hukum atau *joint venture* tertentu yang terhadap penyedia jasa asing;
- f. Pembatasan keikutsertaan modal asing dalam bentuk pembatasan persentase maksimum kepemilikan saham asing atau pembatasan nilai total investasi asing, baik secara perorangan maupun secara keseluruhan.

Selain komitmen spesifik, pada Pasal XVIII GATS juga mengatur mengenai komitmen tambahan (*additional commitment*), dimana negara anggota dapat merundingkan komitmen lain yang tidak dicantumkan dalam Skedul Komitmen berdasarkan Pasal XVI atau XVII termasuk hal-hal yang berkenaan



dengan masalah persyaratan, standar atau perizinan. Komitmen Tambahan ini harus dicantumkan pula dalam keseluruhan Skedul Komitmen negara anggota yang bersangkutan.

## 2.6 Liberalisasi Bertahap

Berdasarkan ketentuan Pasal XIX ayat 1, liberalisasi bertahap dalam GATS dilaksanakan melalui putaran perundingan yang bertujuan untuk mengurangi atau menghapus berbagai tindakan yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap perdagangan jasa, sehingga memungkinkan terciptanya akses pasar yang efektif.

Selanjutnya dalam Pasal XIX ayat 2 dikemukakan bahwa proses liberalisasi ini harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan tingkat pembangunan dari masing-masing negara anggota. Oleh karena itu diperlukan adanya tingkatan fleksibilitas yang memadai bagi negara berkembang dalam rangka membuka akses pasar.

Terkait dengan kepastian hukum dari proses liberalisasi, maka setiap negara anggota diharuskan untuk membuat Skedul Komitmen Spesifik yang mencantumkan definisi, pembatasan dan persyaratan mengenai akses pasar; persyaratan dan kualifikasi mengenai *National Treatment*; pengaturan-pengaturan tertentu yang terkait dengan komitmen tambahan; jangka waktu pelaksanaan komitmen, apabila memungkinkan, serta tanggal mulai berlakunya komitmen<sup>24</sup>. Dalam Skedul Komitmen Spesifik ini, maka semua kebijakan nasional yang tidak sejalan dengan ketentuan Pasal XVI dan Pasal XVII harus dicantumkan dalam kolom akses pasar dan dianggap sebagai persyaratan atau kualifikasi yang menyangkut *National Treatment*.

Perubahan terhadap Skedul Komitmen Spesifik ini dapat dilakukan setelah tiga tahun terhitung sejak berlakunya komitmen dengan mengikuti prosedur perubahan komitmen yang telah ditetapkan oleh Dewan Perdagangan Jasa. Bagi negara anggota yang bersangkutan wajib memberitahukan perubahan ini kepada Dewan Perdagangan Jasa selambat-lambatnya tiga bulan sebelum tanggal

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, Pasal XX ayat 1.

dimulainya pelaksanaan perubahan. Selain itu negara anggota yang bersangkutan diharuskan untuk bersedia mengadakan perundingan dengan negara anggota lain yang terkena dampak dari adanya perubahan komitmen tersebut.

## **2.7 Monopoli dalam ketentuan GATS**

Ketentuan GATS mensyaratkan bahwa setiap negara anggota harus menjamin bahwa penyedia jasa yang memiliki hak monopoli diwilayahnya dalam menyuplai jasa tidak boleh bertentangan dengan komitmen spesifik yang telah diajukan oleh negara anggota yang bersangkutan. Apabila penyedia jasa yang memiliki hak monopoli tersebut ingin ikut bersaing diluar hak monopolinya, maka negara anggota harus dapat menjamin bahwa penyedia jasa yang bersangkutan tidak menyalahgunakan hak monopolinya untuk kepentingan persaingan usaha tersebut. Namun apabila ternyata hak monopoli terhadap sektor jasa yang termasuk dalam komitmen spesifik baru diberikan setelah berlakunya ketentuan GATS, maka negara anggota harus memberitahukan kepada Dewan Perdagangan Jasa selambat-lambatnya dalam kurun waktu tiga bulan sebelum diberlakukannya hak monopoli tersebut.

## **2.8 Pengecualian Umum**

Sebagaimana halnya yang diatur dalam GATT, ketentuan GATS juga mengatur mengenai pengecualian umum, yaitu dalam Pasal XIV dan Pasal XIV bis. Pengecualian umum tersebut meliputi antara lain:

- a. Tindakan yang diperlukan untuk melindungi norma-norma kepatutan umum atau untuk memelihara ketertiban umum;
- b. Tindakan yang diperlukan untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan;
- c. Tindakan yang diperlukan untuk menjamin ketaatan terhadap undang-undang dan peraturan yang tidak sejalan dengan ketentuan yang terdapat dalam persetujuan ini, termasuk dalam hal yang berhubungan dengan pencegahan praktek penipuan dan pemalsuan atau untuk mengatasi akibat

dari wanprestasi dalam kontrak penyediaan jasa, perlindungan terhadap rahasia pribadi, dan keselamatan;

Yang perlu diperhatikan dalam hal ini ialah penerapan pengecualian umum ini yang tidak boleh dilakukan dengan cara yang dapat menimbulkan diskriminasi atau menimbulkan hambatan terselubung dalam perdagangan jasa.

Selain dikecualikan dari tindakan yang dianggap bertentangan dengan ketertiban umum dan undang-undang, serta membahayakan kehidupan manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan, tindakan pengecualian juga dapat diambil dengan alasan keamanan. Negara anggota dapat menolak untuk memberikan keterangan apabila dianggap pengungkapan keterangan yang diminta dapat membahayakan keamanan negara.

Negara anggota juga berhak untuk mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk melindungi keamanan yang berkaitan dengan penyediaan jasa, baik secara langsung maupun tidak langsung bagi keperluan militer, yang berkaitan dengan bahan-bahan yang dapat dipecah (*fissionable*) dan dapat disatukan (*fusionable*) atau bahan-bahan turunannya (*derivative*), ataupun tindakan yang diambil dalam keadaan perang atau keadaan darurat. Selain itu negara anggota pun berhak untuk mengambil segala tindakan yang sesuai dengan kewajibannya berdasarkan Piagam PBB untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional.



## **BAB 3**

### **KERANGKA TEORITIS DAN METODOLOGI PENELITIAN**

#### **3.1 Kerangka Teoritis**

Pada hakikatnya perdagangan merupakan usaha untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam perkembangannya kegiatan perdagangan tidak hanya meliputi perdagangan domestik, melainkan juga perdagangan internasional.

Dampak yang paling nyata dari kegiatan perdagangan internasional ialah terbukanya arus barang dan jasa dari negara lain, sehingga mengakibatkan semakin luasnya pangsa pasar. Oleh karena itu berbicara mengenai perdagangan internasional tidak mungkin terlepas dari topik liberalisasi.

Ada beberapa konsep mengenai apa yang dimaksud dengan liberalisasi. Liberalisasi dapat diasumsikan sebagai perubahan politik yang diasosiasikan dengan kepercayaan yang mendalam terhadap mekanisme pasar dan kritikan terhadap campur tangan pemerintah<sup>25</sup>. Dalam konteks yang lebih spesifik, liberalisasi diartikan sebagai menghilangnya berbagai hambatan dalam persaingan<sup>26</sup>. Selain itu, liberalisasi dapat pula diasosiasikan sebagai pembatasan terhadap kekuatan monopoli atau dominasi pasar yang bertujuan untuk meningkatkan kesempatan bagi pelaku usaha baru untuk dapat ikut bersaing dengan pelaku usaha lama<sup>27</sup>.

Berdasarkan beberapa konsep di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa liberalisasi memiliki banyak dimensi. Salah satu bentuk liberalisasi yang paling berpengaruh di berbagai sektor ialah liberalisasi perdagangan. Pada hakikatnya, liberalisasi perdagangan ditujukan untuk meningkatkan pendapatan suatu negara melalui perpindahan fokus kekuatan ekonomi dari sektor yang kurang produktif beralih ke sektor yang lebih produktif.

---

<sup>25</sup> Markus Krajewski, *National Regulation and Trade Liberalization in Services The Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy*, (The Hague: Kluwer Law International, 2003), hal. 4.

<sup>26</sup> Markus Krajewski, *Loc.cit.*

<sup>27</sup> Markus Krajewski, *Loc.cit.*

Tidak dapat dipungkiri bahwa liberalisasi juga memberikan keuntungan seperti, sebagaimana yang dikemukakan oleh Joseph E. Stiglitz<sup>28</sup>, peluang dan kesempatan yang lebih baik dalam bidang perdagangan, peningkatan akses pasar dan teknologi, peningkatan kesehatan bahkan hingga peningkatan kesejahteraan dan keadilan sosial. Namun perlu diperhatikan bahwa liberalisasi perdagangan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sebagai salah satu wahana untuk mencapai kesejahteraan.

Oleh karena itu keberhasilan suatu negara dalam menjalani proses liberalisasi tersebut hanya dapat tercapai apabila negara yang bersangkutan mampu memanfaatkan peluang yang muncul dari liberalisasi dengan sebaik-baiknya. Dalam hal ini berarti dituntut adanya kesiapan mulai dari segi budaya, struktur hukum, peringkat kemampuan, peringkat berbagai sumber daya ekonomi dan yang terpenting adalah kesiapan pola pikir untuk maju dan berkembang karena hal tersebut merupakan tantangan terbesar dari liberalisasi.

Liberalisasi bagi negara berkembang dilatarbelakangi oleh banyak faktor, baik intern maupun ekstern, yang antara lain meliputi faktor politik, ekonomi dan sosial. Di Indonesia sendiri tekanan untuk mewujudkan liberalisasi lebih banyak disebabkan oleh faktor eksternal. Liberalisasi di Indonesia bukan murni kemauan Indonesia, namun sangat dipengaruhi oleh kekuatan asing seperti *International Monetary Fund* (IMF), Bank Dunia, *United States Agency for International Development* (USAID) dan lain-lain<sup>29</sup>.

Berbicara mengenai liberalisasi di Indonesia tidak mungkin terlepas dari pembicaraan mengenai globalisasi. Globalisasi bukanlah suatu gejala atau kenyataan yang harus dirisaukan, apalagi ditakuti, karena selama ratusan tahun kawasan Nusantara telah menjadi satu diantara simpul terpenting globalisasi<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization And Its Discontent*, (New York: W.W Norton & Company Inc., 2003), hal. 214.

<sup>29</sup> Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises In The 20<sup>th</sup> Century A Step Forwards Or Backwards?*, first edition, (Jakarta: Institute for Law and Economics Studies Faculty of Law University of Indonesia, 2004), hal. 142.

<sup>30</sup> Agus Brotosusilo, *Dampak Perubahan UUD 1945 terhadap Sistem Perekonomian dan Ketahanan Nasional NKRI*, Materi Perkuliahan Legal Drafting, Program Pascasarjana Hukum Ekonomi, Universitas Indonesia, 2008.

Globalisasi di saat ini berbeda dengan globalisasi di masa lalu, karena berkat kemajuan yang sangat pesat di bidang teknologi dan informasi serta hukum internasional, globalisasi saat ini bersifat simultan pada waktu yang sama globalisasi terjadi di berbagai bidang kehidupan (ekonomi, politik, hukum, agama, budaya, teknologi, dan lain-lain.) dan berlangsung di dalam lingkup geografis yang sangat luas; dimasa lalu globalisasi terjadi satu persatu bidang kehidupan dan dalam lingkup geografis yang lebih sempit<sup>31</sup>.

Indonesia yang secara geopolitik berada pada posisi yang sangat strategis, berinteraksi, dengan, dan di dalam proses globalisasi dengan tingkat intensitas yang tinggi. Bahkan wujud ideologi bangsa Indonesia yang paling awal inipun sebenarnya juga telah diwarnai oleh pengaruh globalisasi<sup>32</sup>. Sebagai buktinya ialah konkretisasi nilai-nilai Pancasila yang terwujud pada norma-norma di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang sampai dengan saat ini telah mengalami amandemen sebanyak empat kali, meskipun Pancasila sebagai ideologi bangsa secara substantif sampai saat ini belum mengalami perubahan.

Terkait dengan liberalisasi perdagangan, proses amandemen UUD 1945 yang terpenting ialah pada amandemen keempat. Dimana pada amandemen tersebut ketentuan Pasal 33 UUD 1945, yang merupakan dasar perekonomian Indonesia, ikut mengalami perubahan yaitu penambahan ketentuan sebagai berikut:

"Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Pada kenyataannya perubahan ini kemudian menimbulkan dampak yang luar biasa di dalam sistem perekonomian Indonesia karena prinsip efisiensi yang tercantum dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 Amandemen Keempat seringkali dijadikan sebagai legitimasi terhadap tindakan privatisasi atas BUMN-BUMN yang

---

<sup>31</sup> Agus Brotosusilo, "Globalisasi, "Rule-based System", Ketidak-adilan dan Pengalaman Indonesia sebagai anggota WTO", Diambil dari *Dampak Perubahan UUD 1945 terhadap Sistem Perekonomian dan Ketahanan Nasional NKRI*, Materi Perkuliahan Legal Drafting, Program Pascasarjana Hukum Ekonomi, Universitas Indonesia, 2008.

<sup>32</sup> Agus Brotosusilo, *Loc.cit.*

menghasilkan keuntungan yang besar. Hal ini jelas sangat bertentangan dengan hakikat UUD 1945. Proses liberalisasi yang seperti itulah yang tidak sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia, yakni Pancasila dan UUD 1945, karena pada hakikatnya ekonomi Indonesia adalah ekonomi demokratis dan bukan ekonomi kapitalis.

Menurut Sri Adiningsih, perlu dilakukannya moratorium liberalisasi agar Indonesia dapat menikmati hasil dari liberalisasi, yaitu dengan meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai liberalisasi, meningkatkan daya saing dan hanya membuka keran liberalisasi yang menguntungkan bagi Indonesia<sup>33</sup>.

Dalam mengkritisi liberalisasi, penulis menggunakan teori dari *Critical Legal Studies*. *Critical Legal Studies* merupakan sebuah gerakan yang muncul pada tahun tujuh puluhan di Amerika Serikat. Gerakan ini merupakan kelanjutan dari aliran hukum realisme Amerika yang menginginkan suatu pendekatan yang berbeda dalam memahami hukum, tidak hanya seperti pemahaman selama ini yang bersifat Socratis. *Critical Legal Studies* lahir sebagai rasa ketidakpuasan terhadap teori-teori hukum yang memiliki landasan bahwa teori hukum dan ilmu hukum memiliki sistem.

Menurut *Critical Legal Studies*, hukum tidak tersistem atau nonsistemik, sehingga hukum tidak netral. Selain itu, *Critical Legal Studies* juga kurang mempercayai bentuk-bentuk kebenaran yang abstrak dan pengetahuan yang benar-benar objektif, oleh karena itu *Critical Legal Studies* menolak ajaran-ajaran dalam aliran positivisme hukum.<sup>34</sup>

Dengan kata lain, dalam pengkajian hukum, *Critical Legal Studies* bukan hanya menekankan perlunya kajian hukum yang tidak terbatas pada penelaahan materi dari suatu aturan hukum atau undang-undang, akan tetapi juga harus mempertimbangkan seluruh aspek dalam kehidupan masyarakat dan hukum.

Perbedaan utama antara *Critical Legal Studies* dengan pemikiran hukum yang tradisional terletak pada penolakan *Critical Legal Studies* terhadap pemisahan antara rasionalitas hukum dan perdebatan politik. Menurut *Critical*

---

<sup>33</sup> Masalah yang Muncul Bukan karena Perubahan UUD 1945, Kompas, 28 Agustus 2008, hal. 3.

<sup>34</sup> Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis (Paradigma Ketidakberdayaan Hukum)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 1



*Legal Studies* tidak ada pembedaan model logika hukum karena hukum adalah politik dengan baju yang berbeda. Selain itu menurut *Critical Legal Studies* hukum hanya ada dalam suatu ideologi. Berdasarkan uraian tersebut, maka karakteristik umum yang dimiliki oleh *Critical Legal Studies* adalah sebagai berikut<sup>35</sup>:

- a. Mengkritik hukum yang berlaku yang nyatanya memihak ke politik dan sama sekali tidak netral;
- b. Mengkritik hukum yang sarat dan dominan dengan ideologi tertentu;
- c. Memiliki komitmen yang besar terhadap kebebasan individual dengan batasan-batasan tertentu;
- d. Kurang mempercayai bentuk-bentuk kebenaran yang abstrak dan pengetahuan yang benar-benar objektif, oleh karena itu *Critical Legal Studies* menolak ajaran-ajaran dalam aliran positivisme hukum;
- e. Menolak perbedaan antara teori dan praktek, dan menolak juga perbedaan antara fakta (*fact*) dan nilai (*value*), yang merupakan karakteristik dari paham liberal.

Pada prinsipnya *Critical Legal Studies* menolak anggapan ahli hukum tradisional yang mengemukakan bahwa<sup>36</sup>:

- a. Hukum itu objektif, artinya kenyataan adalah tempat berpijaknya hukum;
- b. Hukum itu sudah tertentu, hukum menyediakan jawaban yang pasti pasti dan dapat dimengerti;
- c. Hukum itu netral, tidak memihak pada pihak tertentu.

Pada hakikatnya analisis pemikiran *Critical Legal Studies* lebih menfokuskan diri kepada kritik terhadap hukum liberal dan mengedepankan analisis hukum yang tidak hanya bertumpu semata-mata pada segi doktrinal atau yang disebut sebagai *internal relation*, tetapi juga berbagai faktor di luar itu seperti preferensi-preferensi ideologis, bahasa kepercayaan, nilai-nilai dan konteks

---

<sup>35</sup> Munir Fuady, *Ibid.*, hal. 5-6.

<sup>36</sup> Munir Fuady, *Ibid.*, hal. 6.



politik dalam proses pembentukan dan aplikasi hukum<sup>37</sup>.

Menurut *Critical Legal Studies* analisis hukum yang hanya memusatkan pengkajian pada segi-segi doktrinal dan asas-asas hukum semata hanya akan mengisolasi hukum dari konteksnya sebab hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan direkonstruksi secara sosial. Artinya, terdapat proses interaksi dan negosiasi berbagai kepentingan di antara faksi-faksi di dalam masyarakat dan negara, yang resultante lahir dalam bentuk hukum.<sup>38</sup> Oleh karena itu hukum dinyatakan tidak netral dan objektif, tapi sebaliknya dikatakan subyektif dan sarat dengan pertimbangan politik<sup>39</sup>.

Adapun tujuan utama dari *Critical Legal Studies* ialah melawan pemikiran yang sudah mapan, khususnya mengenai norma-norma dan standar hukum yang sudah terangkai dalam teori dan praktek hukum yang selama ini ada, yang cenderung untuk diterima apa adanya (*taken for granted*), yaitu norma-norma dan standar hukum yang didasarkan pada premis ajaran *liberal legal justice*. Penganut aliran ini percaya bahwa bahwa logika dan struktur hukum muncul dari adanya *power relationships* dalam masyarakat. Kepentingan hukum adalah untuk mendukung (*support*) kepentingan atau kelas dalam masyarakat yang membentuk hukum tersebut. Dalam kerangka pemikiran ini, mereka yang kaya dan kuat menggunakan hukum sebagai instrumen untuk melakukan penekanan-penekanan kepada masyarakat, sebagai cara untuk mempertahankan kedudukannya. Oleh karena itu hukum hanya diperlakukan sebagai '*a collection of beliefs*'.<sup>40</sup>

### 3.2 Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah kajian hukum normatif untuk memahami penerapan norma-norma hukum

---

<sup>37</sup> Ifdhal Kasim, "Mempertimbangkan *Critical Legal Studies* dalam Kajian Hukum di Indonesia", *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, Edisi 6 Tahun 2000, (Yogyakarta: Insist Press, 2000), hal 27.

<sup>38</sup> Ifdhal Kasim, Kata Pengantar: "Berkenalan Dengan *Critical Legal Studies*". Diambil dari buku Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Ifdhal Kasim (penerjemah), (Jakarta: Elsam, 1999), hal. XVII.

<sup>39</sup> Ifdhal Kasim, *Ibid.*, hlm. XVIII.

<sup>40</sup> Ifdhal Kasim, *Ibid.*, hal. 125-126.

terhadap fakta-fakta<sup>41</sup>. Pada bagian awal tesis ini, yakni pada bab II (pada bagian tinjauan umum) penulis menggunakan kajian hukum normatif deskriptif. Selanjutnya pada bab IV (pada bagian pembahasan), penulis menggunakan kajian hukum normatif preskriptif.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan bahan kepustakaan atau data sekunder sebagai acuan penulisan, baik yang bersifat primer maupun sekunder.

Adapun bahan hukum primer yang dimaksud adalah berupa kebijakan terutama yang berkaitan dengan ketentuan GATS dalam WTO dan peraturan dalam hukum nasional Indonesia. Sedangkan yang dimaksud dengan bahan hukum sekunder dalam hal ini adalah bahan kepustakaan yang menjelaskan bahan hukum primer, termasuk didalamnya majalah, jurnal ilmiah, koran dan lain sebagainya.

Adapun tahapan yang dilakukan dalam melakukan penulisan ini adalah :

- a. Menganalisa bahan-bahan kepustakaan yang ada;
- b. Mencari korelasi antara bahan-bahan kepustakaan yang ditelaah dengan apa yang ada dalam prakteknya.

---

<sup>41</sup> Agus Brotosusilo, Ringkasan Disertasi *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional : Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguard*, 2006, hal. 12.

**BAB 4**  
**ANALISIS HUKUM KEBIJAKAN LIBERALISASI JASA**  
**TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA DAN EVALUASI PELAKSANAAN**  
**LIBERALISASI JASA TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA**

**4.1 Kebijakan Liberalisasi Jasa Telekomunikasi Di Indonesia**

**4.1.1 Pengaturan Jasa Telekomunikasi Menurut Ketentuan WTO**

Sejak dua dekade terakhir sektor telekomunikasi merupakan sektor yang banyak mengalami perubahan, baik dari segi teknologi maupun politis. Hal ini tidak lepas dari peranan jasa telekomunikasi sebagai suatu sektor jasa yang memegang peranan ganda, yakni di satu sisi berperan sebagai pelaku ekonomi sedangkan disisi lain merupakan persyaratan infrastruktur bagi aktivitas ekonomi lainnya.

Selain itu, munculnya berbagai sektor baru dalam industri telekomunikasi seperti jaringan seluler, surat elektronik serta jaringan internet juga merupakan faktor lain yang menjadi penyebab terjadinya perubahan. Sebagai akibatnya, maka sektor telekomunikasi yang semula didominasi oleh pemerintah (monopoli) mulai mendapat tekanan untuk diliberalkan (privatisasi).

Awal mula munculnya tekanan untuk liberalisasi ini berawal dari berakhirnya rezim monopoli AT&T (perusahaan telekomunikasi di Amerika Serikat), sehingga tidak mengherankan apabila kemudian Amerika mencantumkan liberalisasi pada sektor telekomunikasi didalam agenda perundingan multilateral *Uruguay Round*<sup>42</sup>. Yang lebih menarik adalah meskipun Amerika Serikat gencar mengupayakan terwujudnya liberalisasi, namun disisi lain Amerika justru terkesan enggan membuka akses pasar terhadap perusahaan asing berdasarkan prinsip *Most Favoured Nation*, kecuali apabila negara lain juga membuka akses pasar kepada operator telekomunikasi Amerika.

Oleh karena tindakan Amerika yang bertentangan itulah, maka tidak heran pada akhir perundingan agenda liberalisasi tersebut gagal untuk disepakati dan

---

<sup>42</sup> Mengenai agenda perundingan Uruguay Round ini dapat dilihat lebih lanjut pada artikel M. Bronckers/P. Larouche, *Telecommunication Services and the World Trade Organization*, 31 (3) *Journal of World Trade*, 1997, hal. 7-10.

akan dilanjutkan pada tahap perundingan berikutnya yaitu pada tahun 1997. Pada Februari 1997 akhirnya perundingan mengenai liberalisasi jasa telekomunikasi mencapai titik temu dengan 69 negara anggota memberikan komitmennya, yang kemudian menjadi bagian dari Protokol Keempat GATS yang mulai berlaku efektif sebagai kerangka kerja WTO di bidang jasa telekomunikasi pada Februari 1998.

Pada dasarnya membahas mengenai liberalisasi dalam GATS tidak mungkin terlepas dari pembahasan mengenai komitmen spesifik dan komitmen tambahan. Dalam hal ini berarti membahas mengenai ketentuan Pasal XVI (akses pasar), Pasal XVII (*National Treatment*), dan Pasal XVIII (komitmen tambahan).

#### **4.1.1.1 Akses Pasar (*Market Access*)**

Kewajiban pengaturan akses pasar merupakan ketentuan GATS yang berdampak langsung pada regulasi domestik suatu negara anggota sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal XVI ayat 1:

*“With respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each member shall accord services and service suppliers of any other member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule.”*

Berdasarkan ketentuan Pasal XVI paragraf 1 ini, maka dalam membuka akses pasar setiap negara anggota berkewajiban memberikan perlakuan yang tidak berbeda terhadap jasa maupun penyedia jasa yang terkena syarat, pembatasan dan kondisi sebagaimana yang telah disepakati dan tertuang dalam komitmennya.

Dalam Pasal XVI ayat 2 diatur lebih terperinci mengenai pembatasan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal XVI ayat 1 diatas, meliputi:

- a. Pembatasan terhadap jumlah penyedia jasa dalam bentuk kuota, monopoli, penyedia jasa eksklusif atau persyaratan *economic need test*;
- b. Pembatasan terhadap total nilai dari transaksi perdagangan jasa maupun aset-aset dalam bentuk kuota ataupun persyaratan *economic need test*;
- c. Pembatasan terhadap total jumlah operasional jasa atau total kuantitas dari jumlah jasa yang keluar dalam bentuk kuota ataupun persyaratan *economic need test*;



- d. Pembatasan terhadap jumlah total jasa tenaga kerja asing dalam bentuk quota ataupun persyaratan *economic need test*;
- e. Aturan ataupun ketentuan mengenai pembatasan terhadap badan hukum ataupun perusahaan *joint venture* yang menjadi penyedia jasa;
- f. Pembatasan terhadap partisipasi dari perusahaan asing dalam bentuk pembatasan persentase pemegang saham maksimum.

Meskipun ketentuan GATS, khususnya dalam Pasal XVI sama sekali tidak memberikan definisi tertentu mengenai apa yang dimaksud dengan akses pasar, namun yang perlu diperhatikan ialah bahwa kewajiban negara anggota untuk memberikan perlakuan yang tidak boleh kurang kepada jasa maupun penyedia jasa asing bukanlah merupakan suatu bentuk tindakan non diskrimasi yang standar<sup>43</sup>. Maksudnya ketentuan akses pasar ini hanya berlaku apabila negara anggota mencantumkannya kedalam komitmen spesifiknya (*Schedule of Commitment/SoC*).

Jadi pada saat suatu negara anggota memberikan komitmen akses pasarnya terhadap sektor jasa tertentu, maka sudah tidak dimungkinkan lagi untuk menerapkan pembatasan akses pasar selain yang tercantum dalam komitmen spesifiknya. Dengan demikian, ketentuan Pasal XVI GATS lebih cenderung merupakan suatu pembukaan terhadap akses pasar yang memiliki kekuatan hukum mengikat dengan dicantumkannya kedalam komitmen spesifik suatu negara anggota.

#### **4.1.1.2 National Treatment**

Pengaturan mengenai National Treatment dalam GATS diatur dalam ketentuan Pasal XVII ayat 1:

*“In the sectors inscribed in its schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each member shall accord to services and service suppliers of any other member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.”*

---

<sup>43</sup> Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*, Sixth printing, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hal. 483.



Berdasarkan ketentuan Pasal XVII ayat 1 tersebut, maka setiap negara anggota berkewajiban memberikan perlakuan yang tidak boleh berbeda terhadap jasa maupun penyedia jasa asing dibandingkan dengan perlakuan yang diberikan kepada jasa maupun penyedia jasa domestiknya.

Perlu diperhatikan bahwa perlakuan *National Treatment* diterapkan terhadap seluruh aturan, yang berada dibawah ruang lingkup GATS, yang terkena dampak dari kegiatan penyediaan jasa. Meskipun demikian perlu diingat keunikan dari penerapan *National Treatment* dalam GATS dimana *National Treatment* hanya berlaku apabila negara anggota telah mencantumkannya kedalam komitmen spesifiknya. Oleh karena itu *National Treatment* dalam GATS lebih dikenal pula sebagai *conditional National Treatment*.

Berarti dalam hal ini *National Treatment* yang diatur dalam Pasal XVII GATS lebih luas cakupannya dibanding *National Treatment* yang diatur dalam Pasal III GATT karena *National Treatment* dalam GATS berlaku terhadap jasa dan penyedia jasa, sedangkan *National Treatment* dalam GATT hanya berlaku terhadap barang dan tidak berlaku terhadap produsen.

Salah satu isu penting dalam *National Treatment* ialah mengenai jasa sejenis (*likeness services*) dan penyedia jasa sejenis (*likeness service suppliers*). Kriteria utama yang dipakai untuk menentukan apa yang dimaksud sebagai jasa sejenis (*likeness services*) ialah apabila terjadi suatu kondisi dimana penyedia jasa domestik dan penyedia jasa asing sama-sama menyediakan jasa yang identik dan sejenis kepada konsumen yang sama. Sementara kriteria yang dipakai untuk menentukan apa yang dimaksud sebagai penyedia jasa sejenis (*likeness service suppliers*) hampir sama dengan yang dipakai dalam menentukan jasa sejenis (*likeness services*), yaitu suatu kondisi dimana penyedia jasa domestik dan penyedia jasa asing sama-sama menyediakan jasa yang identik dan sejenis kepada konsumen yang sama dengan mempertimbangkan aspek-aspek tertentu seperti hukum konstitusi, rezim kebijakan, dan lain sebagainya<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Mengenai penggunaan kriteria *likeness service* dan *likeness service suppliers* ini dapat dilihat dalam laporan Appellate Body pada kasus *European Communities-Regime of the Importation, Sale and Distribution of Bananas* (yang selanjutnya lebih dikenal dengan kasus *EC-Bananas*), WT/DS27, paragraf 240.

#### 4.1.1.3 Komitmen Tambahan (*Additional Commitment*)

Suatu hal yang menarik dari komitmen jasa telekomunikasi ini ialah adanya kenyataan bahwa sebagian besar komitmen yang dibuat oleh negara-negara anggota merupakan komitmen tambahan (*additional commitment*) yang didasarkan pada ketentuan Pasal XVIII GATS<sup>45</sup>. Berbicara mengenai komitmen tambahan dalam GATS berarti berbicara mengenai *Annex Telekomunikasi (The Annex on Telecommunications)* dan *Reference Paper*. Pada dasarnya aturan dalam *Annex Telekomunikasi* dan *Reference Paper* merupakan prinsip utama dalam konteks transisi dari era monopoli menuju pasar terbuka.

##### a. *Annex Telekomunikasi (The Annex on Telecommunications)*

*Annex Telekomunikasi* adalah aturan khusus dalam GATS di bidang telekomunikasi yang merupakan hasil dari perundingan *Uruguay Round*. Tujuan utama dari *Annex Telekomunikasi* ialah untuk menjamin komitmen negara-negara anggota WTO di bidang lain tidak akan terhambat oleh ketiadaan akses maupun penggunaan dari jasa telekomunikasi<sup>46</sup>.

Pada dasarnya *Annex Telekomunikasi* ini berisikan isu-isu regulasi yang didesain untuk mendukung dan memperkuat kerangka kerja GATS, khususnya ketentuan Pasal III, Pasal VI, Pasal VIII dan Pasal XI GATS. Pasal III GATS pada intinya membicarakan masalah transparansi<sup>47</sup>, sedangkan ketentuan Pasal VI GATS mengatur mengenai regulasi domestik. Sementara ketentuan Pasal VIII GATS mengatur mengenai tindakan monopoli maupun eksklusifitas penyedia jasa tidak boleh melanggar prinsip *Most Favoured Nation* dan komitmen spesifik negara

---

<sup>45</sup> Markus Krajewski, *National Regulation and Trade Liberalization in Services*, (The Hague: Kluwer Law International, 2003), hal. 166.

<sup>46</sup> Daniel Roseman, *Domestic Regulation and Trade in Telecommunication Services: Experience and Prospect under the GATS* diambil dari buku Aaditya Mattoo dan Pierre Sauve, ed., *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, (Washington DC: The World Bank and Oxford University Press, tahun 2003), hal.86

<sup>47</sup> Dalam hal ini negara anggota harus dapat menjamin ketersediaan informasi yang relevan terkait dengan upaya memperoleh akses dan menggunakan jaringan atau jasa telekomunikasi publik, informasi mengenai badan yang berwenang menangani masalah telekomunikasi serta informasi mengenai persyaratan, pendaftaran dan notifikasi suatu lisensi (jika ada). Lihat paragraf 4 *Annex Telekomunikasi*.

anggota. Demikian pula halnya dengan praktek-praktek bisnis lainnya, selain yang diatur dalam ketentuan Pasal VIII GATS, juga tidak boleh melanggar prinsip *Most Favoured Nation* dan komitmen spesifik negara anggota sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal XI GATS.

Dengan demikian Annex Telekomunikasi ini merupakan pendukung dari komitmen akses pasar dan National Treatment yang menjamin setiap penyedia jasa, yang telah mencantumkan komitmen spesifiknya, untuk dapat memperoleh akses dan menggunakan jaringan atau jasa telekomunikasi publik. Konsekuensinya bagi negara-negara anggota WTO yang tidak mencantumkan komitmen spesifik tidak akan memperoleh manfaat yang sama dengan negara anggota yang telah mencantumkan komitmen spesifiknya.

Adapun definisi yang diberikan oleh Annex Telekomunikasi mengenai telekomunikasi adalah proses transmisi atau penerimaan signal gelombang elektromagnetis<sup>48</sup>. Sedangkan yang dimaksud dengan jasa lalu lintas telekomunikasi publik (*public telecommunications transport service*) adalah segala bentuk jasa lalu lintas telekomunikasi wajib, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang ditujukan bagi kepentingan umum yang meliputi telegraf, telepon, telex dan transmisi data yang melibatkan transmisi langsung antara dua pihak atau lebih<sup>49</sup>.

Selanjutnya yang disebut dengan jaringan lalu lintas telekomunikasi publik (*public telecommunications transport network*) adalah infrastruktur telekomunikasi publik yang dilakukan sesuai prosedur yang berlaku antara titik-titik jaringan (*network termination points*)<sup>50</sup>. Lebih lanjut yang dimaksud dengan *intra-corporate communications* adalah telekomunikasi antara perusahaan telekomunikasi dengan perusahaan telekomunikasi lain atau dengan anak perusahaannya atau

---

<sup>48</sup> Paragraf 3 (a) *Annex* Telekomunikasi.

<sup>49</sup> Paragraf 3 (b) *Annex* Telekomunikasi.

<sup>50</sup> Paragraf 3 (c) *Annex* Telekomunikasi.

dengan kantor cabang perusahaan atau dengan yang termasuk subyek hukum menurut regulasi domestik negara anggota yang bersangkutan<sup>51</sup>.

Adapun kewajiban utama negara anggota sebagaimana yang diatur dalam paragraf 5 (a) Annex Telekomunikasi ini ialah menjamin setiap penyedia jasa asing dapat memperoleh akses dan menggunakan jaringan atau jasa telekomunikasi publik dalam kondisi yang wajar dan tidak diskriminatif. Dalam hal ini yang dimaksud dengan kondisi yang wajar dan tidak diskriminatif ialah suatu kondisi yang mengacu pada *Most Favoured Nation* dan *National Treatment*<sup>52</sup>.

Selanjutnya pada paragraf 5 (b) Annex Telekomunikasi ditentukan bahwa setiap negara anggota harus menjamin bahwa setiap penyedia jasa diizinkan untuk memperoleh peralatan terminal (*terminal equipment*) yang berhubungan langsung dengan jaringan yang terkait dengan penyediaan jasa, kemudian diizinkan juga untuk menghubungkan sirkuit milik pribadi atau sirkuit yang sedang disewa dengan jaringan telekomunikasi publik atau dengan sirkuit milik penyedia jasa lainnya, serta diizinkan untuk menggunakan protokol operasi dalam rangka menjamin ketersediaan jaringan telekomunikasi publik. Lebih lanjut pada paragraf 5 (c) Annex Telekomunikasi disebutkan bahwa setiap negara anggota harus menjamin setiap penyedia jasa diperbolehkan untuk menggunakan jaringan atau jasa telekomunikasi publik dalam rangka perpindahan informasi antar wilayah yang meliputi *intra-corporate communications* dan akses ke pusat data. Atas dasar ketentuan tersebut, maka setiap aturan baru atau aturan yang mengalami perubahan, yang memiliki dampak terhadap perdagangan jasa maupun yang terkait dengan ketentuan GATS, harus diberitahukan atau diberikan kesempatan kepada negara anggota lain untuk berkonsultasi.

Adapun pengecualian terhadap kewajiban-kewajiban sebagaimana yang tersebut diatas diatur dalam paragraf 5 (e) Annex Telekomunikasi yang menyebutkan bahwa setiap negara anggota diperbolehkan untuk

---

<sup>51</sup> Paragraf 3 (d) *Annex* Telekomunikasi.

<sup>52</sup> Catatan kaki 15 *Annex* Telekomunikasi.



tidak menerapkan kewajiban-kewajiban tersebut dalam hal tindakan pengamanan terhadap jasa dan penyedia jasa telekomunikasi publik dalam rangka menjamin kegiatan penyelenggaraan telekomunikasi publik, dalam rangka melindungi integritas jaringan telekomunikasi publik, serta menjamin penyedia jasa dari negara lain tidak dapat menyediakan jasanya kecuali telah mendapatkan izin sesuai dengan komitmen negara anggota yang bersangkutan. Pengecualian ini disebut juga sebagai Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation/USO*).

Annex Telekomunikasi juga memberikan perlakuan khusus kepada negara berkembang sebagaimana yang diatur dalam paragraf 5 (g) yang menyatakan bahwa negara berkembang harus tetap konsisten, meskipun disesuaikan pula dengan tingkat pembangunan di masing-masing negara, dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi agar dapat meningkatkan partisipasi dalam perdagangan internasional di sektor jasa telekomunikasi.

b. *Reference Paper*

*Reference Paper* dibentuk dari hasil perundingan mengenai telekomunikasi dasar (*basic telecommunications*). *Reference Paper* merupakan aturan prokompetisi yang menjadi dasar atau pedoman dalam rangka menumbuhkan persaingan usaha dalam penyelenggaraan jaringan dan/atau jasa telekomunikasi.

Adapun tujuan dari *Reference Paper* ialah untuk memastikan efektivitas dari akses pasar, dalam arti menjadikan komitmen tambahan sebagai aturan prokompetisi dalam rangka mewujudkan liberalisasi. Menjalankan dan mematuhi *Reference Paper* akan memberikan nilai tambah terhadap komitmen spesifik negara anggota.

*Reference Paper* hanya berlaku mengikat apabila negara anggota secara eksplisit melampirkannya sebagai bagian dari *SoC* negara anggota yang bersangkutan. Biasanya *Reference Paper* dicantumkan dalam kolom komitmen tambahan (*additional commitment*) dibawah ketentuan Pasal XVIII GATS.



Pada bulan Februari 1997, 58 negara anggota WTO telah mencantumkan *Reference Paper* kedalam komitmen spesifiknya masing-masing untuk seluruh atau sebagian *Reference Paper*. Sementara sebanyak 6 negara anggota memasukkan *Reference Paper* sebagai pedoman bagi regulasi domestiknya, sedangkan 5 negara anggota sisanya menerapkan *Reference Paper* belakangan. Sementara bagi negara-negara yang baru menjadi anggota WTO setelah tahun 1997 secara otomatis harus memasukkan *Reference Paper* kedalam komitmen spesifiknya masing-masing<sup>53</sup>.

Sebagaimana halnya Annex Telekomunikasi, *Reference Paper* didasarkan pada ketentuan Pasal VIII dan IX GATS dengan tujuan memperkuat aturan dalam rangka menjamin persaingan. Hal ini dimaksudkan agar kekuatan pasar dari pemegang monopoli sektor telekomunikasi jangan sampai menghancurkan keberadaan para pesaing baru. Apabila dicermati lebih mendalam, *Reference Paper* ini semakin menguatkan ketentuan Pasal VIII dan Pasal IX GATS yang menjamin adanya persaingan yang sehat. Selain itu, *Reference Paper* juga mendukung kewajiban transparansi sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal III GATS, kewajiban pembentukan lembaga yudisial, arbitral ataupun administratif sebagaimana ketentuan Pasal VI ayat 2 serta penyelenggaraan *necesessity test* sebagaimana ketentuan Pasal VI ayat 4 GATS.

Dengan demikian *Reference Paper* juga dapat digunakan sebagai alat untuk mencegah timbulnya praktek monopoli dalam bentuk apapun, termasuk subsidi silang. Namun perlu diperhatikan bahwa subsidi silang yang dilarang hanyalah subsidi silang yang menimbulkan praktek monopoli karena pada dasarnya *Reference Paper* tidak melarang adanya tindakan subsidi silang.

Adapun bagian pertama dari *Reference Paper* mengatur mengenai safeguard yang kompetitif yang bertujuan untuk mencegah munculnya

---

<sup>53</sup> Markus Krajewski, *ibid.*, hal 169.

penyedia jasa utama (*major supplier*) yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek anti kompetisi<sup>54</sup>. Dalam hal ini yang dimaksud sebagai penyedia jasa utama ialah penyedia jasa yang memiliki kemampuan material untuk mempengaruhi atau mengendalikan kegiatan perdagangan telekomunikasi<sup>55</sup>. Sementara yang dimaksud dengan praktek anti kompetisi dapat dibedakan menjadi tiga kategori yaitu subsidi silang, penggunaan informasi yang diperoleh dari para pesaing dengan tujuan menghambat persaingan usaha dan tindakan menahan informasi teknis yang terkait dengan fasilitas inti maupun informasi komersial yang terkait dengan penyediaan jasa<sup>56</sup>.

Bagian kedua dari *Reference Paper* mengatur mengenai interkoneksi. Yang dimaksud dengan interkoneksi adalah keterhubungan antar jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jaringan telekomunikasi yang berbeda. *Reference Paper* mewajibkan interkoneksi ini diselenggarakan dalam situasi dan kondisi yang tidak bersifat diskriminatif terhadap seluruh jaringan dan jasa telekomunikasi publik yang meliputi suara, data, video, *wireline*, *wireless*, *terrestrial*, satelit, sambungan lokal, sambungan jarak jauh dan sambungan internasional serta protokol dasar internet<sup>57</sup>. *Reference Paper* mewajibkan pula interkoneksi ini diselenggarakan selama kurun waktu yang telah ditentukan dengan kondisi dan persyaratan tertentu (meliputi spesifikasi dan standarisasi teknis) serta berorientasi pada biaya yang wajar, transparan dan didasarkan situasi ekonomi sehingga para penyedia jasa tidak perlu mengeluarkan biaya lebih dari yang diperlukan<sup>58</sup>. Selain itu interkoneksi juga harus diselenggarakan sesegera mungkin apabila ada permintaan.

Perlu diperhatikan bahwa masalah interkoneksi ini erat kaitannya dengan biaya. Pada dasarnya penentuan biaya interkoneksi didasarkan

---

<sup>54</sup> GATS/SC/43/Suppl.2, *Attachment To The Republic of Indonesia Schedule On Basic Telecommunications*, World Trade Organization, 11 April 1997, hal. 9.

<sup>55</sup> Markus Krajewski, *ibid.*, hal. 169-170.

<sup>56</sup> GATS/SC/43/Suppl.2, *Op. Cit.*, hal. 9-10.

<sup>57</sup> Daniel Roseman, *Op. Cit.*, hal. 95.

<sup>58</sup> GATS/SC/43/Suppl.2, *Op. Cit.*, hal. 10.

pada tiga elemen, yaitu biaya awal, biaya jaringan dan kontribusi terhadap pelayanan universal. Biaya yang ditetapkan pada ketiganya harus seimbang karena penetapan biaya yang terlalu tinggi pada salah satu elemen akan mengakibatkan kesulitan dalam penyelenggaraan interkoneksi dalam jangka panjang<sup>59</sup>.

Dalam kenyataannya terdapat berbagai pendekatan yang digunakan dalam menentukan masalah biaya interkoneksi ini. Ada yang menggunakan pendekatan regulasi yang disertai pemilihan metodologi biaya<sup>60</sup>, namun ada pula yang menggunakan pendekatan konsensus industri<sup>61</sup>.

Selanjutnya pada bagian ketiga Reference Paper memuat mengenai hak dari negara anggota WTO untuk menetapkan kewajiban pelayanan universal (*universal service obligation*)<sup>62</sup>. Dengan diberikannya hak kepada masing-masing negara untuk menetapkan kewajiban pelayanan universal ini, maka sebagai akibatnya timbul definisi dan standarisasi yang berbeda-beda di tiap negara terhadap pengaturan dan pelaksanaan kewajiban pelayanan universal ini. Namun perlu diperhatikan bahwa meskipun penetapan kewajiban pelayanan universal ini diserahkan kepada masing-masing negara anggota, namun *Reference Paper* tetap mewajibkan bahwa pelaksanaan kewajiban pelayanan universal ini harus tetap bersifat anti monopoli, diselenggarakan secara transparan dan tidak diskriminatif serta tidak menimbulkan beban yang lebih dari yang seharusnya berlaku.

Pada bagian keempat *Reference Paper* mengatur mengenai lisensi. Dalam hal ini *Reference Paper* sama sekali tidak mengatur mengenai

---

<sup>59</sup> Daniel Roseman, *Ibid.*, hal. 96

<sup>60</sup> Model pendekatan ini digunakan oleh Amerika Serikat dan Canada. Lihat dalam Fred Bigham, "Telecom Costing in Canada: The Story and the Lessons", diambil dari buku William H. Melody, ed., *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices*, (Lyngby: Technical University of Denmark, 1997), hal. 96.

<sup>61</sup> Contohnya yang terjadi pada kasus *Business Industry Advisory Council* (BIAC) dimana BIAC gagal menjembatani konflik yang terjadi antara pengguna dan penyedia jasa telekomunikasi yang tergabung dalam keanggotaan *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) maka sebagai solusinya BIAC kemudian menentukan konsensus mengenai penetapan biaya bagi akses sambungan lokal dan biaya bagi jasa tambahan yang disediakan oleh penyedia jasa telekomunikasi.

<sup>62</sup> GATS/SC/43/Suppl.2, *Op. Cit.*, hal. 11

kanan atau dalam situasi yang seperti apa lisensi tersebut diberikan sehingga pengaturan hal tersebut menjadi kewenangan masing-masing negara anggota. *Reference Paper* hanya mewajibkan persyaratan lisensi tersebut tidak boleh menjadi hambatan dalam perdagangan jasa.

Selanjutnya pada bagian kelima dari *Reference Paper* mewajibkan negara anggota untuk membentuk suatu badan regulator independen yang harus terpisah, serta tidak tergantung kepada badan, lembaga, instansi maupun pihak manapun, baik pemerintah maupun swasta. Tidak dipungkiri bahwa kewajiban membentuk badan regulator independen ini memberi dampak yang sangat dalam bagi sistem hukum di beberapa negara anggota karena disatu sisi regulator harus bersikap terbuka terhadap intervensi dari pihak-pihak yang berkepentingan, sedangkan disisi lain regulasi yang dibuat harus sesuai dengan sistem hukum di masing-masing negara anggota.

Dalam masa transisi dari era monopoli menuju era kompetisi ini terdapat beberapa permasalahan yang menunggu untuk diselesaikan oleh badan regulator independen. Permasalahan yang pertama ialah hal-hal yang menunggu setelah era kompetisi dimulai dan badan regulator independen telah selesai dibentuk. Pembentukan badan regulator independen saja tidak cukup untuk menjamin bahwa persaingan yang terjadi di pasar telekomunikasi merupakan suatu persaingan yang sehat. Diperlukan kesabaran dan pendekatan yang bertahap dari berbagai segmen pasar di masing-masing negara, yang mungkin saja berbeda antara negara yang satu dengan yang lainnya. Sementara permasalahan kedua yang dihadapi oleh badan regulator independen ialah bahwa regulator harus memiliki pengetahuan yang mendalam bukan hanya di bidang telekomunikasi secara teknis, namun juga secara ekonomis.

Sementara bagian akhir *Reference Paper* mengatur mengenai alokasi dan penggunaan sumber daya yang terbatas yang harus dilaksanakan dengan obyektif, tepat waktu, transparan dan tidak



diskriminatif dengan mendahulukan kepentingan keamanan nasional dalam alokasi spektrum frekuensi<sup>63</sup>.

Tidak dipungkiri bahwa dampak dari penerapan *Reference Paper* terhadap regulasi nasional lebih besar dibandingkan penerapan ketentuan GATS itu sendiri. Maksudnya apabila suatu negara anggota telah melampirkan *Reference Paper* kedalam *SoC*, maka ketentuan *Reference Paper* tersebut harus diterapkan kedalam regulasi domestik negara anggota yang bersangkutan dan berlaku mengikat. Namun perlu diperhatikan bahwa *Reference Paper* ini hanya berlaku bagi negara anggota WTO yang melampirkan *Reference Paper* ini kedalam *SoC* masing-masing. Negara anggota pun memiliki kebebasan untuk mengadopsi *Reference Paper* baik untuk seluruh isi *Reference Paper* atau hanya pada sebagian dari isi *Reference Paper*. Dalam perkembangannya, *Reference Paper* ini disertakan dalam prosedur akses keanggotaan WTO. Hal ini berlaku bagi negara-negara yang menjadi anggota WTO pasca 1997.

#### **4.1.2 Pengaturan Jasa Telekomunikasi Menurut Regulasi Domestik Indonesia**

##### **4.1.2.1 Struktur Regulasi Telekomunikasi Indonesia**

Telekomunikasi merupakan sektor vital dalam pembangunan ekonomi. Fasilitas telekomunikasi sangat diperlukan dalam komunikasi bisnis, mulai dari lingkup bisnis terkecil hingga lingkup industri nasional dan internasional<sup>64</sup>. Sebagai suatu sektor yang dianggap vital dalam pembangunan ekonomi Indonesia, telekomunikasi jelas memerlukan suatu perangkat aturan yang khusus mengatur mengenai seluk beluk telekomunikasi di Indonesia. Adapun regulasi sektor telekomunikasi di Indonesia terdiri dari<sup>65</sup>:

---

<sup>63</sup> GATS/SC/43/Suppl.2, *Op. Cit.*, hal. 11.

<sup>64</sup> RBI Research, "Indonesian Telecommunication 1997 Development and Prospects", diambil dari Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises In The 20<sup>th</sup> Century A Step Forwards Or Backwards?*, (Jakarta: University of Indonesia Faculty of Law Institute for Law and Economics Studies, 2004), hal. 188.

<sup>65</sup> Asril Sitompul, *Hukum Telekomunikasi Indonesia*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), hal. 89-93.

- a. Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi yang diundangkan pada tanggal 8 September 1999 dan menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 Tentang Telekomunikasi;
- b. Peraturan pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2000 Tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit;
- c. Peraturan menteri;
- d. Surat Keputusan Direktur Jenderal;
- e. Rencana Dasar Teknis (*Fundamental Technical Plan*) yang merupakan panduan teknik berkala bagi perencanaan pembangunan telekomunikasi di Indonesia sekaligus pedoman pengoperasian serta pengaturan penyelenggaraan terpadu<sup>66</sup>;
- f. Cetak Biru Kebijakan Telekomunikasi Indonesia.

#### **4.1.2.2 Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Telekomunikasi Di Indonesia**

*Reference Paper* Indonesia, yang terlampir dalam komitmen spesifik Indonesia di sektor telekomunikasi, pada dasarnya tidak mungkin terlepas dari penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia. Adapun prinsip-prinsip penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia, meliputi:

- a. Interkoneksi

Interkoneksi adalah keterhubungan antar jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jaringan telekomunikasi yang berbeda<sup>67</sup>. Adapun mengenai pengaturan masalah interkoneksi dapat dilihat pada ketentuan Pasal 25 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi berhak untuk mendapatkan interkoneksi dari penyelenggara jaringan

---

<sup>66</sup> Dasar hukum dari penetapan Rencana Dasar Teknis ini diatur dengan Keputusan Menteri (Pasal 15 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000).

<sup>67</sup> Mengenai definisi interkoneksi ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 ayat 12 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 dan Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 08/Per/M.KOMINF/02/2006 Tentang Interkoneksi.

telekomunikasi lainnya, dan sebaliknya wajib menyediakan interkoneksi apabila mendapat permintaan dari penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat 3 ditentukan bahwa interkoneksi harus dilakukan berdasarkan prinsip pemanfaatan sumber daya secara efisien, keserasian sistem dan perangkat telekomunikasi, peningkatan mutu pelayanan dan persaingan sehat yang tidak saling merugikan.

Interkoneksi menjadi penting karena terkait dengan keberlangsungan kompetisi di sektor telekomunikasi. Oleh karena itu melalui ketentuan Pasal 20 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 ditetapkan bahwa setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib menjamin tersedianya interkoneksi. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 08/Per/M.KOMINF/02/2006 Tentang Interkoneksi dinyatakan bahwa Interkoneksi wajib dilaksanakan untuk memberikan jaminan kepada pengguna agar dapat mengakses jasa telekomunikasi.

b. Transparansi

Transparansi merupakan suatu komponen esensial dalam regulasi domestik terkait dengan liberalisasi. Adanya transparansi dalam suatu regulasi merupakan instrumen penting dalam rangka mencegah timbulnya hambatan-hambatan perdagangan, baik untuk perdagangan jasa maupun perdagangan barang. Oleh karena itu transparansi dalam suatu regulasi tidak bersifat statis, melainkan cenderung merupakan suatu bagian dari proses dinamis pembentukan suatu peraturan.

Dipandang baik dari segi sosial maupun ekonomi, transparansi memegang peranan penting sebagai dasar dari suatu regulasi dan implementasinya. Maksudnya transparansi akan menciptakan suatu kondisi yang kondusif bagi pemerintahan yang lebih efektif dan adil, meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dan produk-produk yang dikeluarkannya, serta efisiensi ekonomi dimana transparansi

akan membantu menghilangkan distorsi yang mungkin terjadi dalam pembentukan suatu peraturan<sup>68</sup>.

Pada dasarnya prinsip transparansi ini meliputi tiga hal, yaitu:

- *Non Entry Barrier*

Yang dimaksud dengan *non entry barrier* ialah suatu prinsip penyelenggaraan telekomunikasi yang melarang operator-operator yang ada untuk saling menghambat untuk masuk ke pasar. Penerapan prinsip *non entry barrier* ini dapat dicermati dalam ketentuan Pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang adanya kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di antara penyelenggara telekomunikasi. Meskipun prinsip *non entry barrier* ini sudah diperkenalkan sejak tahun 1999, namun dalam kenyataannya perwujudan prinsip tersebut baru dapat terlihat pada tahun 2004 dengan diberhentikannya pemberian monopoli kepada Telkom dan Indosat.

- Non Diskriminasi

Dalam hal ini yang dimaksud dengan non diskriminasi ialah kewajiban penyelenggara telekomunikasi untuk memberikan pelayanan yang sama kepada para pelanggan dan pengguna telekomunikasi tanpa adanya diskriminasi. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa setiap pengguna telekomunikasi memiliki hak yang sama untuk menggunakan jaringan telekomunikasi dan jasa telekomunikasi dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut pada Pasal 17 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 ditentukan bahwa penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib

---

<sup>68</sup> Keiya Iida dan Julia Nielson, "Transparency In Domestic Regulation: Practices And Possibilities" diambil dari buku Aaditya Mattoo dan Pierre Sauve, ed., *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, (Washington DC: The World Bank and Oxford University Press, tahun 2003), hal. 8.



menyediakan pelayanan telekomunikasi berdasarkan prinsip perlakuan yang sama dan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi semua pengguna.

Mengenai pengaturan prinsip non diskriminasi ini juga diatur dalam ketentuan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi yang menyatakan bahwa penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib memenuhi setiap permohonan dari calon pelanggan yang telah memenuhi syarat berlangganan sepanjang jaringan telekomunikasi tersedia. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 15 ayat 2 menyebutkan bahwa penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan pelayanan yang sama kepada pengguna jasa telekomunikasi<sup>69</sup>. Lebih lanjut lagi dalam ketentuan Pasal 21 ditentukan bahwa penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dilarang melakukan diskriminasi dalam penyediaan interkoneksi<sup>70</sup>. Sementara ketentuan Pasal 24 menyebutkan bahwa ketersambungan perangkat milik penyelenggara jasa telekomunikasi dengan jaringan telekomunikasi dilaksanakan secara transparan dan tidak diskriminatif<sup>71</sup>.

- Larangan Subsidi Silang

Praktek subsidi silang yang paling sering terjadi di pasar telekomunikasi ialah penyalahgunaan posisi dominan oleh operator *incumbent* dengan cara mempergunakan kelebihan pendapatan dari segmen jasa yang kurang kompetitif dalam pasar yang didominasinya untuk mensubsidi jasa di segmen yang kompetitif agar dapat dijual pada harga yang lebih rendah dibanding pesaingnya. Tanpa adanya kemampuan untuk melakukan subsidi silang yang sama dengan yang

---

<sup>69</sup> Pasal 15 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi.

<sup>70</sup> Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi.

<sup>71</sup> Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi.

dilakukan operator *incumbent*, maka para operator pendatang baru tidak akan mampu bersaing sehingga pada akhirnya operator *incumbent* akan memonopoli pasar.

Untuk mengantisipasi praktek subsidi silang ini, maka pemerintah melalui ketentuan Pasal 37 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 menentukan bahwa besaran tarif ditetapkan berdasarkan formula. Jadi, meskipun tidak dinyatakan secara tegas, namun apabila dicermati lebih lanjut ketentuan Pasal 37 ayat 1 dan 2 tersebut tidak memperbolehkan adanya subsidi silang.

c. Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation*)

Kewajiban pelayanan universal merupakan kewajiban setiap penyelenggara jaringan dan/atau jasa telekomunikasi di Indonesia dalam bentuk kontribusi penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi dan/atau kompensasi lain<sup>72</sup>. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 7 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 34 Tahun 2004 Tentang Kewajiban Pelayanan Universal, yang dimaksud dengan kewajiban pelayanan universal adalah kewajiban yang dibebankan kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi untuk memenuhi aksesibilitas bagi wilayah pelayanan universal. Dalam hal ini yang dimaksud dengan wilayah pelayanan universal menurut ketentuan Pasal 1 ayat 8 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 34 Tahun 2004 adalah desa atau sebutan lain dan atau ibukota kecamatan yang belum terjangkau akses telekomunikasi. Dengan demikian tujuan dari kewajiban pelayanan universal ini ialah agar penyelenggaraan jaringan dan/atau jasa telekomunikasi dapat terjangkau oleh penduduk di seluruh wilayah Indonesia.

d. Badan Regulator Telekomunikasi Independen

Keberadaan badan regulator telekomunikasi independen merupakan perwujudan dari salah satu komitmen Indonesia sebagaimana

---

<sup>72</sup> Pasal 16 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999. Lihat juga ketentuan Pasal 26 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000.

yang tercantum dalam *Reference Paper* Indonesia. Saat ini otoritas regulator independen dipegang oleh Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI). BRTI ialah suatu badan yang khusus dibentuk untuk menangani masalah telekomunikasi, baik dalam hal regulasi maupun perselisihan yang terjadi diantara para operator telekomunikasi di Indonesia.

Berdasarkan struktur organisasinya, BRTI terdiri dari unsur-unsur personil Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi serta Komite Regulasi Telekomunikasi. Direktorat Jenderal Telekomunikasi adalah direktorat yang membawahi pos dan telekomunikasi yang berada di lingkungan departemen yang menaungi sektor telekomunikasi<sup>73</sup>. Sedangkan Komite Regulasi Telekomunikasi adalah sekelompok orang yang memenuhi syarat untuk menjalankan tugas BRTI bersama dengan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi<sup>74</sup>.

BRTI dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia. Adapun tujuan pembentukan BRTI ialah untuk meningkatkan kinerja pelayanan dalam penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi<sup>75</sup>. Sedangkan maksud dari pembentukan BRTI ialah untuk menjamin adanya transparansi, independensi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, baik dalam fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan

---

<sup>73</sup> Departemen yang menaungi sektor telekomunikasi telah berganti beberapa kali, dimana pertama kali sektor telekomunikasi berada dibawah naungan Departemen Perhubungan, kemudian beralih ke Departemen Pariwisata, kemudian beralih lagi ke Departemen Pehubungan, dan saat ini beralih ke Departemen Komunikasi dan Informatika.

<sup>74</sup> Pasal 1 ayat 2 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 31 Tahun 2003 Tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.

<sup>75</sup> Pasal 3 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 31 Tahun 2003 Tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.

jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi di Indonesia<sup>76</sup>.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 Tahun 2003, BRTI memiliki tugas-tugas sebagai berikut:

- Menyusun dan menetapkan ketentuan penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi yang meliputi perizinan penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi, standar kinerja operasi, standar kualitas layanan, biaya interkoneksi, standar alat dan perangkat telekomunikasi.
- Mengawasi penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi yang meliputi pengawasan terhadap kinerja operasi, persaingan usaha dan penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi.
- Mengendalikan penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi yang meliputi pengendalian terhadap penyelesaian perselisihan antar penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi, penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi serta penerapan standar kualitas layanan.

#### **4.2 Evaluasi Pelaksanaan Liberalisasi Jasa Telekomunikasi Di Indonesia**

Pada dasarnya inovasi dan efisiensi, yang merupakan tuntutan perkembangan zaman, menjadi dasar dilaksanakannya liberalisasi di sektor telekomunikasi Indonesia. Tuntutan inovasi di sektor telekomunikasi dan sistem informasi telah memberikan tekanan kepada perusahaan-perusahaan telekomunikasi untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan bagi konsumen. Sementara efisiensi yang tercipta dari kondisi pasar yang kompetitif telah merubah rezim industri telekomunikasi yang semula monopolistik menjadi terbuka bagi kompetisi. Selain itu keikutsertaan Indonesia di berbagai organisasi dan perjanjian internasional seperti *World Trade Agreement (WTO)*, *Asian Free Trade Agreement (AFTA)*, dan *Asia Pasific Economic Co-operation (APEC)*,

---

<sup>76</sup> Pasal 2 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 31 Tahun 2003 Tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.



yang salah satu agenda utamanya ialah penghapusan monopoli di sektor telekomunikasi, juga merupakan faktor pendukung dilaksanakannya liberalisasi telekomunikasi di Indonesia.

Pemberlakuan undang-undang telekomunikasi yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi yang menggantikan sekaligus mencabut undang-undang yang lama, yakni Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1989 merupakan suatu langkah awal sekaligus bukti dari mulai dilaksanakannya liberalisasi di sektor telekomunikasi di Indonesia. Prinsip dasar yang sekaligus menjadi perbedaan utama antara undang-undang telekomunikasi yang baru dengan undang-undang yang lama ialah adanya dukungan terhadap kompetisi di sektor telekomunikasi sebagaimana yang tercantum dalam paragraf 3 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999.

Dalam paragraf 3 Penjelasan Umum tersebut, pemerintah mengakui keberadaan pihak swasta sebagai kompetitor dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Kompetisi merupakan ciri utama dari liberalisasi. Dengan liberalisasi berarti ada lebih dari satu operator telekomunikasi di Indonesia dan hal itu berarti konsumen akan memiliki lebih banyak pilihan serta kemungkinan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik dari sebelumnya.

Sebelum pemberlakuan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi tersebut, pada dasarnya keberadaan kompetisi di sektor telekomunikasi Indonesia telah dimulai sejak tahun 1997 pada saat Indonesia mengajukan *SoC* di sektor telekomunikasi. Dalam *SoC* tersebut meskipun di beberapa sub sektor, PT. Telkom masih memiliki hak eksklusif, namun hak eksklusif tersebut tidak berlaku selamanya karena paling lambat tahun 2011 hak eksklusif tersebut berakhir.

Selain itu dalam komitmen spesifik tersebut juga diperbolehkan adanya partisipasi asing meskipun masih dibatasi sebesar 35%. Pembatasan terhadap akses pasar yang sampai dengan saat ini masih bertahan di angka 35% ini seringkali menimbulkan pertanyaan tersendiri bagi banyak kalangan. Terlebih apabila dibandingkan dengan sektor jasa lain yang sudah lebih terbuka sampai dengan angka 49%. Penulis menilai hal ini dikarenakan sektor telekomunikasi

merupakan sektor vital di Indonesia. Selain karena merupakan sektor infrastruktur, telekomunikasi juga memiliki dampak yang sangat luas terhadap perekonomian nasional dan merupakan sumber daya yang terbatas. Oleh karena itulah pemerintah dalam melakukan pembukaan akses pasar sektor telekomunikasi terkesan sangat berhati-hati, terutama untuk sub-sub sektor yang penting bagi negara dan terkait dengan kepentingan serta hajat hidup orang banyak.

Yang menarik disini adalah meskipun pembukaan akses pasar sektor telekomunikasi menurut *SoC* masih bertahan diangka 35%, namun menurut pengaturan Daftar Negatif Indonesia (DNI), sebagaimana terlampir pada Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal, pembukaan akses pasar di sektor telekomunikasi ternyata jauh lebih terbuka. Untuk jaringan tetap lokal berbasis kabel dan berbasis radio akses pasar dibuka sampai dengan angka 49%. Demikian pula halnya dengan jasa internet teleponi dan jasa multimedia lainnya yang juga telah dibuka akses pasarnya sampai dengan 49%. Sementara untuk jaringan tetap tertutup, jaringan bergerak seluler dan satelit serta jasa interkoneksi internet pembukaan akses pasar ternyata lebih besar, yakni sebesar 65%. Adanya perbedaan pembukaan akses pasar yang tercantum dalam *SoC*, yang merupakan komitmen Indonesia, dengan DNI, yang merupakan regulasi nasional Indonesia, adalah sesuatu yang memang sengaja dirancang oleh pemerintah sebagai upaya memberi celah kepada investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia yang berarti meningkatkan pertumbuhan perekonomian nasional sekaligus upaya untuk tetap melindungi sektor telekomunikasi sebagai sektor vital.

Untuk sub sektor jasa lokal (*local services*) PT. Telkom masih memegang hak eksklusif bersama dengan lima operator regional dengan sistem *joint operation* hingga tahun 2011 dan setelah berakhirnya periode hak eksklusif tersebut, maka pemerintah akan segera mengadakan *review* kebijakan terkait dengan kemungkinan masuknya penyedia jasa tambahan (*additional suppliers*). Sementara untuk sub sektor sambungan lokal jarak jauh (*long distance*) hak

eksklusif PT Telkom telah berakhir pada tahun 2006 yang lalu. Dalam *SoC* dinyatakan bahwa setelah berakhirnya periode hak eksklusif PT. Telkom maka pemerintah akan mengadakan *review* kebijakan terkait dengan kemungkinan masuknya penyedia jasa tambahan (*additional suppliers*). Hal ini baru akan dibuktikan pemerintah dengan membuka dokumen seleksi penyelenggaraan jaringan tetap SLJJ pada tanggal 10 Desember 2008 yang langsung diikuti oleh PT. Bakrie Telecom Tbk dan PT. Mobile-8 Telecom.

Untuk sub sektor sambungan internasional, semula hak eksklusif (duopoli) diberikan kepada PT. Indosat dan PT. Satelindo dimana hak eksklusif tersebut telah berakhir pada tahun 2005 yang lalu. Setelah berakhirnya periode hak eksklusif PT. Indosat dan PT. Satelindo, berdasarkan *SoC*, maka pemerintah akan mengadakan *review* kebijakan terkait dengan kemungkinan masuknya penyedia jasa tambahan (*additional suppliers*). Hal tersebut telah dibuktikan oleh pemerintah pada tanggal 29 Juni 2007 dengan membuka pendaftaran seleksi penyelenggaraan jaringan tetap internasional yang kemudian diikuti oleh tiga peserta lolos seleksi administratif, yaitu PT. Bakrie Telecom Tbk, PT. Excelcomindo Pratama Tbk, dan PT. Natrindo Telepon Seluler. Akhirnya pada tanggal 14 September 2007 melalui Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 415/Kep/M.KOMINF/9/2007 telah ditetapkan bahwa pemenang penyelenggara jaringan tetap internasional adalah PT. Bakrie Telecom Tbk.

Bukti lebih lanjut dari adanya kompetisi di sektor telekomunikasi Indonesia adalah Laporan Tahunan Telkom Tahun 1999, dimana dalam laporan tersebut dinyatakan bahwa telah tiba saatnya bagi Telkom untuk membuka diri terhadap kompetisi sebagai kemajuan ekonomi sekaligus tindak lanjut terhadap ratifikasi pemerintah di beberapa perjanjian internasional<sup>77</sup>.

Dalam pelaksanaan liberalisasinya, sektor telekomunikasi berbeda dengan sektor-sektor lainnya, dimana pelaksanaan liberalisasi sektor telekomunikasi harus dilakukan dengan tepat, hati-hati dan tidak dapat dilepaskan begitu saja tanpa ada

---

<sup>77</sup> Telkom 1999 Highlights, diambil dari Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises In The 20<sup>th</sup> Century A Step Forwards Or Backwards?*, (Jakarta: University of Indonesia Faculty of Law Institute for Law and Economics Studies, 2004), hal. 192.

pengawasan serta pengaturan yang pasti dari pemerintah. Hal ini dikarenakan sektor telekomunikasi merupakan suatu sektor yang kompleks, dimana didalamnya selain terkandung aspek ekonomi juga mengandung aspek sosial. Aspek sosial yang dimaksud dalam hal ini ialah kewajiban memperluas jangkauan pelayanan sampai ke wilayah-wilayah pedesaan dan wilayah-wilayah terpencil yang juga dikenal dengan nama Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation*).

Perubahan yang terjadi di sektor telekomunikasi, yang ditandai dengan berakhirnya era monopoli dan dimulainya era kompetisi, ikut pula berdampak pada kewajiban pembangunan untuk perluasan pelayanan yang dulunya dibebankan kepada operator telekomunikasi tertentu. Saat ini kewajiban pelayanan universal tidak lagi dibebankan kepada operator telekomunikasi tertentu, melainkan dibebankan kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi yang ditetapkan oleh Menteri berdasarkan proses seleksi.

Kewajiban pelayanan universal ini dapat menimbulkan sebuah dilema tersendiri bagi pemerintah karena apabila ingin mewujudkan liberalisasi, maka pemerintah harus merelakan kewajiban pelayanan universal tidak dibebankan kepada operator tertentu saja dengan resiko kewajiban pelayanan universal tersebut tidak dapat terselenggara secara memadai, mengingat karakteristik korporasi yang selalu bertujuan mencari laba. Namun apabila pemerintah tetap membebaskan kewajiban pelayanan universal kepada operator tertentu, agar kewajiban pelayanan universal tersebut dapat terselenggara dengan lebih memadai, maka tentu saja hal ini sangat bertentangan dengan arah liberalisasi dan berpotensi besar untuk kembali menciptakan monopoli.

Oleh karena itulah, dalam pelaksanaannya, agar dapat mencapai sasaran dan tujuannya, perlu dilakukan pengawasan dan pembinaan yang berkelanjutan karena kewajiban pelayanan universal ini bukanlah pembangunan yang menguntungkan secara ekonomis bagi sebuah korporasi. Padahal dengan dimulainya era kompetisi, maka penyelenggara jaringan telekomunikasi yang ada saat ini, semuanya berbentuk korporasi yang tujuan utamanya adalah mencari laba, dan bukan lagi agen pemerintah yang memang didirikan untuk mendukung



pembangunan. Dengan karakteristiknya yang bertujuan mencari laba yang sebanyak-banyaknya, maka bukanlah sesuatu yang tidak mungkin apabila korporasi lebih memilih segmen pasar kota-kota besar dibanding menyelenggarakan kewajiban pelayanan universal.

Dalam rangka mengantisipasi terjadinya hal tersebut, maka pemerintah melalui Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 38/Per/M.KOMINFO/9/2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 11/Per/M.KOMINFO/4/2007 telah menetapkan bahwa setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau jasa telekomunikasi wajib dikenakan kewajiban pelayanan universal. Dimana kewajiban pelayanan universal ini akan diambil dalam bentuk prosentase tertentu dari pendapatan kotor penyelenggara telekomunikasi setiap tahunnya.

Meskipun telah mengalami perubahan beberapa kali, dari yang semula diatur dalam Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor KM. 34 Tahun 2004 Tentang Kewajiban Pelayanan Universal kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 11/Per/M.KOMINFO/4/2007 Tentang Kewajiban Pelayanan Universal yang kemudian dirubah dengan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 38/Per/M.KOMINFO/9/2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 11/Per/M.KOMINFO/4/2007, namun kesemua peraturan tersebut tidak ada yang mengatur mengenai besaran kontribusi pelayanan universal. Padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 telah disebutkan bahwa besaran kontribusi kewajiban pelayanan universal akan ditentukan kemudian dengan keputusan/peraturan menteri.

Hambatan lain yang dihadapi oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan kewajiban pelayanan universal ialah masalah penentuan wilayah pelayanan universal. Dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 38/Per/M.KOMINFO/9/2007 disebutkan bahwa penentuan wilayah pelayanan universal dilakukan melalui koordinasi dengan instansi terkait dan atau mempertimbangkan masukan dari masyarakat, namun dalam pelaksanaannya bukanlah sesuatu yang mudah mengingat luasnya wilayah Indonesia yang justru

sebagian besar wilayahnya merupakan wilayah pedesaan dan daerah terpencil. Dalam hal ini diperlukan adanya kejelian dari pemerintah untuk memilih wilayah yang akan menjadi wilayah pelayanan universal agar pembangunan telekomunikasi di wilayah tersebut akan memberi dampak peningkatan ekonomi.

Terlepas dari hambatan-hambatan yang ada, pemerintah tetap berusaha semaksimal mungkin melaksanakan komitmennya di bidang kewajiban pelayanan universal, yaitu dengan membuka tender kewajiban pelayanan universal di 11 blok wilayah pelayanan universal pada tanggal 21 November 2007. Tender ini kemudian diikuti oleh 11 peserta tender, yaitu PT. Telkom, PT. Pasifik Satelit Nusantara, PT. Asia Celluler Satelit, PT. Telkomsel, PT. Citra Sari Makmur, PT. Jasnita Telekomindo, PT. Sampoerna Telekomunikasi Indonesia, PT. Total Info Kharisma, PT. Satkomindo Mediyasa, PT. Horizon Komunikasi, PT. Indonesia Comnet Plus.

Dalam pelaksanaan tender kewajiban pelayanan universal tersebut pemerintah menetapkan persyaratan bahwa pendaftaran prakualifikasi kewajiban pelayanan universal hanya terbuka bagi perusahaan yang memiliki izin penyelenggaraan telekomunikasi yang ditetapkan oleh Menteri Teknis yang membawahi bidang telekomunikasi atau izin dari Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi yang masih berlaku. Izin penyelenggaraan telekomunikasi tersebut hanya dapat diperoleh dengan melalui Uji Laik Operasi. Hal ini dilakukan pemerintah dalam rangka terselenggaranya kewajiban pelayanan universal yang memadai dan menjangkau seluruh masyarakat yang tinggal di pedesaan maupun daerah terpencil.

Selain masalah kewajiban pelayanan universal, masalah interkoneksi pun memegang peranan penting dalam rangka liberalisasi sektor telekomunikasi. Sebagaimana telah penulis uraikan diatas bahwa interkoneksi wajib dilaksanakan untuk memberikan jaminan kepada pengguna agar dapat mengakses jasa telekomunikasi, namun yang perlu diperhatikan disini adalah bahwa interkoneksi dilaksanakan hanya berdasarkan permintaan<sup>78</sup>. Hal ini berarti meskipun

---

<sup>78</sup> Lihat ketentuan Pasal 25 ayat 2 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi yang menyatakan bahwa setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib

interkoneksi merupakan kewajiban, namun tanpa adanya permintaan dari penyelenggara telekomunikasi lainnya maka kewajiban interkoneksi ini tidak mutlak untuk dilaksanakan.

Saat ini mengenai masalah interkoneksi diatur dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 08/Per/M.KOMINF/02/2006 Tentang Interkoneksi. Peraturan Menteri ini sekaligus mencabut Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 32 Tahun 2004 Tentang Biaya Interkoneksi Penyelenggaraan Telekomunikasi. Pengaturan interkoneksi dalam peraturan yang baru sudah jauh lebih lengkap dan komprehensif dibandingkan peraturan yang lama karena dalam peraturan yang baru biaya interkoneksi ditentukan berdasarkan layanan interkoneksi yang diberikan, yang dapat dibedakan menjadi biaya originasi, biaya transit atau biaya terminasi, sedangkan dalam peraturan yang lama biaya interkoneksi hanya didasarkan pada basis biaya yang diterapkan mulai 1 Januari 2005. Selain itu perhitungan biaya interkoneksi menurut peraturan yang baru didasarkan pada formula perhitungan yang mengacu pada ketentuan metode pengalokasian biaya dan laporan finansial serta buku panduan dan perangkat lunak formula perhitungan biaya interkoneksi. Sebagai tambahan, perhitungan biaya interkoneksi yang didasarkan pada formula ini sesuai dengan ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa besaran tarif penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi ditetapkan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi dengan berdasarkan formula yang ditetapkan oleh pemerintah. Sementara menurut peraturan yang lama perhitungan biaya interkoneksi ini dilakukan dengan menunjuk konsultan independen untuk melakukan perhitungan biaya interkoneksi yang berbasis biaya. Dengan demikian ketentuan perhitungan biaya interkoneksi menurut peraturan yang baru ini selain

---

menyediakan interkoneksi apabila diminta oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya. Kemudian lihat ketentuan Pasal 20 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi yang menyatakan bahwa pelaksanaan interkoneksi oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi diberikan atas dasar permintaan dari penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya. Lihat juga ketentuan Pasal 2 ayat 2 Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 08/Per/M.KOMINF/02/2006 Tentang Interkoneksi yang menyatakan bahwa interkoneksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disediakan oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi berdasarkan permintaan.

lebih transparan dan tidak diskriminatif dibandingkan peraturan yang lama, juga telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berada di atasnya.

Masalah berikutnya yang menyangkut liberalisasi sektor telekomunikasi ialah keberadaan BRTI sebagai regulator independen sektor telekomunikasi di Indonesia. Masalah utama yang menyangkut BRTI ialah mengenai masalah independensi. Berdasarkan Reference Paper Indonesia, BRTI seharusnya menjadi regulator independen sektor telekomunikasi di Indonesia yang berwenang menangani transparansi dan independensi dari penyelenggaraan telekomunikasi sampai dengan menyelesaikan perselisihan yang terjadi di sektor telekomunikasi. Oleh karena itu seharusnya BRTI menjadi lembaga regulator independen yang terpisah dari instansi manapun milik pemerintah. Namun pada awalnya secara struktural BRTI berada dibawah naungan Departemen Komunikasi dan Informatika dan yang bertindak sebagai pimpinan BRTI adalah Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi. Sumber dana BRTI pun berasal dari anggaran belanja Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi. Meskipun dalam ketentuan Pasal 7 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 2003 dinyatakan bahwa BRTI dalam melaksanakan tugas-tugasnya bebas dari pengaruh kekuasaan dan atau kepentingan pihak lain, namun melihat dari posisi BRTI yang demikian tersebut hal ini menjadi sesuatu yang patut untuk dipertanyakan. Apalagi ditambah adanya kenyataan bahwa keputusan BRTI dituangkan dalam keputusan Direktur Jenderal dan BRTI harus melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Menteri setiap 3 bulan sekali.

Selain itu dalam ketentuan Pasal 4 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 2003 dinyatakan bahwa Menteri mempunyai kewenangan pembinaan telekomunikasi meliputi fungsi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 5 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 31 Tahun 2003 dinyatakan bahwa untuk penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, Menteri melimpahkan fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian kepada BRTI. Menilik dari isi kedua pasal tersebut, kesan yang tertangkap adalah kewenangan yang dimiliki oleh BRTI terkesan merupakan



pelimpahan kewenangan dari Menteri. Padahal sebagai regulator independen seharusnya BRTI memiliki kewenangan independen yang terlepas dari pengaruh pihak manapun.

Ternyata banyaknya komentar yang meragukan independensi BRTI pada akhirnya menyadarkan pemerintah untuk merevisi peraturan perundangan yang mengatur mengenai BRTI. Akhirnya pada tanggal 29 November 2005 ditetapkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 25/Per/M.KOMINFO/11/2005 Tentang Perubahan Pertama Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 31 Tahun 2003 Tentang Penetapan BRTI. Dalam peraturan menteri tersebut mengubah ketentuan Pasal 7 yang semula menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya BRTI bebas dari pengaruh kekuasaan dan atau kepentingan pihak lain menjadi dalam melaksanakan tugasnya BRTI bebas dari segala kepentingan dan putusannya semata-mata untuk kepentingan publik.

Selain itu BRTI berusaha mengedepankan independensinya dengan merubah susunan keanggotaan Komite Regulasi yang semula berjumlah 5 orang dengan komposisi 1 orang Ketua merangkap anggota dan 4 orang anggota menjadi sekurang-kurangnya 5 orang dan sebanyak-banyaknya 7 orang dengan komposisi ganjil dan 2 orang diantaranya berasal dari unsur pemerintah. Dengan komposisi keanggotaan yang baru ini berarti posisi unsur pemerintah hanya sebesar 40% dari keseluruhan dan tidak lagi mendominasi BRTI, namun sayangnya posisi Ketua Komite masih tetap dan akan selalu dipegang oleh Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi selama belum ada perubahan terhadap peraturan perundangan yang mengatur mengenai hal tersebut. Meskipun hal ini pemerintah lakukan dalam rangka pengawasan yang komprehensif terhadap liberalisasi sektor telekomunikasi, namun justru menimbulkan kesan bahwa pemerintah masih ingin tetap mendominasi sektor telekomunikasi.

Berdasarkan uraian fakta-fakta diatas, terlihat bahwa pada dasarnya dalam suatu proses liberalisasi selalu memiliki dua kepentingan yang seperti dua sisi mata uang. Dimana disatu sisi terdapat kepentingan konsumen sebagai pihak yang paling banyak mendapat manfaat dari liberalisasi ini, sedangkan disisi lain

terdapat kepentingan perusahaan sebagai pelaku ekonomi yang harus mampu bersaing agar tidak terlindas arus liberalisasi. Disinilah peranan pemerintah sangat diperlukan dalam rangka mengakomodir dua kepentingan tersebut agar sedapat mungkin berjalan dengan seimbang tanpa mengorbankan kepentingan salah satu pihak, walaupun dalam kenyataannya bukan sesuatu yang mudah untuk dilakukan. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan liberalisasi yang dapat mensejahterakan serta melindungi kepentingan nasional Indonesia, liberalisasi sektor telekomunikasi tidak boleh dilaksanakan sepenuhnya dan harus diatur serta diawasi. Hal ini dikarenakan telekomunikasi merupakan sektor vital dalam suatu negara, khususnya yang menyangkut pemanfaatan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit yang merupakan sumber daya alam yang terbatas harus dikuasai oleh negara sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini telekomunikasi bukan hanya menyangkut aspek ekonomi semata, melainkan sampai dengan aspek pertahanan dan keamanan negara bahkan peningkatan hubungan antar bangsa. Kondisi ini dinilai oleh penulis sesuai dengan teori *Critical Legal Studies* dimana dalam melakukan analisis hukum di bidang liberalisasi telekomunikasi tidak dapat dilakukan hanya dengan memusatkan analisis pada aspek hukumnya saja karena didalamnya sarat dengan interaksi kepentingan dari berbagai aspek yang tidak dapat dikesampingkan begitu saja.

## **BAB 5 PENUTUP**

### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Liberalisasi yang progresif merupakan sasaran utama dari *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dengan mengedepankan *Schedule of Commitment (SoC)* dan regulasi domestik yang telah dirancang agar sesuai dengan ketentuan GATS sebagai alat utama pendukung liberalisasi. Dalam hal ini penerapan prinsip *Most Favoured Nation*, *National Treatment* dan transparansi mutlak diperlukan. Namun sebagai negara berkembang, Indonesia berhak untuk diberi kemudahan dalam rangka meningkatkan partisipasinya di perdagangan internasional sesuai dengan ketentuan GATS. Dalam hal ini penulis menilai pemerintah harus jeli dalam memanfaatkan kemudahan tersebut sebagai peluang liberalisasi agar dapat efektif dan mendukung perekonomian nasional tanpa melanggar komitmen Indonesia di WTO.
2. *Schedule of Commitment (SoC)* Indonesia di sektor telekomunikasi merupakan bentuk perwujudan liberalisasi Indonesia di sektor telekomunikasi. Dalam SoC tersebut tercantum mengenai daftar sub-sub sektor telekomunikasi yang dimasukkan dalam SoC, pembatasan akses pasar (disini partisipasi penyedia jasa asing hanya dibatasi sebesar 35% saja) dan pembatasan *National Treatment* Indonesia di sektor telekomunikasi serta dilampirkan *Reference Paper* yang menjadi komitmen tambahan Indonesia di sektor telekomunikasi. Untuk akses pasar sektor telekomunikasi sampai dengan saat ini masih tetap bertahan di angka 35% padahal untuk sektor jasa lain rata-rata sudah mencapai angka 49%. Penulis menilai hal ini dikarenakan sektor telekomunikasi merupakan sektor vital di Indonesia. Selain karena merupakan sektor infrastruktur, telekomunikasi juga memiliki dampak yang sangat luas terhadap perekonomian nasional dan merupakan sumber daya yang terbatas. Oleh karena itulah pemerintah dalam

melakukan pembukaan akses pasar sektor telekomunikasi terkesan sangat berhati-hati, terutama untuk sub-sub sektor yang penting bagi negara dan terkait dengan kepentingan serta hajat hidup orang banyak. Yang menarik, terkait dengan hal ini, adalah meskipun pembukaan akses pasar sektor telekomunikasi menurut *SoC* masih bertahan diangka 35%, namun menurut pengaturan Daftar Negatif Indonesia (DNI) pembukaan akses pasar di sektor telekomunikasi ternyata jauh lebih terbuka. Adanya perbedaan pembukaan akses pasar yang tercantum dalam *SoC*, yang merupakan komitmen Indonesia, dengan DNI, yang merupakan regulasi nasional Indonesia, adalah sesuatu yang memang sengaja dirancang oleh pemerintah sebagai upaya memberi celah kepada investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia yang berarti meningkatkan pertumbuhan perekonomian nasional sekaligus upaya untuk tetap melindungi sektor telekomunikasi sebagai sektor vital. Sementara untuk *Reference Paper*, yang merupakan dasar aturan prokompetisi sektor telekomunikasi di Indonesia, harus berisikan poin-poin atau isu-isu yang sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia yang meliputi:

- a. Interkoneksi yang merupakan kewajiban bagi setiap penyelenggara jaringan dan/atau jasa telekomunikasi sekaligus menjadi bukti terselenggaranya kompetisi di sektor telekomunikasi. Oleh karena itulah menurut penulis keberadaan transparansi dalam penyelenggaraan interkoneksi ini adalah mutlak diperlukan mengingat pada awalnya penyelenggaraan interkoneksi ini jauh dari unsur transparansi. Meskipun saat ini penyelenggaraan interkoneksi ini sudah mengalami perubahan yang positif dalam hal transparansi, namun bukan berarti pemerintah dapat terlena dengan kondisi ini karena apa yang telah dicapai oleh pemerintah masih jauh dari sempurna dan untuk itu perlu terus ditingkatkan;
- b. Transparansi dalam rangka mengeliminasi non entry barrier, non diskriminasi dan subsidi silang yang berpotensi menimbulkan monopoli terselubung. Dalam hal ini penulis menilai Indonesia perlu banyak berbenah diri dalam rangka mengedepankan masalah transparansi. Masalah transparansi adalah salah satu kelemahan Indonesia yang pada akhirnya



menjadi penghambat terbesar dalam kemajuan perekonomian nasional bukan hanya kedalam namun juga keluar;

- c. Kewajiban Pelayanan Universal yang juga merupakan kewajiban setiap penyelenggara jaringan dan/atau jasa telekomunikasi. Kewajiban Pelayanan Universal ini bersifat dilematis karena disatu sisi ia merupakan unsur penting dalam rangka terselenggaranya jaringan dan/atau jasa telekomunikasi yang memadai dan menjangkau seluruh wilayah Indonesia, namun disisi lain ia bukan termasuk kewajiban yang memiliki nilai komersial. Oleh karena sifat dilematis itulah, maka penulis menilai agar aspek sosial dalam kewajiban pelayanan universal tersebut dapat terakomodir dengan baik sangat diperlukan peran pemerintah yang kuat dalam rangka pembinaan dan pengawasan khusus terhadap kewajiban pelayanan universal ini. Sementara sampai dengan saat ini pemerintah tampak masih belum siap menghadapi masalah kewajiban pelayanan universal ini terbukti dengan belum adanya pengaturan mengenai besaran kontribusi kewajiban pelayanan universal, yang justru merupakan salah satu aspek substansial sekaligus vital dalam penyelenggaraan kewajiban pelayanan universal, meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal ini sudah beberapa kali mengalami perubahan. Dalam hal ini menurut penulis, pemerintah perlu membuat suatu kebijakan yang bersifat komprehensif, dan bukan hanya kebijakan seperti yang ada sekarang ini yang terkesan minimalis, agar penyelenggaraan kewajiban pelayanan universal dapat mencapai sasaran yang tepat;
- d. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) yang seharusnya menjadi regulator independen sektor telekomunikasi di Indonesia, namun ironisnya satu hal utama yang selalu dipertanyakan sejak awal berdirinya hingga saat ini adalah masalah independensi BRTI. Menurut penulis keraguan publik terhadap independensi BRTI ini adalah suatu hal yang wajar mengingat dominasi pemerintah dalam BRTI sangat kuat. Kuatnya keraguan publik terhadap masalah independensi ini pada akhirnya mampu membuat pemerintah sadar dan mengadakan perubahan, namun sayangnya penulis

menilai perubahan yang dibuat oleh pemerintah sampai dengan saat ini masih belum maksimal. Dalam hal ini pemerintah terkesan mengadakan perubahan hanya untuk menyenangkan publik, seperti contohnya dengan merubah komposisi keanggotaan BRTI dengan mengurangi dominasi unsur pemerintah, namun dalam hal kepemimpinan tertinggi dalam BRTI masih dipegang oleh Direktur Jenderal yang tidak lain berasal dari unsur pemerintah. Menurut penulis masalah independensi ini vital dan sangat penting untuk dibuktikan agar Indonesia dapat meraih kepercayaan publik dunia yang nantinya akan berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi nasional.

3. Konsep liberalisasi sektor telekomunikasi yang dapat melindungi kepentingan nasional Indonesia bukanlah liberalisasi yang penuh (*full liberalization*) karena sektor telekomunikasi merupakan sektor vital yang bukan hanya memiliki aspek ekonomis, melainkan juga memiliki aspek sosial (mulai dari kepentingan publik sampai dengan ketahanan negara) sehingga liberalisasinya harus dilakukan dengan bertahap dan diatur serta diawasi. Dalam hal ini, menurut penulis yang penting untuk diatur dan diawasi adalah jaringan tetap (*fix line*), spektrum frekuensi radio dan orbit satelit karena merupakan jaringan infrastruktur yang bukan hanya memiliki dampak ekonomi yang luas terhadap perekonomian nasional, namun juga memiliki dampak terhadap ketahanan dan keamanan negara. Terhadap sub-sub sektor ini tidak dapat diberikan perlakuan yang sama dengan, seperti misalnya, sub sektor jaringan selular yang dapat diberikan perlakuan yang lebih fleksibel. Selain itu yang perlu diperhatikan ialah bahwa dalam suatu proses liberalisasi selalu memiliki dua kepentingan yang seperti dua sisi mata uang. Dimana disatu sisi terdapat kepentingan konsumen sebagai pihak yang paling banyak mendapat manfaat dari liberalisasi ini, sedangkan disisi lain terdapat kepentingan perusahaan sebagai pelaku ekonomi yang harus mampu bersaing agar tidak terlindas arus liberalisasi. Disinilah peranan pemerintah sangat diperlukan dalam rangka mengakomodir dua kepentingan tersebut agar sedapat mungkin berjalan

dengan seimbang tanpa mengorbankan kepentingan salah satu pihak, walaupun dalam kenyataannya bukan sesuatu yang mudah untuk dilakukan.

## 5.2 Saran

1. Dalam rangka terselenggaranya jaringan maupun jasa telekomunikasi yang memadai dan menjangkau seluruh wilayah Indonesia sekaligus mencerminkan transparansi, kompetisi dan sikap tidak diskriminatif, maka diperlukan adanya suatu kerjasama antara sektor publik, dalam hal ini adalah pemerintah, dengan sektor swasta. Dimana kemitraan dengan pihak swasta ini sekaligus dapat membuktikan bahwa pemerintah telah melepas monopoli di sektor telekomunikasi dan beralih ke era kompetisi.
2. Dalam rangka menghadapi liberalisasi dan globalisasi yang terus bergulir, Indonesia harus terus memperhatikan kesiapan aspek hukumnya, mulai dari undang-undang hingga peraturan pelaksana maupun peraturan teknisnya, agar dapat mengambil manfaat dari liberalisasi sekaligus melindungi kepentingan nasional Indonesia.
3. Sikap pemerintah yang waspada, hati-hati dan selalu mengutamakan kepentingan bangsa dan negara diatas kepentingan apapun mutlak diperlukan agar Indonesia tidak terjerumus kedalam arus liberalisasi yang justru merugikan Indonesia.

## DAFTAR REFERENSI

### Peraturan perundang-undangan:

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Telekomunikasi*. UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi*. PP No. 52 Tahun 2000, LN No. 107 Tahun 2000.

\_\_\_\_\_. *Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia*. Kepmenhub Nomor KM. 31 Tahun 2003.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Perubahan Pertama Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 31 Tahun 2003*. Permenkominfo Nomor 25/Per/M.KOMINFO/11/2005.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Interkoneksi*. Permen Nomor 08/Per/M.KOMINFO/02/2006.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 11/Per/M.KOMINFO/4/2007 Tentang Kewajiban Pelayanan Universal*. Permenkominfo Nomor 38/Per/M.KOMINFO/9/2007.

### Buku:

Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri. *Sekilas WTO*. Edisi keempat. Jakarta: Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, Tanpa tahun.



Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral Ditjen Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan Departemen Luar Negeri. *Persetujuan Bidang Jasa (General Agreement on Trade in Services/GATS)*. Jakarta: Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral Ditjen Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2004.

Emmy Yuhassarie. *Transaksi Perdagangan Internasional: Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004*. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2004.

Friedman, Thomas. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. Second edition. First Anchor Book, 2000.

Ida Susanti dan Bayu Seto, ed. *Aspek Hukum Dari Perdagangan Bebas Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*. Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan bekerjasama dengan PT. Citra Aditya Bakti, 2003.

Jackson, John H. *Legal Problem of International Economic Relations Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*. Fourth edition. St. Paul: West Group, 2002.

Krajewski, Markus. *National Regulation and Trade Liberalization in Services The Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.

Mattoo, Aaditya dan Pierre Sauve, ed. *Domestic Regulation and Services Trade Liberalization*. Washington DC: The World Bank and Oxford University Press, 2003.

Melody, William H, ed. *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices*. Lyngby: Technical University of Denmark, 1997.

Munir Fuady. *Aliran Hukum Kritis (Paradigma Ketidakberdayaan Hukum)*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.

Safri Nugraha. *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards?*. First edition. Jakarta: Institute for Law and Economics Studies Faculty of Law University of Indonesia, 2004.

Sitompul, Asril. *Hukum Telekomunikasi Indonesia*. Bandung: BooksTerrace & library, 2005.

Stiglitz, Joseph E. *Globalization And Its Discontent*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2003.

\_\_\_\_\_ dan Andrew Charlton. *Fair Trade For All How Trade Can Promote Development*. New York: Oxford University Press Inc., 2005.

Unger, Roberto M. *Gerakan Studi Hukum Kritis (terj.)*. Jakarta: Elsam, 1999.

Van Den Bossche, Peter. *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*. Sixth printing. New York: Cambridge University Press, 2007.

World Trade Organization. *Guide to the GATS An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services*. Den Haag: Kluwer Law International, 2001.

\_\_\_\_\_. *The Legal Texts The Result of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Thirteenth printing. New York: Cambridge University Press, 2007.

Zainal Abdi. *Industri Telekomunikasi Lokomotif Pertumbuhan Ekonomi dan Kemajuan Bangsa*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2006.

**Artikel:**

Bronckers, M. dan P. Larouche. "Telecommunication Services and the World Trade Organization". Vol. 31 *Journal of World Trade*, 1997.

Ifdhal Kasim. "Mempertimbangkan Critical Legal Studies dalam Kajian Hukum di Indonesia". Edisi 6 *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif* (2000).

Warrouw, Adolf. "Realities and Prospects of the Current Services Negotiations: Indonesia Perspectives." Vol. 1 *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy* (Maret 2006).

\_\_\_\_\_. "GATS dan Regulasi Nasional Masalah Rekonsiliasi Dua Tujuan dan Kepentingan." Vol. 3 No. 4 *Jurnal Hukum Internasional* (Juli 2006).

Yuhassarie, Emmy. "Traktat Internasional dan Paradoks Globalisasi." Vol. 3 No. 4 *Jurnal Hukum Internasional* (Juli 2006).

**Makalah:**

Asia Pasific Economic Cooperation (APEC). *Final Report: Implementing the WTO Agreement on Basic Telecommunications in APEC Member Economies- Questionnaires Project*, Maret 2000.

Bronckers, Marco C.E.J. *Trade and Competition Interlinkages: The Case of Telecom*. Contribution to 'Trade and Competition in the WTO and Beyond' Fondazione Eni Enrico Mattei, Venice, 4-5 Desember 1998.

Findlay, Christopher. *Services Sector Reform And Development Strategies: Issues and Research Priorities*. United Nations Conference on Trade and Development Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 8, 2001.

Roseman, Daniel. "Domestic Regulation and Trade in Telecommunications Services: Experience and Prospects under the GATS." Makalah disampaikan pada OECD-World Bank Services Experts Meeting, Paris, 4-5 Maret 2002.

Sauvre, Pierre. "Been There Not (Quite Yet) Done That: Lessons and Challenges in Services Trade." Working Paper Swiss National Centre of Competence in Research No. 18 Tahun 2006.

United Nations Conference on Trade and Development. "Services Infrastructure For Development And Trade Efficiency Assesment." Makalah disampaikan pada Trade and Development Board Commission on Enterprise, Bussiness Facilitation and Development, Geneva, 20 Januari 1997.

\_\_\_\_\_. *WTO Core Principles And Prohibition: Obligation Relating To Private Practices National Competition Laws And Implications For A Competition Policy Framework*. New York and Geneva: United Nations, 2003.

\_\_\_\_\_. "Trade in Services and Development Implications." Makalah disampaikan pada Trade and Development Board Commission on Trade in Goods and Services, and Commodities Eight session, Geneva, 9-13 Februari 2004.



\_\_\_\_\_. *“Trade in Services and Development Implications.”* Makalah disampaikan pada Trade and Development Board Commission on Trade in Goods and Services, and Commodities Tenth session, Geneva, 6-10 Februari 2006.

\_\_\_\_\_. *“Universal Access To Services.”* Makalah disampaikan pada Trade and Development Board Commission on Trade in Goods and Services, and Commodities Expert Meeting on Universal Access To Service, Geneva, 14-16 November 2006.

United Nations Economic and Social Council. *“Market Access: Developments Since the Uruguay Round, Implications, Opportunities and Challenges in Particular for the Developing Countries and the Least Developed Among Them, in the Context of Globalization and Liberalization.”* Makalah disampaikan pada Substantive session 1998, New York, 6-31 Juli 1998.

WTO. *Trade in Services Basic Documents*, 2006.

**Sumber Referensi Lain:**

Agus Brotosusilo. *Ringkasan Disertasi Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional: Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguard*, 2006.

\_\_\_\_\_. *Dampak Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perekonomian dan Ketahanan Nasional NKRI.* Materi Perkuliahan Legal Drafting, Program Pascasarjana Hukum Ekonomi Universitas Indonesia, 2008.

GATS/SC/43/Suppl.2. *Attachment To The Republic of Indonesia Schedule on Basic Telecommunications.* World Trade Organization, 11 April 1997.

*Masalah yang Muncul Bukan karena Perubahan UUD 1945. Kompas, 28 Agustus 2008.*

World Trade Organization. *Schedule of Commitment Indonesia Communications Sector*. <<http://tsdb.wto.org/default.aspx>>. Diakses pada tanggal 1 Desember 2008.

