

BAB III

LIBERALISASI SEKTOR TELEKOMUNIKASI DI INDONESIA

PERIODE TAHUN 2000 - 2008

Perkembangan ekonomi global dan teknologi telekomunikasi dan informatika telah mendorong terjadinya perubahan sistem dan struktur dunia telekomunikasi di Indonesia. Salah satu perubahan signifikan yang terjadi adalah transformasi struktur pasar telekomunikasi dari monopoli menuju kompetisi dan pembuatan peraturan dan kebijakan yang dibuat oleh negara dalam rangka meningkatkan pertumbuhan industri telekomunikasi dalam negeri menuju peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional. Sementara itu globalisasi informasi dan perdagangan yang terjadi telah menyebabkan pasar menjadi lebih global dan kompetitif termasuk pasar telekomunikasi di Indonesia.

Sejalan dengan fenomena di atas maka pemerintah Indonesia menerbitkan Undang – Undang No. 36 tentang Telekomunikasi sebagai upaya untuk membawa industri telekomunikasi Indonesia menjadi liberal sekaligus mewujudkan komitmen Indonesia sebagai salah satu anggota rezim internasional organisasi perdagangan internasional (*World Trade Organization/WTO*).

Di dalam bab III ini akan dibahas tentang pengaruh rezim internasional terhadap liberalisasi sektor telekomunikasi di Indonesia pada periode tahun 2000 – 2008, komitmen Indonesia di sektor telekomunikasi dalam forum perundingan bidang jasa, kebijakan domestik Indonesia dalam menghadapi liberalisasi sektor telekomunikasi, penanaman modal asing di sektor telekomunikasi, serta manfaat dan tantangan dari pelaksanaan liberalisasi sektor telekomunikasi periode tahun 2000 - 2008.

3.1. Pengaruh Rezim Internasional Terhadap Liberalisasi Sektor Telekomunikasi di Indonesia Periode Tahun 2000 – 2008

Keanggotaan Indonesia di dalam rezim internasional bidang perdagangan yaitu WTO pada 1 Januari 1995 telah mewajibkan Indonesia untuk mematuhi segala aturan yang ada di dalamnya. Pasal XVI ayat 4 (*Miscellaneous Provisions*)

dari *Marakesh Agreement Establishing The World Trade Organization* yang ditandatangani pada tanggal 15 April 1994 menjelaskan bahwa “*Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements*”.⁷⁶ Isi dari pasal ini mewajibkan setiap negara anggota WTO agar memastikan bahwa hukum, peraturan dan prosedur administratif yang dibuat di dalam negaranya harus selaras dengan kewajiban – kewajiban yang ada dalam *Agreement WTO*.

Pada tahun 1997, sesudah bertahun-tahun dirundingkan di Putaran Uruguay dalam rangka GATT, sebagian besar negara di dunia, termasuk semua negara adikuasa telekomunikasi, telah menanda-tangani apa yang dinamakan *World Trade Organization (WTO) Agreement on Basic Telekomunikasi* yang bermaksud untuk meliberalisasikan pasar jasa telekomunikasi dasar.⁷⁷ Sebagai konsekuensinya, sejak 1 Januari 1998 dasar hubungan dalam lingkungan telekomunikasi dunia berubah dari bilateral menjadi multilateral. Pasar jasa telekomunikasi yang dulunya tertutup berubah menjadi terbuka. Seperti jasa lainnya, jasa telekomunikasi diatur dalam traktat internasional *General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Sudah barang tentu perubahan ini tidak akan terjadi serta merta. Namun begitu, suatu pergeseran paradigma yang amat fundamental telah terjadi. Sejak tanggal itu pula, rezim perdagangan dunia, khususnya yang mengenai komitmen untuk mengimplementasikan GATS dalam liberalisasi perdagangan jasa, berlaku pula untuk jasa telekomunikasi.

Rezim internasional bidang keuangan (IMF) juga turut andil dalam terjadinya liberalisasi telekomunikasi di Indonesia. Hal ini tertuang di dalam *Indonesia Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies, May 17, 2000*, dimana IMF menegaskan kepada Indonesia hal – hal sebagai berikut.⁷⁸

1. IMF juga mendorong Indonesia untuk terus giat melaksanakan transformasi sektor telekomunikasi menjadi lingkungan bisnis yang *full competition*.

⁷⁶ *Uruguay Round Agreement: Marakesh Agreement Establishing The World Trade Organization*, diakses dari http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm, pada tanggal 29 Juni 2009 pukul 0.56 WIB.

⁷⁷ Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia.

⁷⁸ *Indonesia Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies, May 17, 2000*, diakses dari <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/idn/02/> pada tanggal 29 Juni 2009 pukul 1.33 WIB

2. Dalam hal privatisasi, Telkom dan Indosat akan mengurangi kepemilikan sahamnya di perusahaan telekomunikasi lainnya selama tahun 2000.
3. Pemerintah Indonesia akan berkonsultasi dengan World Bank untuk finalisasi implementasi UU No. 36 Tahun 1999 tentang telekomunikasi pada bulan Juni 2000 dan melengkapi hal – hal terkait lainnya seperti yang tertuang dalam *Letter of Intent* bulan Januari 2000.
4. Untuk menjamin terlaksananya koordinasi yang efektif, dibentuk tim yang diketuai oleh Deputy Menteri Restrukturisasi dan Privatisasi untuk memandu dan mengarahkan jalannya restrukturisasi dan privatisasi. Tim ini akan bertanggung jawab untuk mempersiapkan *action plan* pada bulan Juni 2000.

Di bawah tekanan IMF dalam reformasi ekonomi, pemerintah Indonesia juga menerbitkan Cetak Biru Telekomunikasi tahun 1999. Bersama dengan UU No. 36/1999, kedua dokumen ini telah membawa negara pada liberalisasi sektor telekomunikasi. Menurut US Trade Representative (USTR), UU tersebut menggambarkan tujuan - tujuan yang melampaui dari apa yang telah dikomitmenkan Indonesia di bawah WTO Basic Telecommunication Agreement (maksimum investasi asing adalah 35% untuk perusahaan jasa telekomunikasi) dan *WTO Pro-Competition Annex* tahun 1997 (transparansi, non diskriminasi, dan *competitive safeguards* bagi perusahaan yang beroperasi di pasar Indonesia).⁷⁹

WTO dan IMF telah membuat Indonesia menjadi tunduk terhadap semua ketentuan yang ada di dalamnya. Ketergantungan ekonomi dan status sebagai negara berkembang yang ingin meningkatkan perdagangan menjadikan Indonesia mau tidak mau harus konsisten untuk menjalankan kewajiban dalam keterikatan dengan 2 (dua) rezim internasional tersebut.

⁷⁹ Ken Zita. *Indonesia Telecom Brief*, diakses dari http://www.ndaventures.com/drupal/docs/Indonesia_Telecom_Brief.pdf pada tanggal 29 Juni 2009 pukul 0.33 WIB.

3.2. Komitmen Indonesia di Sektor Telekomunikasi Dalam Forum Perundingan Bidang Jasa

Perkembangan teknologi telekomunikasi di tingkat internasional yang diikuti dengan peningkatan penggunaannya sebagai salah satu komoditas perdagangan, yang memiliki nilai komersial tinggi, telah mendorong terjadinya berbagai kesepakatan baik dalam lingkup multilateral, regional maupun bilateral. Sebagai negara yang aktif dalam membina hubungan antarnegara atas dasar kepentingan nasional, keikutsertaan Indonesia dalam berbagai kesepakatan menimbulkan berbagai konsekuensi yang harus dihadapi dan diikuti. Sejak penandatanganan *General Agreement on Trade and Services (GATS)* di Marrakesh, Maroko, pada tanggal 15 April 1994, yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994, penyelenggaraan telekomunikasi nasional menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perdagangan internasional. Oleh karena itu, berdasarkan prinsip perdagangan global yang menitikberatkan pada asas perdagangan bebas dan tidak diskriminatif, Indonesia harus menyiapkan diri untuk menyesuaikan penyelenggaraan telekomunikasi dengan ketentuan – ketentuan yang berlaku dalam perdagangan nasional.

Di dalam perundingan bidang jasa Indonesia terikat di dalam perundingan WTO (*World Trade Organization*), AFAS (*ASEAN Framework Agreement on Services*) dan EPA (*Economic Partnership Agreement*) dengan komitmen yang berbeda pada tiap perundingan. Komitmen Indonesia untuk liberalisasi jasa telekomunikasi dasar tersebut dituangkan dalam Jadwal Komitmen (*Schedule of Commitment*).

Sesuai dengan dokumen MTN/GNS W.120 yang berisikan CPC (*Central Product Classification*) tentang subsektor yang ada dalam sektor telekomunikasi, disebutkan bahwa di dalam WTO sektor telekomunikasi dibagi menjadi dua yaitu *Basic Telecommunication Services* yang terdiri dari *voice telephone services, packet-switched data transmission services, circuit-switched data transmission services, telex services, telegraph services, faximile services*, dan *private leased circuit services* serta *Value Added Services* yaitu *email, voice mail, on-line*

information and data base retrieval, electronic data interchange (EDI) dan on-line information and/or data processing.

3.2.1. Komitmen Indonesia Dalam *World Trade Organization* (WTO)

Di dalam WTO Indonesia berkomitmen meliberalisasi pasar telekomunikasi sebesar 35%, yang artinya bahwa Indonesia memberikan izin bagi investor asing untuk menanamkan sahamnya di Indonesia maksimal sebesar 35%. Namun kenyataannya Indonesia telah lebih maju dalam melakukan liberalisasi di sektor telekomunikasi, yaitu melalui *autonomous liberalization*.⁸⁰ Pada tahun 1997, negara-negara dunia menandatangani *World Trade Organization Agreement on Basic Telecommunications* yang bermaksud untuk meliberalisasikan pasar jasa telekomunikasi dasar. Dengan ditandatanganinya *Agreement on Basic Telecommunication* tersebut maka liberalisasi pasar jasa telekomunikasi dasar yang tadinya tertutup berubah menjadi terbuka.

Schedule of Commitment Indonesia terakhir kali diajukan pada tanggal 21 Juli 2006 dalam kerangka negosiasi bidang jasa *General Agreement on Trade and Services* (GATS) dan dalam konteks *Doha Development Agenda* (DDA). Dengan mengajukan SoC ini maka Indonesia bermaksud memperbaharui komitmennya di WTO untuk dapat mencapai liberalisasi yang progresif sebagai salah satu negara berkembang.

SoC yang diajukan Indonesia adalah sebagai berikut.⁸¹

1. Local dan long distance services

Local dan long distance services terdiri dari *public switched telephone service, circuit switched public data network services, dan teleconferencing services*. Di dalam sektor layanan lokal dan sub sektor di dalamnya, kepemilikan saham asing yang diberikan adalah sebesar 35% melalui *joint venture* dengan perusahaan swasta lokal. Indonesia memberikan keterangan di dalam *additional commitment* bahwa periode eksklusivitas untuk layanan lokal akan berakhir pada

⁸⁰ Ditjen Postel. Siaran Pers No. 37/DJPT.1/KOMINFO/VIII/2005 tanggal 11 Agustus 2005, diakses dari http://www.postel.go.id/update/id/baca_info.asp?id_info=132, pada tanggal 2 Maret 2009 pukul 13.53 WIB.

⁸¹ Dokumen World Trade Organization, TN/S/O/IDN, 21 Juli 2006.

tahun 2011 sedangkan periode eksklusivitas untuk layanan jarak jauh akan berakhir pada tahun 2006. Pemerintah kemudian akan mengadakan *review* terhadap kebijakan apabila akan memberikan ijin kepada penyelenggara telekomunikasi lainnya yang ingin menggelar layanan lokal dan interlokal setelah masa eksklusivitas ini berakhir.

2. *International services*

Sektor layanan internasional terdiri dari *public switched telephone service*, *circuit switched public data network services* dan *teleconferencing services*. Di dalam sektor *international services* dan sub sektor di dalamnya, pembukaan saham asing yang diberikan adalah sebesar 35% melalui *joint venture* dengan perusahaan swasta lokal. Akan tetapi di dalam *limitation on market access*, *cross border supply* dan *consumption abroad*-nya bersifat *none* kecuali untuk *international call back* yang tidak diijinkan. Di dalam *additional commitment* dijelaskan bahwa periode eksklusivitas untuk layanan internasional akan berakhir pada tahun 2005. Pemerintah kemudian akan mengadakan *review* terhadap kebijakan dengan memperhatikan ijin yang akan diberikan kepada penyelenggara – penyelenggara layanan dimaksud setelah berakhirnya masa eksklusivitas ini.

3. *Domestic services*

Sektor domestik terdiri *mobile cellular telephone services*, *internet access services*, *regional and national paging services*, *public payphone services*, *voice mail services*, *electronic mail services*, *computer time sharing services*, *videotext services*, *electronic mail box*, *file transfer services*, *home telemetering alarm*, *entertainment services*, dan *management information services*. Kepemilikan oleh saham asing dibatasi hanya 35% melalui *joint venture* dengan perusahaan swasta lokal.

Meskipun SoC ini sudah diajukan dalam GATS tapi Indonesia tetap dapat mengubah isinya berdasarkan hasil dari negosiasi terakhir. Besarnya komitmen yang diajukan Indonesia dalam WTO tidak mengalami perubahan dari sejak pertama kali SoC disampaikan pada tahun 1997 – sampai sekarang.

3.2.2. Komitmen Indonesia Dalam *ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)*

Selain terikat dalam komitmen di WTO, di kawasan regional Indonesia juga memberikan komitmen di bidang jasa sektor telekomunikasi dalam AFAS (*ASEAN Framework Agreement on Services*). Liberalisasi perdagangan jasa di ASEAN dilakukan melalui AFAS yang ditandatangani pada KTT ASEAN ke-5 di Bangkok, Thailand pada tanggal 15 Desember 1995. AFAS bertujuan untuk meningkatkan kerjasama di bidang jasa, mengurangi secara substantif hambatan perdagangan sektor jasa dan meliberalisasi lebih jauh sektor jasa daripada yang disepakati dalam GATS.⁸² Sesuai dengan tujuan AFAS negara anggota ASEAN akan saling menyampaikan SC melebihi (*beyond*) dari yang telah dibuat untuk WTO/GATS. Pengertian melebihi adalah baik secara cakupan (*coverage*) yaitu dengan menambah sektor/subsektor/kegiatan maupun tingkat liberalnya (*depth*) dari komitmen yang dibuat. Untuk itu Deklarasi Bangkok 1995 menetapkan sektor/subsektor yang harus dicantumkan kedalam SC yaitu jasa keuangan, telekomunikasi, pariwisata, angkutan laut, angkutan udara konstruksi dan bisnis.

Komitmen yang diberikan Indonesia dalam forum AFAS untuk kepemilikan saham asing (*foreign equity participation*) pada tahun – tahun sebelumnya adalah sebesar 40% untuk *basic telecommunication services*. Namun pada tahun 2008, Indonesia telah menaikkan batas kepemilikan saham asing menjadi 49% hingga 51% tergantung pada jenis layanan yang akan dimasuki oleh investor asing. Untuk *layanan local service, long distance service, international, domestic* dan *internet access services*, investor asing hanya diijinkan sebesar 49% melalui *joint venture* dengan perusahaan swasta lokal. Sedangkan *telex services, telegraph services, dan regional and national paging service*, investor asing dibatasi kepemilikan asingnya hingga 51%.

SoC yang diajukan Indonesia dalam AFAS adalah sebagai berikut.⁸³

1. *Local, Long Distance dan International Services*

Local dan *long distance services* terdiri dari *public switched telephone service, circuit switched public data network services, dan teleconferencing*

⁸² Syamsul Arifin, Dian Ediana Rae, & Charles P.R. Joseph (ed.). Op.cit. Hal 193

⁸³ Dokumen AFAS Paket ke-7

services. Batas kepemilikan asing adalah sebesar 49% melalui joint venture dengan persahaan swasta lokal. Tenaga ahli asing juga dibatasi hanya 20 orang.

2. Untuk layanan *telex services*, *telegraph services*, dan *regional and national paging service*, kepemilikan saham asing maksimal sebesar 51% dengan batas tenaga ahli adalah sebanyak 20 orang.

Meskipun prinsip liberalisasi sektor jasa dalam kerangka AFAS adalah GATS plus, komitmen yang dicapai dalam AFAS hanya sedikit lebih baik dari komitmen yang dicapai dalam GATS.

3.1.3. Komitmen Indonesia Dalam *Economic Partnership Agreement* (EPA)

Dalam forum kerjasama bilateral Indonesia pernah melakukan liberalisasi bidang jasa dengan Jepang dalam kerangka *Indonesia – Japan Economic Partnership Agreement* (IJ - EPA). Di dalam forum ini, Indonesia memberikan batasan kepemilikan saham asing di sektor telekomunikasi adalah sebesar 40% terhadap investor dari Jepang. Perjanjian IJ - EPA ini telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia pada melalui Perpres No. 36 Tahun 2008. Dengan diratifikasinya perjanjian ini oleh kedua negara, maka untuk perusahaan Jepang yang akan menanamkan sahamnya di Indonesia hanya bisa investasi sebesar 40%. Sedangkan untuk perusahaan Jepang yang sudah berinvestasi sebelum adanya perjanjian IJ – EPA maka kepemilikan sahamnya tidak akan mengalami perubahan. Sampai saat ini perusahaan Jepang yang beroperasi di Indonesia untuk sektor telekomunikasi adalah PT. KDDI di jasa internet.

SoC Indonesia yang disampaikan dalam IJ - EPA adalah sebagai berikut.⁸⁴

1. *Local, Long Distance* dan *International Services* yang terdiri dari *voice telephone services*, *packet switched data transmission*, *circuit switched data transmission services*, *telex services*, *faximile services*, dan *private leased circuit services* dibatasi kepemilikan asingnya hanya sebesar 40% dengan tenaga ahli sebanyak 20 orang.

⁸⁴ Dokumen SoC IJ – EPA Sektor Telekomunikasi.

2. *Internet Services* yang meliputi *electronic mail* dan *voice mail* dibatasi kepemilikan asingnya sebesar 40% dengan tenaga ahli sebanyak 20 orang.

Dari ketiga perundingan bidang jasa (WTO, AFAS dan EPA) tersebut, terlihat bahwa komitmen yang diberikan Indonesia untuk penanaman modal asing ternyata cukup besar. Hal ini dikarenakan Indonesia sebagai negara berkembang sangat membutuhkan modal untuk perkembangan industri telekomunikasi dalam negeri. Besarnya komitmen yang diberikan oleh Indonesia tersebut tidak boleh berkurang, bahkan sangat diharapkan agar lebih besar atau terbuka.

3.3. Kebijakan Domestik Indonesia Dalam Menghadapi Liberalisasi Sektor Telekomunikasi di Indonesia Periode Tahun 2000 – 2008

Indonesia saat ini sedang menuju suatu reformasi kebijakan sektor telekomunikasi. UU No. 36/1999 tentang Telekomunikasi telah membawa reformasi dalam generasi penyelenggaraan telekomunikasi yang menghasilkan *full competition* di sektor yang strategis ini. Prioritas pemerintah adalah implementasi UU Telekomunikasi dan pembangunan kerangka peraturan yang penting untuk terlaksananya liberalisasi di sektor telekomunikasi. Berdasarkan Cetak Biru Kebijakan Telekomunikasi Indonesia, kebijakan pemerintah Indonesia untuk melaksanakan liberalisasi telekomunikasi mempunyai tujuan sebagai berikut.⁸⁵

- a. Meningkatkan kinerja telekomunikasi dalam rangka mempersiapkan ekonomi Indonesia menghadapi globalisasi yang secara konkrit diwujudkan dalam kesepakatan WTO, APEC dan AFTA untuk menciptakan perdagangan dunia yang bebas;
- b. Melaksanakan liberalisasi telekomunikasi sesuai dengan kecenderungan global yang meninggalkan struktur monopoli dan beralih ke tatanan yang berdasarkan pada persaingan;
- c. Meningkatkan transparansi dan kejelasan proses pengaturan (regulasi) sehingga investor mempunyai kepastian dalam membuat rencana penanaman modalnya;

⁸⁵ -----, *Cetak Biru Telekomunikasi, Kebijakan Pemerintah Tentang Telekomunikasi Indonesia*. (1999). Jakarta, , hal.6

- d. Memfasilitasi terciptanya kesempatan kerja baru di seluruh wilayah Indonesia;
- e. Membuka peluang penyelenggara telekomunikasi nasional untuk menggalang kerjasama dalam skala global, dan
- f. Membuka lebih banyak kesempatan berusaha, termasuk bagi usaha kecil, menengah dan koperasi.

Undang – Undang No. 36 tahun 1999 juga memberikan kerangka kerja untuk regulasi telekomunikasi, perbaikan pasar dan restrukturisasi berdasarkan 3 (tiga) poin utama:

- a. Pengurangan semua bentuk monopoli dengan meningkatkan kompetisi di semua segmen dan mencegah pelanggaran kekuatan pasar;
- b. Penghilangan semua bentuk diskriminasi terhadap swasta yang akan menggelar bisnis jasa telekomunikasi dan jaringan telekomunikasi;
- c. Pembedaan peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan, pengatur, pengawasan dan pengendali.

Dengan lahirnya UU No. 36 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No. 8 Tahun 1989 maka pemerintah dituntut untuk melakukan banyak reformasi di industri telekomunikasi apalagi dengan keikutsertaan sebagai anggota WTO yang terikat dengan komitmen yang telah diajukan sehingga telah menjadikan komitmen tersebut sebagai posisi Indonesia dalam perundingan di WTO. Aturan – aturan dalam kerangka WTO (GATS) di jasa telekomunikasi yang mutlak harus diikuti oleh negara – negara anggotanya, yaitu *Reference Paper on Regulatory Principles for Basic Telecommunication Services* dan *Annex on Telecommunication* yang merupakan suatu perangkat pengaturan untuk menjamin kompetisi yang sehat. Kedua aturan ini merupakan keharusan negara anggota untuk memasukkannya dalam regulasi nasional. Hal tersebut mengakibatkan Indonesia mempunyai kewajiban untuk memasukkan beberapa ketentuan dari persetujuan tersebut ke dalam regulasi nasional yang kemudian dituangkan dalam UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

3.3.1. Reference Paper on Regulatory Principles for Basic Telecommunication Services

Beberapa prinsip - prinsip penting dalam *Reference Paper* WTO yang harus diterapkan oleh kebijakan Indonesia adalah:

a. Competitive Safeguards⁸⁶

1. *Prevention of anti-competitive practices in telecommunication* (pencegahan praktek anti-kompetisi dalam telekomunikasi). Tindakan pencegahan praktek anti-kompetisi harus oleh penyelenggara dominan (*incumbent*) terhadap penyelenggara baru harus dilakukan untuk mencegah terjadinya praktek anti-kompetisi.
2. *Safeguards* (perlindungan). Praktek anti-kompetisi hendaknya mencakup, antara lain melakukan tindakan preventif terhadap subsidi silang atas layanan yang diberikan, menggunakan informasi untuk kepentingan kompetitor, tidak memberikan informasi kepada penyedia jasa lainnya khususnya tentang informasi teknis atau informasi lainnya yang berkaitan dengan penyediaan jasa telekomunikasi.

Competitive safeguards ini diatur dalam UU No. 36/1999 pasal 10 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Keputusan Menteri No. 33/2004 tentang Pengawasan Kompetisi Yang Sehat Dalam Penyelenggaraan Jaringan Tetap dan Penyelenggaraan Jasa Teleponi Dasar. Kedua regulasi tersebut mendukung adanya lingkungan akses telekomunikasi yang terbuka, transparan, adil dan non diskriminasi. Terminasi dini hak eksklusivitas PT. Telkom atas layanan telepon tetap lokal dan interlokal serta PT. Indosat atas layanan internasional adalah awal berakhirnya monopoli menuju duopoli yang berjalan menuju arah kompetisi dengan semakin banyak munculnya penyelenggara atau operator telekomunikasi.

⁸⁶ *Dokumen Telecommunication Services: Reference Paper*, diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm, pada tanggal 28 Maret 2009 pukul 23.22 WIB.

b. *Interconnection*⁸⁷

Interkoneksi mempunyai pengaruh yang sangat penting dalam pemberlakuan kompetisi yang efektif di bidang jasa telekomunikasi karena tingkat harga interkoneksi yang efektif akan memberikan insentif bagi investasi dan pembangunan jaringan telekomunikasi. Interkoneksi adalah keterhubungan antar jaringan telekomunikasi dari penyelenggara telekomunikasi yang berbeda. Secara teknis dapat dikatakan sebagai hubungan fisik jaringan yang dilalui oleh sebuah *carrier* dengan jaringan lain.

Prinsip – prinsip yang harus diterapkan tentang interkoneksi yang terdapat dalam *reference paper* adalah sebagai berikut:

1. “*Under non-discriminatory terms, conditions (including technical standards and specifications) and rates and of a quality no less favourable than that provided for its own like services or for like services of non-affiliated service suppliers or for its subsidiaries*” yang intinya adalah non diskriminasi. Prinsip ini sejalan dengan prinsip MFN (Most Favoured Nation) yang melarang negara anggotanya untuk memberikan perlakuan yang berbeda terhadap penyedia jasa nasional dan asing.
2. “*Cost-oriented rates that are transparent, reasonable, having regard to economic feasibility, and sufficiently unbundled so that the supplier need not pay for network components or facilities that it does not require for the service to be provided*” (biaya yang transparan, masuk akal, yang mengacu pada kemudahan ekonomi, dan penentuan harga interkoneksi harus ditentukan berdasarkan harga dan transparan).

Prinsip transparansi (*transparency*) merupakan salah satu prinsip yang merupakan pilar utama dalam GATS mengingat penentuan tarif interkoneksi harus diketahui oleh umum/*public availability of the procedures for interconnection negotiations*. Tahun 2007 adalah pertama kalinya industri telekomunikasi Indonesia menerapkan peraturan interkoneksi berbasis biaya.⁸⁸ Hal ini melahirkan sistem yang lebih transparan di antara semua operator

⁸⁷ Reference Paper.Op.cit

⁸⁸ *Studi Tentang Kepemilikan Saham Dalam Industri Telekomunikasi*. (2008). Badan Litbang SDM, Depkominfo. Bandung: PT. LAPI ITB. Hal. 65.

telekomunikasi di Indonesia. Karena lalu lintas aktivitas percakapan dan data terus meningkat, maka peraturan interkoneksi berbasis biaya akan dapat mengarah pada pengurangan tariff interkoneksi dalam jangka panjang. Kebutuhan biaya interkoneksi yang dihitung berdasarkan biaya sebenarnya sangat mendesak dalam rangka mendorong pertumbuhan akses dari industri yang kompetitif dan mendorong pertumbuhan panggilan. Kebutuhan penempatan biaya pada porsinya dimaksudkan agar minat investasi di jaringan akses bertumbuh dan mendorong pertumbuhan panggilan khususnya panggilan jarak jauh.

3. *“To resolve disputes regarding appropriate terms, conditions and rates for interconnection within a reasonable period of time, to the extent that these have not been established previously”*(mekanisme penyelesaian sengketa harus dilaksanakan oleh badan regulator telekomunikasi yang independen).

Masalah interkoneksi di Indonesia diatur dalam pasal 25 UU No.36/1999 yang isinya menyebutkan bahwa setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi berhak untuk mendapatkan interkoneksi dari penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya dan setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib menyediakan interkoneksi apabila diminta oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya. Pelaksanaan interkoneksi tersebut di atas dilaksanakan berdasarkan prinsip pemanfaatan sumber daya secara efisien, keserasian sistem dan perangkat telekomunikasi, peningkatan mutu pelayanan; dan persaingan sehat yang tidak saling merugikan. Selain itu interkoneksi juga diatur dalam PP No. 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi dan Permen Kominfo No. 08 Tahun 2006 tentang Interkoneksi.

c. *Universal Services*⁸⁹

Selama ini penyelenggaraan telekomunikasi masih terfokus pada daerah komersial sehingga daerah non komersial kurang mendapat perhatian meskipun penyelenggara telekomunikasi masih mempunyai kewajiban untuk memberikan kontribusi pelayanan universal dalam bentuk penyediaan sarana dan prasarana telekomunikasi di daerah non komersial/pedalaman. Penyediaan sarana dan

⁸⁹ Reference Paper. Op.cit

prasarana telekomunikasi di daerah pedalaman disebut dengan istilah USO (*Universal Service Obligation*) atau KPU (Kewajiban Pelayanan Universal). Sasaran wilayah USO adalah wilayah tertinggal, wilayah terpencil dan wilayah perbatasan, sedangkan klasifikasi wilayah meliputi wilayah yang *mature* (sudah siap secara komersial), wilayah *semi mature* (kebutuhan sudah matang tapi belum memenuhi syarat secara komersial) dan wilayah *non mature* (kebutuhan belum terlihat).⁹⁰

UU No. 36/1999 mengatur tentang USO pada pasal 16 ayat 1 yang menyebutkan bahwa setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memberikan kontribusi dalam pelayanan universal agar kebutuhan masyarakat terutama yang hidup di daerah terpencil atau belum berkembang akan akses telepon dapat dipenuhi (diutamakan daerah perintisan, pedalaman, pinggiran, terpencil, dan atau daerah yang secara ekonomi kurang menguntungkan). Isi dari pasal tersebut selaras dengan point 3 (tiga) dari *reference paper* yang menjelaskan tentang *universal services*, sebagai berikut:

“any member has the right to define the kind of universal service obligation it wishes to maintain. Such obligations will not be regarded as anti-competitive per se, provided they are administered in a transparent, non discriminatory and competitively natural manner and are not more burdensome than necessary for the kind of universal service defined by the Member” (setiap negara anggota berhak untuk menentukan jenis layanan USO yang akan dikembangkan. Kewajiban – kewajiban tersebut tidak dianggap anti kompetisi, karena kewajiban – kewajiban tersebut diatur secara transparan, non-diskriminasi dan dalam sikap yang kompetitif dan tidak memberatkan

Mengingat pelaksanaan USO yang tidak mudah, maka pelaksanaan USO di Indonesia berpegang pada prinsip – prinsip umum USO sebagai berikut.⁹¹

1. Transparan, dimana seluruh proses regulasi, dokumen dan informasi yang mengatur dan mendukung pengumpulan dan pendistribusian dana harus diketahui oleh publik;

⁹⁰ _____ Laporan Tahunan Balai Telekomunikasi dan Informatika Pedesaan, Ditjen Postel Tahun 2008. Hlm. 25

⁹¹ Tim Kajian Ditjen Postel. 2006. *Naskah Kajian Undang – Undang Nomor 36 Tahun 1999 Dikaitkan Dengan Perkembangan Konvergensi Telematika*. Jakarta. Hal. 56.

2. Non-diskriminasi, yaitu cara penghimpun dan pendistribusian fasilitas, layanan, negara asal, kelas pelanggan, teknologi tidak boleh dibedakan antara satu operator dengan operator lainnya;
3. Tarif adil dan wajar yaitu penentuan yang berdasarkan pada biaya;
4. Tarif terjangkau.

Untuk mendukung pelaksanaan USO, diterbitkanlah Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 34 Tahun 2004 tentang Kewajiban Pelayanan Universal, yang intinya mengatur mengenai:

1. Pembangunan Kewajiban Pelayanan Universal (KPU) yang merupakan hak masyarakat terutama di daerah perintisan (daerah KPU/USO) yang tidak disentuh oleh penyelenggara telekomunikasi karena pertimbangan komersial;
2. Dana pembangunan KPU bersumber dari kontribusi penyelenggara sebesar 0,75% dari pendapatan kotor dengan memperhatikan *bad debt* dan beban interkoneksi;
3. Pemerintah akan menetapkan penyelenggara jaringan telekomunikasi atau penyelenggara jasa telekomunikasi untuk pelaksanaan USO.

Sampai dengan tahun 2008 program penyediaan akses telekomunikasi dan informatika pedesaan dibagi dalam tiga tahap, yaitu:⁹²

1. Jangka Pendek: Terwujudnya desa berdering pada tahun 2009 sebanyak 31.824 desa di seluruh Indonesia;
 2. Jangka Menengah: Terwujudnya desa punya internet (desa pintar) tahun 2015 dengan mengimplementasikan pelayanan akses informasi di seluruh kecamatan;
 3. Jangka Panjang: Terwujudnya masyarakat informasi (*information society*) pada tahun 2025 melalui penyelenggaraan pemusatan pelatihan, pemanfaatan akses informasi, penyelenggaraan TV broadcast (*aggregated broadcast*) berbasis kebutuhan masyarakat dan pelayanan informasi lainnya.
- Menurut Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 11 Tahun 2007 pada pasal 1 ayat 9 tentang Penyediaan Kewajiban Pelayanan Universal

⁹² _____ Laporan Tahunan Balai Telekomunikasi dan Informatika Pedesaan, Ditjen Postel Tahun 2008. Hal. 11.

Komunikasi, bahwa yang dimaksud dengan Kewajiban Pelayanan Universal adalah kewajiban yang dibebankan kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi dan atau jasa telekomunikasi untuk memenuhi aksesibilitas bagi wilayah atau sebagian masyarakat yang belum terjangkau oleh penyelenggara jaringan dan atau jasa telekomunikasi.

Sedangkan kewajiban penyelenggara telekomunikasi berdasarkan Pasal 2 Permen No. 11 / PER / M.KOMINFO/ 04 / 2007 adalah bahwa setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi dan/atau jasa telekomunikasi wajib dikenakan KPU telekomunikasi dalam bentuk prosentase tertentu dari pendapatan kotor penyelenggara telekomunikasi setiap tahun yang diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri. Pasal 4 ayat 1 Permen tersebut juga mengatur bahwa dalam kewajiban pelayanan universal telekomunikasi, maka pelayanan telekomunikasi harus dapat memberikan layanan jasa teleponi dasar dan selanjutnya harus dapat dikembangkan ke tahap penyediaan layanan jasa multimedia dan layanan telekomunikasi berbasis informasi lainnya.

Berdasarkan laporan tahunan Ditjen Postel tahun 2008, teledensitas⁹³ telepon tetap mengalami penurunan seiring dengan naiknya teledensitas layanan FWA (Fixed Wireless Access/Telepon Tetap Nirkabel) dan seluler yang ditandai dengan bermunculannya operator baru dan tariff telepon yang semakin murah. (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Teledensitas PSTN, FWA dan Seluler

Jenis Layanan	2004	2005	2006	2007	2008
PSTN	8,703,218	8,824,467	8,806,702	8,717,872	8,674,228
FWA	1,673,081	4,683,363	6,014,031	10,811,635	21,374,952
	10,376,299	13,507,830	14,820,733	19,529,507	30,049,180
Seluler	30,336,607	46,992,118	63,803,015	93,386,881	140,584,252
Teledensitas	2004	2005	2006	2007	2008
PSTN	4.02%	4.03%	3.97%	3.88%	3.81%
FWA	0.77%	2.14%	2.71%	4.81%	9.53%

⁹³ Teledensitas adalah tingkat kepadatan pemakaian telepon dibandingkan seratus penduduk.

Seluler	14.02%	21.44%	28.73%	41.52%	61.72%
Jumlah Penduduk berdasarkan proyeksi BPS	216,381,600	219,204,700	222,051,300	224,904,900	227,779,100

Sumber: Laporan Tahunan Ditjen Postel 2008

Pertumbuhan jaringan dan pelanggan telepon dalam 5 (lima) tahun terakhir terlihat sangat lambat. Jika di tahun 2004, pertumbuhan telepon tetap sebesar 4,02% maka pada tahun 2005 hanya mengalami sedikit kenaikan menjadi 4,03% sedangkan pada tahun 2006 – 2008 terus mengalami penurunan hingga teledensitas telepon tetap hanya sebesar 3,81% di tahun 2008.

Pasar telepon tetap atau *fixed line* adalah layanan yang dikuasai oleh PT. Telkom. Pembangunan telepon tetap adalah pembangunan yang membutuhkan biaya investasi sangat besar. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa volume percakapan telepon tetap dari tahun ke tahun mengalami penurunan yang cenderung menyebabkan pendapatan dari telepon tetap mengalami penurunan.

USO Tahun 2008 mencapai realisasi 86,47% dari targetnya sebesar 84.421.584. Tidak tercapainya penerimaan USO disebabkan adanya penurunan pendapatan operator seluler yang diprediksikan karena diberlakukannya penurunan tariff interkoneksi berbasis biaya pada bulan April 2008, dimana tariff interkoneksi untuk telepon tetap turun 20-40% dan tariff interkoneksi seluler turun 5-20% serta perang tariff layanan *on net* dan *off net* antar operator seluler.⁹⁴

d. Public availability of licensing criteria⁹⁵

Pasal 11 tentang Perijinan UU No. 36/1999 menjelaskan bahwa izin untuk penyelenggaraan telekomunikasi adalah atas persetujuan Menteri dengan memperhatikan prinsip tata cara yang sederhana, proses yang transparan, adil dan tidak diskriminatif, serta penyelesaian dalam waktu yang singkat.

Licensing atau perijinan yang disebutkan dalam pasal 11 ini adalah sebagai implementasi dari isi reference paaper on telecommunication tentang *public*

⁹⁴ Laporan Tahunan Balai Telekomunikasi dan Informatika Pedesaan Tahun 2008. Hal. 21 .

⁹⁵ Reference Paper. Op. Cit

availability of licensing criteria (ketersediaan publik akan kriteria perijinan) yang menjelaskan sebagai berikut:

“Where a licence is required, the following will be made publicly available:

1. *All the licencess criteria and the period of time normally required to reach a decision concerning an application for a licence and*
2. *The terms and conditions of individual licences.*

The reasons for the denial of a licence will be made known to the applicant upon request.” (Ketika perijinan dibutuhkan, maka hal – hal di bawah ini harus tersedia untuk publik:

1. Semua kriteria perijinan dan jangka waktu normalnya dibutuhkan untuk dapat mencapai keputusan terkait aplikasi perijinan dan
2. Persyaratan dan kondisi perijinan individu.

Alasan atas penolakan perijinan akan diberitahukan kepada pemohon berdasarkan permintaan).

Perizinan penyelenggaraan telekomunikasi dimaksudkan sebagai upaya Pemerintah dalam rangka pembinaan untuk mendorong pertumbuhan penyelenggaraan telekomunikasi yang sehat. Diharapkan bahwa liberalisasi perijinan bagi perusahaan baru dan kompetisi yang efektif dalam layanan telekomunikasi secara umum berhasil meningkatkan produktivitas, menurunkan harga, serta memperbaiki kualitas.

e. Independent regulators⁹⁶

Dalam era kompetisi yang ditandai dengan meningkatnya peran swasta selaku penyelenggara jaringan atau jasa telekomunikasi (era multioperator), maka dibutuhkanlah sebuah lembaga yang mengatur dan menjalankan fungsi regulasi, pengawasan dan pengendalian yang bersifat sangat professional dan independent untuk menjamin terdapatnya perlindungan konsumen, lingkungan persaingan yang adil, serta tercapainya tujuan pembangunan telekomunikasi di Indonesia. *The 1997 Agreement on Basic Telecommunications*, mendorong negara – negara anggota WTO untuk membentuk sebuah badan regulasi independen. Syarat utama dari badan regulasi independen adalah⁹⁷:

⁹⁶ Reference Paper. Op.Cit

⁹⁷Sasmito Dirdjo. *Menunggu Lahirnya Badan Regulasi Telematika Yang Independen*. Kompas tanggal 11 Februari 2002, diakses dari www2.kompas.com/kompas-cetak/0202/11/.../menu27.htm, pada tanggal 13 Desember 2009 pukul 11.02 WIB.

1. Badan regulasi independen harus terpisah dari operator
2. Adanya peraturan pemerintah yang jelas mengenai status dan kedudukan regulator independen.
3. Pelaksanaan kebijakan dituntun oleh Undang-Undang, sedangkan Menteri Sektoral hanya berfungsi untuk memberi arahan dan tidak mencampuri tugas sehari – hari regulasi.

Di dalam reference paper dinyatakan bahwa *“the regulatory body is separate from, and not accountable to, any supplier of basic telecommunication services. The decisions of and the procedures used by regulators shall be impartial with respect to all market participants”*(badan regulasi terpisah dari, dan tidak berhubungan dengan penyelenggara jasa telekomunikasi dasar. Keputusan regulator dan prosedur yang digunakan oleh regulator harus adil dalam penerapannya terhadap peserta pasar).

Oleh karena itu perlu dipisahkan antara fungsi kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian sektor telekomunikasi. Fungsi kebijakan adalah tetap harus berada di tangan pemerintah, dalam hal ini menteri yang menangani bidang telekomunikasi. Sedangkan fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian untuk melaksanakan kebijakan di sektor telekomunikasi, dilaksanakan oleh badan regulasi yang kompeten.

Menurut UU No.36/1999 tentang Telekomunikasi pasal 4 ayat 2 dinyatakan bahwa pembinaan telekomunikasi diarahkan untuk meningkatkan penyelenggaraan telekomunikasi yang meliputi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian. Di dalam penjelasan atas pasal tersebut disebutkan bahwa:⁹⁸

- a. Fungsi penetapan kebijakan, antara lain perumusan mengenai perencanaan dasar strategis dan perencanaan dasar teknis telekomunikasi nasional;
- b. Fungsi pengaturan mencakup kegiatan yang bersifat umum dan atau teknis operasional yang antara lain, tercermin dalam pengaturan perizinan dan persyaratan dalam penyelenggaraan telekomunikasi;

⁹⁸ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi dalam Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Pos dan Telekomunikasi. Hal. 25.

- c. Fungsi pengendalian dilakukan berupa pengarahan dan bimbingan terhadap penyelenggaraan telekomunikasi;
- d. Fungsi pengawasan adalah pengawasan terhadap penyelenggaraan telekomunikasi, termasuk pengawasan terhadap penguasaan, perusahaan, pemasukan, perakitan, penggunaan frekuensi dan orbit satelit, serta alat, perangkat, sarana dan prasarana telekomunikasi;
- e. Fungsi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian dilaksanakan oleh Menteri. Sesuai dengan perkembangan keadaan, fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan telekomunikasi dapat dilimpahkan kepada suatu badan regulasi;
- f. Dalam rangka efektivitas pembinaan, pemerintah melakukan koordinasi dengan instansi terkait, penyelenggara telekomunikasi, dan mengikutsertakan peran masyarakat.

Pasal 5 dari UU No.36/1999 yang menjelaskan bahwa dalam rangka pembinaan telekomunikasi maka pemerintah melibatkan peran serta masyarakat yang diselenggarakan oleh lembaga mandiri yang dibentuk untuk maksud tersebut, juga mendukung penjelasan butir e dari penjelasan pasal 4 (2) di atas. Oleh karena itu pemerintah Indonesia membentuk badan regulasi independen yang dikenal dengan nama Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) melalui Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 Tahun 2003 tentang penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) yang kemudian diubah menjadi Peraturan Menteri Kominfo No. 25/Per/M.Kominfo/11/2005 tentang Perubahan Pertama atas Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 Tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.

f. *Allocation and use of scarce resources*⁹⁹

“Any procedures for the allocation and use of scarce resources, including frequencies, numbers and rights of way, will be carried out in an objective, timely, transparent and non-discriminatory manner. The current state of allocated frequency bands will be made publicly available”(Semua prosedur tentang alokasi dan penggunaan sumber daya yang terbatas termasuk di dalamnya frekuensi, penomoran akan diselenggarakan secara

⁹⁹ Reference Paper. Op.Cit

objektif, berkala, transparan dan non diskriminasi. Negara yang menjadi tempat lokasi band frekuensi akan dipublikasikan).

Peningkatan peran masyarakat dalam penyelenggaraan telekomunikasi tidak mengurangi prinsip dasar yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945, yaitu bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, hal – hal yang menyangkut pemanfaatan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit yang merupakan sumber daya alam yang terbatas dikuasai oleh negara.

Menurut pasal 33 UU No.36/1999 penggunaan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit wajib mendapatkan izin pemerintah dan harus sesuai peruntukannya dan tidak saling mengganggu. Pemerintah juga melakukan pengawasan dan penendalian penggunaan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit. Dari pasal ini dapat kita lihat bahwa pemberian ijin penggunaan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit didasarkan kepada ketersediaan spektrum frekuensi radio yang telah dialokasikan untuk keperluan penyelenggaraan telekomunikasi termasuk siaran sesuai peruntukannya. Tabel alokasi frekuensi radio disebarluaskan dan dapat diketahui oleh masyarakat secara transparan.

3.3.2. *Annex on Telecommunication*¹⁰⁰

Mengingat kekhususan sektor jasa telekomunikasi dan peran gandanya sebagai sektor tersendiri dalam kegiatan ekonomi dan sebagai sarana dari kegiatan ekonomi lainnya, selain *Reference Paper on Regulatory Principles for Basic Telecommunication Services*, anggota WTO menyetujui adanya *Annex on Telecommunication* dengan tujuan untuk memperluas ketentuan dari persetujuan di bidang telekomunikasi yang berkaitan dengan faktor – faktor yang mempengaruhi akses dan penggunaan jasa dan jaringan telekomunikasi umum. Beberapa pengertian atau definisi yang tercantum dalam *Annex on Telecommunication*, diantaranya:

¹⁰⁰ *Dokumen Service: Agreement. Annex on Telecommunications*, diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/12-tel_e.htm, pada tanggal 28 Maret 2009 pukul 22.29 WIB.

- a. *Telecommunication* adalah transmisi dan penerimaan signal oleh sarana electromagnetic.
- b. *Public telecommunications transport service* adalah setiap jasa telekomunikasi yang dipersyaratkan dengan tegas atau efektif oleh suatu negara untuk ditawarkan kepada publik secara umum. Jasa – jasa itu dapat meliputi antara lain telegraph, telepon, telex dan transmisi data.
- c. *Public telecommunications transport network* adalah infrastruktur dari telekomunikasi umum yang memungkinkan terjadinya telekomunikasi antar poin terminasi jaringan yang terdefinisi.
- d. *Intra-corporate communications* adalah telekomunikasi dimana sebuah perusahaan berkomunikasi di dalam perusahaannya atau dengan atau di antara cabangnya dan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan suatu negara.
- e. *Transparency* adalah setiap anggota harus menjamin bahwa informasi yang relevan terkait kondisi yang mempengaruhi akses terhadap infrastruktur dan jasa telekomunikasi umum serta pemanfaatannya harus dipublikasikan kepada masyarakat umum.
- f. *Access to and use of Public Telecommunications Transport Networks and Services*, akses kepada penggunaan infrastruktur dan jasa telekomunikasi umum, setiap negara harus menjamin bahwa setiap pemasok jasa dari negara lain diberikan akses untuk dan menggunakan infrastruktur dan jasa telekomunikasi umum dengan persyaratan dan kondisi yang wajar dan tanpa diskriminasi.
- g. *Technical Cooperation*, kerjasama teknis, jaringan telekomunikasi yang maju di masing – masing negara adalah sangat penting untuk perluasan perdagangan internasional di bidang jasa-jasa.
- h. *Relation to International Organizations and Agreements*, hubungan dengan organisasi internasional dan kesepakatan - kesepakatan. Negara anggota memahami pentingnya standar internasional untuk kesesuaian operasi jasa dan jaringan telekomunikasi secara global dan mulai mempromosikan standar tersebut melalui badan internasional yang terpadu yaitu *International Telecommunication Union* dan *International Organization for*

Standardization. Negara anggota juga memahami peranan organisasi non pemerintah dalam menjamin efisiensi pelaksanaan jasa telekomunikasi global dan domestik.

3.4. Penanaman Modal Asing Di Sektor Telekomunikasi Periode Tahun 2000 – 2008

Menurut UU Penanaman Modal No. 25/2007 pasal 3 dijelaskan tentang tujuan penanaman modal secara umum adalah sebagai berikut:

“Tujuan penyelenggaraan penanaman modal, antara lain untuk:

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional*
- b. Menciptakan lapangan kerja*
- c. Meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan*
- d. Meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional*
- e. Meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional*
- f. Mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan*
- g. Mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri; dan*
- h. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat”*

Industri telekomunikasi di Indonesia yang padat modal masih membutuhkan peran serta asing dalam hal pembiayaan dan investasi. Keterbatasan dana oleh pemerintah maupun penyelenggara telekomunikasi berakibat pada masuknya investasi asing dalam pembangunan telekomunikasi. Di awal tahun 1990-an, telekomunikasi memiliki nilai investasi yang tinggi, namun sempat terjadi penurunan di masa krisis. Kondisi ini diperparah dengan cepatnya perubahan teknologi yang membutuhkan investasi baru. Semenjak liberalisasi di sektor telekomunikasi didengungkan, telah banyak investor asing yang mulai menanamkan modalnya di Indonesia karena perusahaan telekomunikasi adalah perusahaan yang mempunyai potensi untuk memberikan keuntungan yang sangat besar apalagi mengingat jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 227 juta jiwa. Keberadaan investor asing dibutuhkan untuk dapat memberikan nilai tambah. Di negara manapun tidak ada sektor yang maju tanpa investasi asing tak terkecuali di Indonesia yang terbatas dari sisi finansial dan penguasaan teknologi. Hal ini

terbukti dengan hampir semua perusahaan telekomunikasi di Indonesia sahamnya dimiliki oleh investor asing (Tabel 3.2).

Struktur pasar industri telekomunikasi di Indonesia hingga tahun 2008, secara umum terdiri dari beberapa pelaku usaha yaitu:

1. PT. Telekomunikasi Indonesia Tbk. (Telkom)
2. PT. Telekomunikasi Selular (Telkomsel)
3. PT. Indonesian Satellite Corporation Tbk. (Indosat)
4. PT. Excelcomindo Pratama Tbk. (XL)
5. PT. Bakrie Telkomindo (Bakrie)
6. PT. Mobile-8 Telecom (Mobile-8)
7. PT. Hutchison CP Telecommunication (Hutchison)
8. PT. Natrindo Telepon Selular (NTS)
9. PT. Sampoerna Telekomunikasi Indonesia (STI)
10. PT. Smart Telecom (Smart)

Tabel 3.2 Kepemilikan Saham Asing di Sektor Telekomunikasi

Perusahaan	Kepemilikan Saham	Jasa	Produk
PT. Telkom			
Pemerintah	51,82%	Fixed-line telephony (local, domestic long distance), FWA, data, internet	PSTN, wartel, Flexy
Publik	48,18%		
PT. Telkomsel			
PT. Telkom	65%	Seluler	Simpati, kartu As, Kartu Halo
Singapore Telecom Mobile Pte. Ltd.	35%		
PT. Indosat			
ICL Entities	40,81%	Fixed-line telephony (international), FWA, data, internet, seluler	Matrix, IM3, Mentari dan StarOne
Publik	44,90%		
Pemerintah	14,29%		
PT. Excelcomindo			
Indocel Holding Sdn. Bhd	83,80%	Seluler	Kartu Bebas
Emirates Telecommunication Corp. (ETISALAT) International Ltd.	16%		
Publik	0,20%		

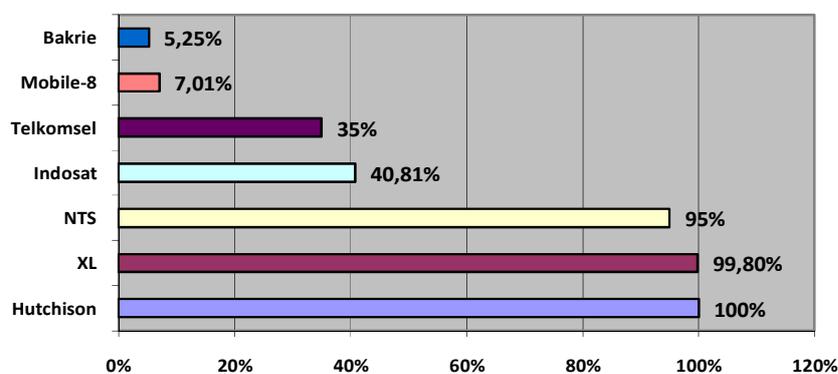
PT. Bakrie			
PT. Bakrie & Brothers Tbk.	49,81%	FWA	Wimode, esia, wifone
Publik	50,19%		
PT. Mobile-8			
PT. Global Mediacom Tbk.	66,81%	FWA	Fren, Heppi
Qualcomm Incorporated	5,01%		
KT Freetel Co. Ltd.	2%		
Publik	26,18%		
PT. Hutchison			
CAC Holding B.V. (Belanda)	60%	Seluler	Three
PT. Asia Mobile	37%		
Asia Telecommunication Technology Ltd. (British Virgin Island)	3%		
PT. Natrindo Telepon Selular			
Saudi telecom Company (STC)	51%	Seluler	Axis
Maxis Group	44%		
PT. Aneka Tirta Nusa	5%		
PT. Smart Telecom			
PT. Global Nusa Data	53,30%	Fixed Wireless Access	Smart
PT. Bali Media Telekomunikasi	37,25%		
PT. Wahana Inti Nusantara	5,32%		
PT. Indonesia Mobilindo	3,72%		
PT. INTI	0,41%		
PT. STI			
PT. Twinwood Ventures Limited	70,17%	Fixed Wireless Access	Ceria
PT. Polaris Mobile Pte. Ltd.	24,83%		
PT. Sampoerna Strategic	5%		

Sumber: Website Operator Telekomunikasi, diolah.

Untuk menganalisa kepemilikan saham asing di seluruh operator telekomunikasi di Indonesia, maka penulis akan mengupas kepemilikan saham asing di 7 (tujuh) operator telekomunikasi dari yang komposisi saham asingnya

terbesar sampai terkecil, antara lain PT. Hutchison, PT. Excelcomindo, PT. Natrindo Telephone Seluler, PT. Indosat, PT. Telkomsel, PT. Mobile-8 dan PT. Bakrie (Grafik 3.1). Dari grafik di bawah dapat dilihat bahwa PT. Bakrie adalah operator dengan jumlah saham asing terkecil yaitu 5,25%, sedangkan Mobile-8 memiliki saham asing sebesar 7,01%. Saham Telkomsel dikuasai oleh pihak asing sebesar 35% dan saham Indosat dimiliki pihak asing sebesar 40%. Kepemilikan asing terbesar adalah pada operator NTS sebesar 95%, XL sebesar 99,80% dan Hutchison 100%.

Grafik 3.1 Urutan Kepemilikan Saham Asing Operator Telekomunikasi di Indonesia



Sumber: Website Operator Telekomunikasi, diolah.

3.4.1. PT. Hutchison

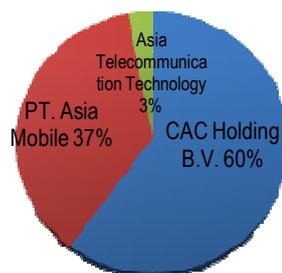
Hutchison Telecom International adalah salah satu perusahaan layanan telekomunikasi terbesar di dunia. Hutchison Hong Kong membeli 60% saham PT. Cyber Access Communication yang dimiliki oleh Charoen Pokphand Indonesia. 40% saham Hutchison CP Telecommunications Indonesia (HCPT) mengoperasikan layanan 2G dan 3G di Indonesia melalui produknya yaitu 3 (Three). Hutchison CP Telecommunication Inodnesia menginvestasikan US\$ 450 juta atau sekitar Rp. 4 triliun untuk tahap awal pengembangan jaringan seluler di Indonesia. Anak usaha Hutchison Telecommunicatians International Ltd. Yang

Universitas Indonesia

berpusat di HongKong ini bekerjasama dengan Siemen, Nokia, dan Converge Mbt. Siemen memasok teknologi Base Tranceiver Station, Nokia mengembangkan Integrated Network, dan Converge Mbt. memfasilitasi penggunaan *dealing system*.¹⁰¹ PT. Hutchison fokus pada pemberian layanan suara dan pesan pendek (SMS). Sampai dengan tahun 2008, komposisi saham PT. Hutchison merupakan PMA yang bergabung dengan Hutchison dengan Charon Pokphand. Berdasarkan grafik di bawah ini terlihat bahwa 100% saham di PT. Hutchison dimiliki oleh asing yaitu 60% oleh CAC Holding B.V., 37% dimiliki oleh PT. Asia Mobile dan sisanya sebanyak 3% Asia Telecommunication Technology (Grafik 3.2)

Grafik 3.2 Komposisi Kepemilikan Saham PT. Hutchison

Kepemilikan Saham PT. Hutchison



Sumber: Website Three

3.4.2. PT. Excelcomindo

XL mulai beroperasi secara komersial pada tanggal 8 Oktober 1996 dengan menyediakan jasa teleponi dasar menggunakan teknologi GSM 800. Pada tahun 2006, XL memperoleh izin penyelenggaraan seluler untuk 3G dan meluncurkannya secara komersial pada bulan September 2006. Sampai pada tahun 2008, kepemilikan saham asing PT. excelcomindo dikuasai oleh Indocel Holding Sdn. Bhd sebesar 83,8% dan Etisalat dengan komposisi saham sebesar 16%. Sedangkan 0,20% menjadi milik publik. Indocel Holding Sdn Bhd menjadi pemilik saham mayoritas di PT. Excelcomindo sejak tahun 2008. Indocel Holding

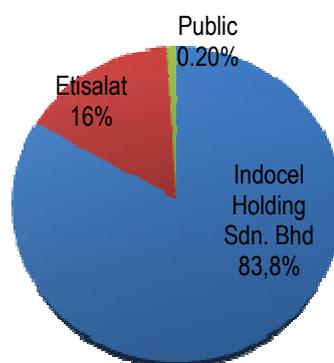
¹⁰¹ Website Three.

Sdn (Indocel) dimiliki 100% oleh TM International Limited yang merupakan anak perusahaan dari TM International Berhard (TM International). Sebagai pemegang saham utama di XL, TMI memberikan kontribusi dalam hal teknologi dan pengembangan jaringan untuk memastikan bahwa investasi yang ditanamkan memberikan manfaat optimal bagi kedua belah pihak. Saat ini, kepemilikan Indocel di XL adalah sebesar 83,8% (Grafik 3.3).

Emirates Telecommunications Corporation (ETISALAT) International Indonesia Ltd. Dimiliki 100% oleh ETISALAT yang merupakan penyelenggara jasa telekomunikasi incumbent di Uni Emirat Arab sejak tahun 1976. Dengan 1.132 juta lembar saham yang dimiliki melalui Etisalat International Indonesia Ltd pada tahun 2007 maka ETISALAT semakin meningkatkan nilai perusahaan dari XL melalui transfer teknologi inovatif terkini, strategi bisnis, dan pengalaman globalnya.¹⁰²

Grafik 3.3 Komposisi Kepemilikan Saham PT. Excelcomindo

Kepemilikan Saham PT. Excelcomindo



Sumber: Website PT. Excelcomindo

3.4.3. PT. Natrindo Telephone Seluler

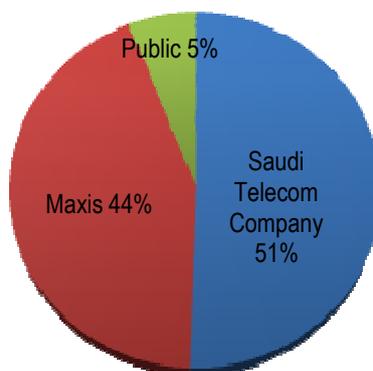
PT. Natrindo telepon Seluler (NTS) didirikan pada tahun 2000. NTS memulai layanan usahanya di Jawa Timur sejak Mei 2001 merupakan operator seluler GSM 1800 pertama di Indonesia. Pada tanggal 20 Desember 2002, NTS

¹⁰² <http://www//xl.co.id>

memperoleh ijin nasional. Pada Oktober 2003, NTS merupakan salah satu operator yang ditetapkan sebagai salah satu pemenang tender penyelenggaraan jaringan bergerak seluler generasi ketiga (3G) yang memiliki cakupan nasional. Dengan produk AXIS, NTS didukung oleh 2 (dua) operator terkemuka yaitu Saudi Telecom Company (STC) dari Arab Saudi dan Maxis Communications dari Malaysia. Pada tahun 2005 Maxis communication Bhd. membeli 44% saham NTS disusul oleh Saudi Telecom Company yang memiliki 51% saham NTS (Grafik 3.4).

Grafik 3.4 Komposisi Kepemilikan Saham PT. Natrindo Telepon Seluler (NTS)

Kepemilikan Saham PT. Natrindo Telepon Selular



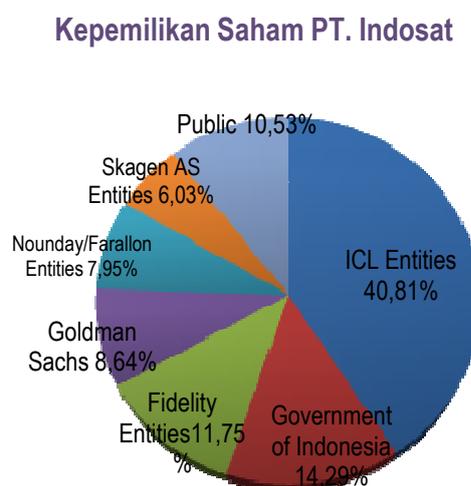
Sumber: Website NTS

3.4.4. PT. Indosat

PT. Indosat adalah operator telekomunikasi terbesar kedua di Indonesia dengan pangsa pasar sebesar 28%. Indosat didirikan pada tahun 1967 sebagai perusahaan PMA dan menjadi BUMN pada tahun 1980 yang menjadikan Indosat satu – satunya penyelenggara SLI (Sambungan Langsung Internasional) di Indonesia. Pada tahun 1994, pemerintah Orde Baru menjual 35% saham Indosat kepada Netherland Telecom. Dengan penjualan itu, pemerintah masih menjadi pemegang saham mayoritas di tubuh PT. Indosat. Pada tahun 2001, kepemilikan pemerintah atas Indosat menjadi 100% namun dilepas kembali untuk dijual kepada asing pada tahun 2002 yaitu kepada ST Telemidia sebesar 41,94%. Pada

bulan Juni 2008, terjadi pembelian saham ST Telemedia oleh Qatar Telecom (QTel) sebesar 40,81%. Sampai pada akhir tahun 2008 komposisi saham Indosat adalah pemerintah 14,29%, Qtel 40,81% dan public sebesar 44,9% (Grafik 3.5).

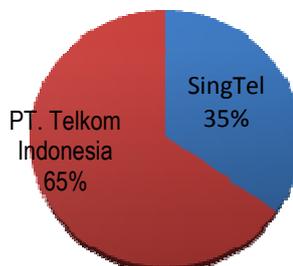
Grafik 3.5 Komposisi Kepemilikan Saham PT. Indosat



Sumber: Website PT. Indosat

3.3.5 PT. Telkomsel

Telkomsel adalah operator penyelenggara jasa layanan telekomunikasi seluler dan operator pertama di Asia yang menyediakan layanan kartu prabayar. Di Indonesia, Telkomsel adalah operator seluler terbesar di Indonesia dengan pangsa pasar sebesar 51,8%. Telkomsel menjadi perusahaan PMA sejak tanggal 11 Maret 1996 setelah masuknya Netherland Telecom menjadi pemegang saham. Sampai saat ini komposisi kepemilikan saham dalam Telkomsel masih didominasi oleh pemerintah melalui PT. Telkom sebesar 65% dan sisanya 35% dikuasai oleh SingTel (Grafik 3.6)

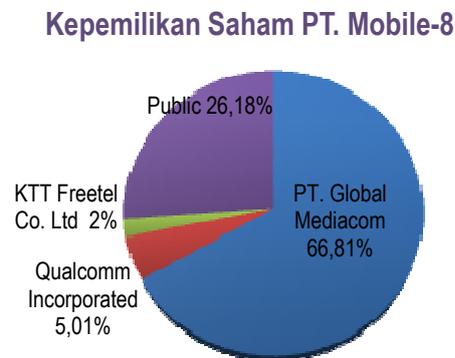
Grafik 3.6 Komposisi Kepemilikan Saham PT.Telkomsel**Kepemilikan Saham PT. Telkomsel**

Sumber: PT. Telkomsel

3.3.6 PT. Mobile-8

PT. Mobile-8 didirikan pada tahun 2002 dengan pendirinya adalah PT. Bimantara Citra Tbk. dan PT. Infokom Elektrindo. Pada bulan Maret 2003, PT. Infokom Elektrindo keluar dari Mobile-8 dan secara bersamaan masuklah PT. Centralindo Pancasakti Cellular, PT. TDM Asset Manajemen, dan Asia Linki B.V. (Belanda). Masuknya Asia Linki dari Belanda telah menjadikan Mobile-8 sebagai salah satu perusahaan PMA (Penanaman Modal Asing) di Indonesia. Pada Desember 2003, Korea Telecom Freetel Co. Ltd dan Qualcomm masuk sebagai pemegang saham. Grup Bimantara menjadi pemilik saham mayoritas dan memiliki lisensi dengan cakupan nasional (Grafik 3.7). Mobile-8 hadir sebagai operator FWA awal 2003 dengan meluncurkan produk Fren.

Grafik 3.7 Komposisi Kepemilikan Saham PT. Mobile-8



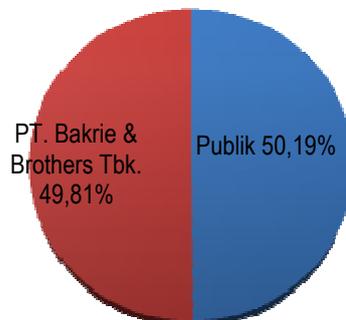
Sumber: Website PT. Mobile-8

3.3.7 PT. Bakrie Telecom

Dengan mengadopsi teknologi *Code Division Multiple Access* (CDMA), Bakrie Telecom sekarang telah menjadi operator telepon nasional melalui merek Esia, Wifone dan Wimode. Setelah memberikan pelayanan di 3 propinsi, pada bulan Agustus 2006 Bakrie Telecom mendapatkan kepercayaan dari pemerintah untuk memperluas wilayah layanannya secara nasional. Sementara itu pada bulan September 2007, Bakrie Telecom juga telah mendapatkan ijin untuk menyelenggarakan layanan sambungan langsung internasional dari pemerintah. Sampai pada tahun 2008, PT. Bakrie&Brothers Tbk menguasai saham sebesar 49,81% dan Publik menguasai sebesar 50,19%. (Grafik 3.8)

Grafik 3.8 Komposisi Kepemilikan Saham PT. Bakrie

Kepemilikan Saham PT. Bakrie



Sumber: Website PT. Bakrie

Dari data di atas, dapat kita lihat bahwa dari 10 (sepuluh) operator yang bergerak dalam layanan PSTN, CDMA dan GSM, sebagian besar perusahaan telekomunikasi di Indonesia mengandung kepemilikan asing bahkan ada yang mencapai 95% dan 100%. Penguasaan ini memungkinkan karena berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tentang Kepemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing, penguasaan saham adalah 95%.¹⁰³ Mengingat industri telekomunikasi adalah industri yang sangat strategis seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945, maka pemerintah menerbitkan Perpres No. 111 Tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Di dalam Perpres ini Pemerintah memberikan batasan atas kepemilikan modal atau *capital ownership* untuk beberapa layanan adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi/*network telecommunication providers*:
 - a. Penyelenggaraan jaringan tetap /*fixed networks provider* - local berbasis kabel, dengan teknologi circuit switched atau packet switched/*cable-based local fixed networks, with circuit switched or packet switched network technology*, maksimal kepemilikan asing 49%

¹⁰³ Studi Tentang Kepemilikan Saham Dalam Industri Telekomunikasi Hal. 110.

- Berbasis radio, dengan *teknologi circuit switched* atau *packet switched/radio-based fixed networks, with circuit switched or packet switched network technology*, maksimal kepemilikan asing 49%
 - b. Penyelenggaraan jaringan tetap tertutup/*closed fixed networks provider*, maksimal kepemilikan asing 65%
 - c. Penyelenggaraan jaringan bergerak/*mobile networks provider*
 - Seluler/*cellular networks*, maksimal kepemilikan asing 65%
 - Satelit/*satellite networks*, maksimal kepemilikan asing 65%
2. Penyelenggaraan jasa Multimedia/*multimedia services*
- a. Jasa Sistem Komunikasi Data/*data communication services*, maksimal kepemilikan asing 95%
 - b. Jasa Interkoneksi Internet (NAP)/*internet interconnection services (Network Access Point)*, maksimal kepemilikan asing sebesar 65%
 - c. Jasa Internet Teleponi Untuk Keperluan Publik/*public internet telephony services*, maksimal kepemilikan asing 49%
 - d. Jasa multimedia lainnya/*other multimedia services*, maksimal kepemilikan asing 49%
3. Pembentukan lembaga pengujian perangkat telekomunikasi (tes laboratorium)/*formation of telecommunication device testing institution (laboratory test)*, maksimal kepemilikan asing 95%.

Bidang usaha dikategorikan tertutup atau terbuka bagi investor asing adalah wewenang setiap negara atau pemerintah. Kebijakan negara terkait penentuan tertutup atau terbukanya suatu bidang usaha karena melihat pada kepentingan nasional yang dipertaruhkan, dalam arti mempertahankan industri dalam negeri. Berdasarkan PP No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dijelaskan bahwa:

“Pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden menetapkan bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri, dengan berdasarkan kriteria kesehatan, moral, kebudayaan, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan nasional, serta kepentingan nasional lainnya.” (pasal 12 ayat 3)

“Pemerintah menetapkan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan berdasarkan kriteria kepentingan nasional, yaitu perlindungan sumber daya alam, perlindungan, pengembangan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, pengawasan produksi dan distribusi, peningkatan kapasitas

teknologi, partisipasi dalam negeri, serta kerja sama dengan badan usaha yang ditunjuk Pemerintah.” (pasal 12 ayat 5)

Isi dari pasal tersebut diharapkan dapat membatasi pergerakan laju investor asing untuk tidak berinvestasi di dalam bidang usaha yang sekiranya merugikan bagi kepentingan nasional.

3.4 Manfaat dan Tantangan Liberalisasi Sektor Telekomunikasi

Liberalisasi yang dilaksanakan setelah diundangkannya UU No. 36 Tahun 1999 telah memberikan dampak yang tidak kecil bagi pertumbuhan industri telekomunikasi tanah air. Salah satu tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional adalah melalui sektor telekomunikasi. Beberapa manfaat dan juga tantangan dalam pelaksanaannya telah melibatkan banyak pihak seperti pemerintah selaku regulator, pelaku industri telekomunikasi dan masyarakat luas karena ketiga unsur tersebut saling bergantung dan saling mempengaruhi satu sama lain. Liberalisasi telekomunikasi yang dilaksanakan dengan tidak selamanya berjalan mulus dan tanpa hambatan. Ada beberapa tantangan yang harus dihadapi untuk memetik manfaat dari liberalisasi telekomunikasi.

3.4.1. Manfaat Liberalisasi Sektor Telekomunikasi

a. Berakhirnya Rezim Monopoli

Mengingat telekomunikasi merupakan salah satu cabang produksi yang penting dan strategis dalam kehidupan nasional, maka penguasaannya ditujukan oleh negara, yang dalam penyelenggaraannya ditujukan untuk sebesar – besarnya bagi kepentingan dan kemakmuran rakyat, maka pemerintah melalui 2 (dua) perusahaannya, PT. Telkom dan PT. Indosat memonopoli semua aktivitas bisnis di sektor telekomunikasi.

Sejak diberlakukannya UU No. 36/1999 tentang Telekomunikasi yang membawa amanat penghapusan segala bentuk monopoli di sektor telekomunikasi serta dalam upaya penciptaan lingkungan bisnis telekomunikasi yang kompetitif, maka diperlukan restrukturisasi badan usaha milik negara (BUMN), yang ditindaklanjuti pemerintah dengan melakukan terminasi dini hak eksklusivitas

Universitas Indonesia

(*exclusivity right*) PT. Telkom atas penyelenggaraan sambungan tetap lokal dan sambungan langsung jarak jauh/interlokal (SLJJ) dan terminasi dini PT. Indosat atas penyelenggaraan sambungan langsung internasional (SLI). Hal ini adalah kemajuan yang sangat berarti dalam pelaksanaan regulasi domestik dalam kaitannya dengan restrukturisasi sektor telekomunikasi.

Menurut Cetak Biru Kebijakan Pemerintah Tentang Telekomunikasi Indonesia, PT. Telkom menyelenggarakan jaringan telepon tetap sambungan lokal dengan kawat diselenggarakan secara eksklusif selama 15 tahun yang akan berakhir pada tahun 2010 dan jasa telepon tetap sambungan langsung jarak jauh nasional (SLJJ) hingga akhir tahun 2005. Sedangkan jasa telepon tetap sambungan internasional (SLI) diselenggarakan hingga akhir tahun 2004 secara eksklusif oleh PT. Indosat. Pemerintah melakukan terminasi dini hak eksklusivitas untuk layanan lokal pada tanggal 1 Agustus 2002 dan layanan SLJJ dan SLI pada tanggal 1 Agustus 2003. Kebijakan terminasi dini menuju duopoli ini dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan pembangunan infrastruktur telekomunikasi khususnya penetrasi telepon tetap, sehingga akan dapat memberikan tambahan layanan dan pilihan kepada masyarakat.¹⁰⁴ Pembukaan pasar dalam penyelenggaraan sambungan tetap sangat diperlukan mengingat terbatasnya infrastruktur telekomunikasi saat ini, yang pembangunannya hanya dilakukan oleh PT. Telkom sehingga berakibat pada ketergantungan terhadap PT. Telkom. Terbatasnya kemampuan PT. Telkom berakibat pula pada terbatasnya pembangunan sambungan baru.

Sebagai konsekuensi atas pelaksanaan terminasi dini, maka pemerintah kemudian memberikan kompensasi terhadap PT. Telkom dan PT. Indosat. Pelaksanaan kompensasi ini sebagai tindak lanjut dari surat Menteri Perhubungan Nomor PM. 2 tahun 2004 tanggal 30 Maret 2004 tentang pelaksanaan

¹⁰⁴ Mira Tayyiba. *Kebijakan Struktur Industri Pasar Industry Telekomunikasi Setelah Duopoli*. (2004). Position Paper No. D6-04-001 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional /Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, diakses dari http://yb1zdx.arc.itb.ac.id/data/OWP/library-ref-ind/ref-ind-1/application/policy/position_paper%20telecom%20-%20mira%20tayyiba1.pdf pada tanggal 11 Januari 2009 pukul 18.06 WIB.

restrukturisasi sektor telekomunikasi yang isinya antara lain menyebutkan bahwa Pemerintah akan membayar kepada TELKOM sebesar Rp. 478 miliar dan PT. Indosat membayar kepada pemerintah sebesar Rp. 178 miliar setelah pajak. Pemerintah membayar kompensasi terminasi dini hak eksklusifitas PT. Telkom sebesar Rp. 478 miliar setelah pajak yang akan dilakukan secara bertahap dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan dilakukan dalam 3 (tiga) tahap. Tahap I dan II sebesar Rp. 90 miliar dibayarkan pada tahun 2006 sedangkan Tahap III sebesar Rp. 298 miliar akan dibayarkan pada tahun berikutnya, secara bertahap atau sekaligus sesuai dengan kemampuan negara¹⁰⁵.

Setelah berakhirnya monopoli, maka telekomunikasi Indonesia memasuki era duopoli. PT. Indosat menjadi pemain baru dalam bisnis telpon lokal dan SLJJ sedangkan PT. Telkom mulai terjun ke dalam bisnis SLI. Kedua perusahaan tersebut juga mendapatkan lisensi untuk GSM DCS-1800 (2x12.5MHz). Oleh karena itu keduanya memegang lisensi untuk menjadi *Full Network and services Provider* (FNSP). Untuk layanan voice, PT. Telkom dan PT. Indosat juga memegang lisensi untuk menyediakan layanan IP – based seperti VoIP dan akses internet.¹⁰⁶

Sesuai dengan UU No. 36/1999 yang mengamanatkan penghapusan praktek monopoli dalam penyelenggaraan telekomunikasi, pemerintah menetapkan kebijakan duopoli sebagai upaya awal pembukaan pasar/liberalisasi dan transisi menuju penyelenggaraan yang berdasarkan kompetisi penuh. Berdasarkan penelitian dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),¹⁰⁷ sebagai industri yang bergeser dari kondisi monopoli, terdapat banyak hal yang memerlukan intervensi pemerintah agar kompetisi dapat berjalan di industri telekomunikasi, diantaranya adalah :

¹⁰⁵ *Disepakati, Kompensasi Duopoli Antara PT. Telkom dan PT. Indosat.* Kompas, tanggal 15 Agustus 2003, diakses dari <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0308/15/finansial/494703.htm>, pada tanggal 12 Januari 2009 pukul 13.00 WIB.

¹⁰⁶ Asmiati Rasyid. *Indonesia: Liberalization at the Crossroad, Impact on Sector Performance, Teledensity and Productivity dalam Communication and Strategies* no. 58, 2nd quarter 2005, p. 61. Bandung: CITRUS, diakses dari www.mpra.ub.uni-muenchen.de/2452/1/MPRA_paper_2452.pdf, pada tanggal 22 April 2009 pukul 18.43 WIB.

¹⁰⁷ KPPU, *Kerangka Regulasi Persaingan Usaha di Sektor Telekomunikasi* diakses dari <http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=499&encodurl=04%2F20%2F09%2C06%3A04%3A34>, pada tanggal 22 April 2009 pukul 12.03 WIB

1. Menjamin kompetisi diperkenalkan secara efektif dengan menghilangkan berbagai hambatan masuk pada berbagai segmen jasa telekomunikasi, misalnya, dengan kewajiban untuk pemisahan *cross-ownership* secara vertikal;
2. Menjamin interkoneksi yang adil diantara operator, baik antar pemain dominan maupun dengan pelaku usaha baru;
3. Menjamin prinsip anti diskriminatif, terutama pada masalah penggunaan sumber daya terbatas misal spektrum dan no telepon;
4. Menjamin kemudahan pelanggan untuk berganti operator, sehingga menciptakan level playing field yang setara antar operator dan meminimalisasi switching cost yang timbul;
5. Pada pasar yang telah berada pada kondisi kompetisi diperlukan jaminan agar persaingan sehat tetap terjaga, diantaranya dengan mengatur agar tidak terjadi merger, akuisisi, ataupun *cross ownership* secara horizontal.

b. Munculnya Operator – Operator Telekomunikasi Baru

Industri telekomunikasi mengalami perkembangan yang pesat dalam dua dekade terakhir ini, baik di negara maju ataupun sedang berkembang. Masuknya operator baru, persaingan yang ketat membuat macam layanan yang ditawarkan juga semakin beragam, jumlah pelanggan juga meningkat pesat, harga juga semakin terjangkau, dan kualitas pelayanan semakin meningkat khususnya untuk seluler. Sehingga tentu saja secara umum masyarakat diuntungkan dengan perkembangan baru tersebut baik karena harga yang terus-menerus turun dan pelayanan yang bersaing antara satu operator dengan operator lain.

Disebutkan dalam Cetak Biru Telekomunikasi Indonesia tahun 1999 bahwa profil telekomunikasi masa depan yang ingin dicapai idealnya harus ditafsirkan sebagai satu tahapan dalam dimensi waktu, bila telah terjadi:

- a) kompetisi yang sehat, efisien dan berkelanjutan dalam penyelenggaraan jaringan dan jasa telekomunikasi;
- b) adanya regulator yang efektif menegakkan (*enforce*) peraturan dalam regulasi dan persyaratan dalam lisensi;

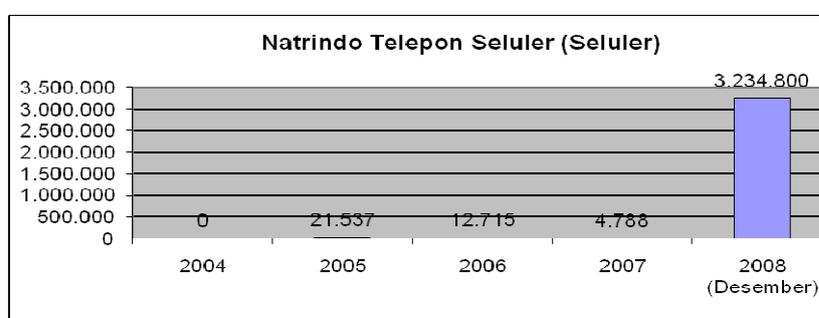
- c) pemerataan manfaat kompetisi kepada pelanggan dalam kemungkinan mengakses jasa telekomunikasi, tanpa ada perbedaan dalam lokasi akses, pembayaran dan status sebagai pelanggan residensial atau bisnis; dan
- d) adanya konsumen jasa telekomunikasi yang kepentingannya dilindungi dalam hal kualitas pelayanan yang diterima, harga yang harus dibayar, dan variasi pilihan yang didapat.

Regulasi telekomunikasi yang baru ini telah memunculkan operator-operator baru. Persaingan yang semakin ketat antaroperator menyebabkan pelanggan akan berpindah ke kompetitor jika operator tersebut tak mampu memberikan layanan yang beragam dengan biaya yang murah. Operator – operator baru atau penyelenggara telekomunikasi baru yang turut berkompetisi dalam industri telekomunikasi di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. PT. Natrindo Telepon Seluler

PT. Natrindo Telepon Seluler (NTS) sejak kemunculannya di tahun 2005 dengan produk Axis mengalami peningkatan pelanggan lebih dari 100 kali lipat dari hanya 21.537 hingga mencapai 3.234.800 pelanggan di akhir tahun 2008 (Grafik 3.9). Apalagi NTS merupakan salah satu penyelenggara jaringan bergerak seluler generasi ketiga (3G) pertama di Indonesia dengan cakupan nasional. Hal ini membuat keberadaan NTS sebagai operator baru pantas untuk diperhitungkan di dalam persaingan industri telekomunikasi Indonesia.

Grafik 3.9 Jumlah Pelanggan Natrindo Telepon Seluler

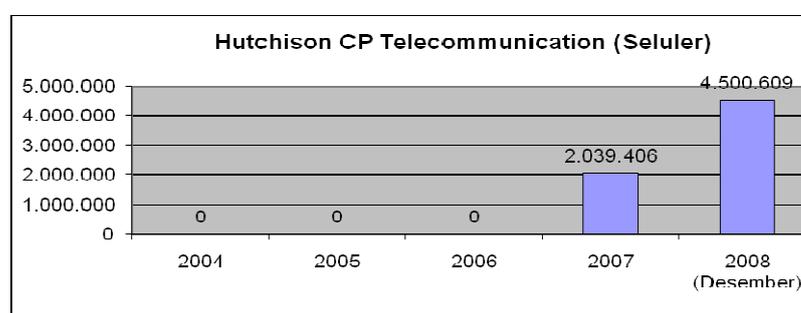


Sumber: Laporan Tahunan 2008 Ditjen Postel

2. PT. Hutchison CP Telecommunication

Hutchison Telecom memulai percobaan jaringan sejak bulan Desember 2006 kemudian resmi beroperasi pada 31 Maret 2007 untuk layanan 2G dan 3G secara nasional. Selama 2 (dua) tahun dalam masa menyelenggarakan jasa telekomunikasi, Hutchison memiliki jumlah pelanggan yang sangat signifikan dari jumlah pelanggan 2.039.406 meningkat 2 (dua) kali lipat mencapai 4.500.000 pelanggan di akhir tahun 2008 (Grafik 3.10).

Grafik 3.10 Jumlah Pelanggan Hutchison

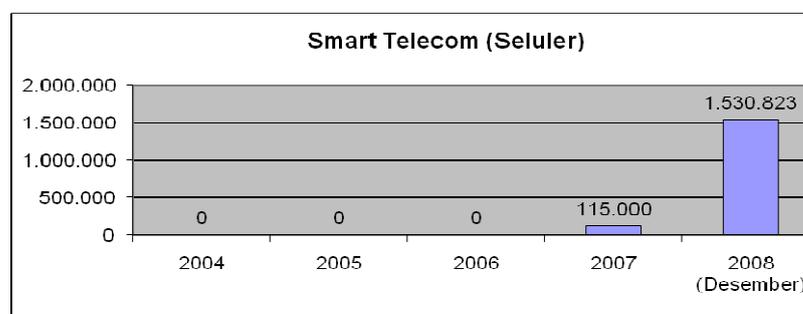


Sumber: Laporan Tahunan 2008 Ditjen Postel

3. PT. Smart Telecom

PT. Smart Telecom mulai menyelenggarakan layanan telekomunikasi berbasis CDMA pada bulan September 2007. Meskipun jumlah pelanggannya tidak sebanyak operator lainnya tapi setidaknya telah terdapat peningkatan jumlah pelanggan yaitu dari 115.000 di tahun 2007 menjadi 1.530.823 pelanggan di akhir tahun 2008 (Grafik 3.11).

Grafik 3.11 Jumlah Pelanggan Smart Telecom

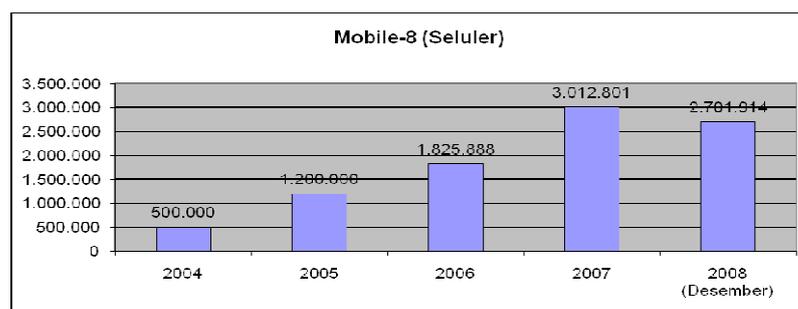


Sumber: Laporan Tahunan 2008 Ditjen Postel

4. PT. Mobile-8

Pada bulan Desember 2003, Mobile-8 hadir sebagai penyelenggara FWA (*Fixed Wireless Access*) dengan meluncurkan produk Fren. Dengan semakin banyaknya operator baru yang muncul sebagai dampak dari liberalisasi telekomunikasi maka persaingan terjadi semakin ketat. Meskipun sempat mengalami kenaikan jumlah pelanggan dari 500.000 di awal tahun berdirinya dan mencapai puncaknya pada tahun 2007 dengan jumlah pelanggan sebesar 3.012.801, Mobile-8 mengalami penurunan jumlah pelanggan pada tahun 2008 menjadi sebesar 2.701.914 pelanggan (Grafik 3.12).

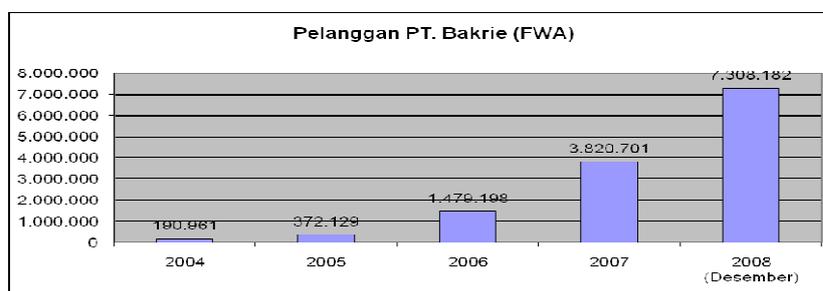
Grafik 3.12 Jumlah Pelanggan Mobile-8 Seluler



Sumber: Laporan Tahunan 2008 Ditjen Postel

5. PT. Bakrie Telecom

Di awal kemunculannya, Bakrie meluncurkan layanan FWA dengan merk Esia dan memiliki jumlah pelanggan yang terus meningkat setiap tahun. Pada tahun 2004, pelanggan Bakrie hanya sebesar 190.961 pelanggan dan pada tahun 2008 pelanggan Bakrie sudah mencapai 7.308.182 pelanggan (Grafik 3.13). Peningkatan jumlah pelanggan yang terjadi sangat pesat ini dikarenakan Bakrie telah memperluas jaringannya dan selalu memberikan inovasi produk yang beragam dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Indonesia dengan harga yang sangat terjangkau.

Grafik 3.13 Jumlah Pelanggan PT. Bakrie

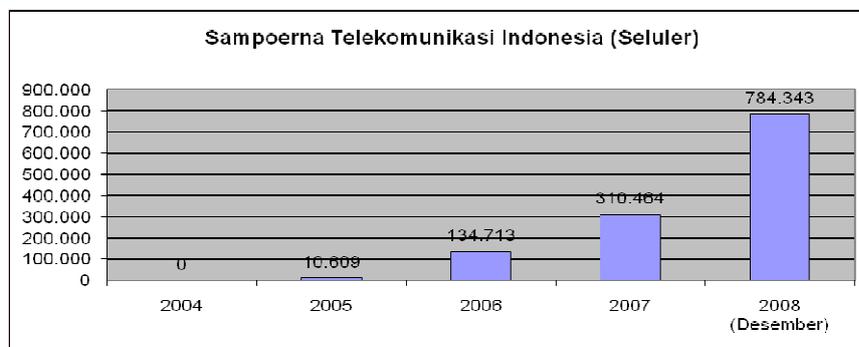
6. PT. Sampoerna Telekomunikasi Indonesia

PT Sampoerna Telekomunikasi Indonesia (STI) adalah salah satu perusahaan telekomunikasi di Indonesia yang merupakan bagian dari kelompok usaha Sampoerna Strategic. Keberadaan STI di dibidang telekomunikasi dimulai sejak tahun 1995 dengan nama PT Mobile Selular Indonesia yang kemudian berubah nama menjadi PT Sampoerna Telekomunikasi Indonesia pada tahun 2004 seiring akuisisi oleh kelompok usaha Sampoerna Strategic sebagai pemegang saham mayoritas. STI memulai penyelenggaraannya di wilayah Lampung dengan mengeluarkan produk Ceria. Ceria bergerak di spektrum frekuensi 450 MHz dengan menggunakan teknologi CDMA 2000 1x dan memiliki keunggulan dalam hal *coverage* (cakupan) karena mampu menyediakan akses telekomunikasi dengan biaya hemat sampai ke daerah – daerah yang sebelumnya tidak mendapatkan layanan telekomunikasi dengan baik.

Pelanggan STI pun mengalami kenaikan dari 10.609 pelanggan di tahun 2005 hingga mencapai 784.343 pelanggan di akhir tahun 2008 (Grafik 3.14). Sasaran pasar Ceria adalah daerah yang minim telekomunikasi atau daerah pelosok. Kini STI telah memiliki jangkauan di Jambi, Riau, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Tengah, Jogjakarta, Jawa Timur, Bali dan Lombok.¹⁰⁸

¹⁰⁸ XL Kembali Jalin Kerjasama Sharing Menara Telekomunikasi. <http://www.e-rilis.com/content/view/35/2/>, diakses dari <http://www.e-rilis.com/content/view/35/2/>, pada tanggal 23 Mei 2009 pukul 14.33 WIB.

Grafik 3.14 Jumlah Pelanggan Sampoerna Telekomunikasi Indonesia



Sumber: Laporan Tahunan Ditjen Postel 2008

Liberalisasi telekomunikasi yang telah dilaksanakan sejak tahun 2000 telah mampu mendorong lahirnya operator – operator atau penyelenggara jasa telekomunikasi baru di Indonesia. Hal ini mampu meningkatkan jumlah pelanggan layanan telekomunikasi baik di layanan seluler, FWA atau PSTN pada tahun 2008 (Grafik 3.15). Peningkatan jumlah pelanggan yang sangat signifikan adalah pada pelanggan seluler. Selama 5 (lima) tahun terakhir, pasar seluler di Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat pesat, mencapai 140 juta pelanggan. Pertumbuhan FWA pun terus mengalami peningkatan setiap tahunnya hingga mencapai 21 juta pelanggan. Bahkan pertumbuhan FWA ini turut andil pada terjadinya penurunan jumlah pelanggan PSTN (telepon tetap) sehingga berakibat pada kecilnya pertumbuhan PSTN setiap tahunnya. Sampai pada tahun 2008 jumlah pelanggan PSTN hanya mencapai sebesar 8.674.228 pelanggan.

Grafik 3.15 Perbandingan Jumlah Pelanggan Telepon Tetap dan Bergerak (2004 – 2008)



Sumber: Laporan Tahunan Ditjen Postel Tahun 2008

Sampai saat ini penyelenggara jasa telepon tetap dan FWA mayoritas pasarnya dikuasai oleh Telkom. Bakrie adalah operator baru namun telah menunjukkan perkembangan yang sangat pesat sepanjang tahun 2008. Sedangkan Indosat tidak banyak menunjukkan perkembangan yang berarti dalam pengembangan layanan telepon tetap dan FWA karena lebih berkonsentrasi dalam layanan seluler sehingga di akhir tahun 2008, pelanggan telepon tetap hanya sebesar 42.145 pelanggan dan 761.589 pelanggan untuk layanan FWA (Tabel 3.3). Sedangkan layanan seluler yang paling pesat pertumbuhannya masih didominasi oleh 3 (tiga) operator seluler terbesar di Indonesia yaitu PT. Telkomsel, PT. Indosat dan PT. Excelcomindo.

Tabel 3.3 Perbandingan Jumlah Pelanggan PSTN, FWA dan Seluler Tahun 2004 – 2008

No.	Jenis Data	Tahun				
		2004	2005	2006	2007	2008 (Desember)
a.	Kabel (PSTN)	8.703.218	8.824.467	8.806.702	8.717.872	8.674.228
	1. PT. Telkom	8.559.350	8.686.131	8.709.211	8.685.000	8.629.783
	2. PT. Indosat	20.000	21.724	26.632	30.479	42.145
	3. PT. Bakrie Telecom	120.990	114.082	68.359	-	-
	4. PT. Batam Bintang Telekomunikasi	2.878	2.530	2.500	2.393	2.300
b.	Nir Kabel (FWA)	1.673.081	4.683.363	6.014.031	10.811.635	21.374.952
	1. PT. Telkom	1.429.368	4.061.800	4.175.853	6.363.000	13.305.181
	2. PT. Indosat	52.752	249.434	358.980	627.934	761.589
	3. PT. Bakrie Telecom	190.961	372.129	1.479.198	3.820.701	7.308.182
	Jumlah	10.376.299	13.507.830	14.820.733	19.529.507	30.049.180
c.	Telepon Seluler					
	1. Telkomsel	16.291.000	24.269.000	35.597.000	47.890.000	65.306.000
	2. Indosat	9.754.607	14.512.453	16.704.729	24.545.422	36.510.246
	3. Excelcomindo	3.791.000	6.978.519	9.527.970	15.469.000	26.015.517
	4. Mobile-8	500.000	1.200.000	1.825.888	3.012.801	2.701.914
	5. Sampoerna Telekomunikasi Ind.	0	10.609	134.713	310.464	784.343
	6. Natrindo Telepon Seluler	0	21.537	12.715	4.788	3.234.800
	7. Hutchison CP Telecommunication	0	0	0	2.039.406	4.500.609
	8. Smart Telecom	0	0	0	115.000	1.530.823
	JUMLAH	30.336.607	46.992.118	63.803.015	93.386.881	140.584.252

Sumber: Laporan Tahunan Ditjen Postel Tahun 2008

Dalam hal kegiatan usaha penyediaan produk layanan internet dan internet teleponi dimana jumlah perusahaan pemain cukup banyak, pemain baru tidak hanya akan berhadapan dengan perusahaan-perusahaan yang telah cukup lama berada di industri tetapi juga akan menghadapi persaingan dengan perusahaan-perusahaan yang baru mendapatkan izin untuk penyediaan layanan tersebut dari pemerintah (Departemen Komunikasi dan Informatika). Dengan diterbitkannya UU No. 36/1999 diharapkan mampu mengakomodir program deregulasi yang sudah dicanangkan sebelumnya. Pemerintah diharapkan dapat mendorong terjadinya mekanisme pasar yang sehat (*workable healthy market*) sehingga intervensi pemerintah dan/atau regulator merupakan upaya yang terakhir (*ultimum*

remidium), misalnya apabila terjadi situasi dimana persaingan pasar sudah terdistorsi sedemikian rupa sehingga tidak berjalan berdasarkan prinsip – prinsip persaingan yang sehat.¹⁰⁹

c. Peningkatan *Foreign Direct Investment* (FDI)

Salah satu manfaat dari dilaksanakannya liberalisasi telekomunikasi adalah peningkatan investasi asing langsung (*Foreign Direct Investment*/FDI). Pembangunan suatu sistem telekomunikasi memang mahal. Liberalisasi memungkinkan investasi swasta yang diperlukan membiayai infrastruktur telekomunikasi. Komitmen liberalisasi yang diambil dalam konteks negosiasi GATS terhadap layanan telekomunikasi dasar (*basic services*) atau layanan nilai tambah (*value-added services*) telah menjadi faktor signifikan dalam menarik *foreign direct investment* dalam bidang telekomunikasi. Hal itu menunjukkan kepada para investor swasta bahwa pemerintah serius tentang pembukaan sektor telekomunikasi bagi kompetisi atau persaingan.

Persaingan sehat yang dilaksanakan haruslah sejalan dengan aplikasi regulasi nasional Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi bahwa dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di antara para penyelenggara telekomunikasi. Disebutkan di dalam pasal 17 ayat (1) Undang- undang Anti Monopoli bahwa:

“pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan pasar atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan tidak sehat”,

sedangkan dalam pasal 17 ayat (2) dikatakan bahwa:

¹⁰⁹ Rudy Hendarto. *Pokok-Pokok Pikiran Rancangan Undang – Undang Telekomunikasi*. www.mastel.or.id/files/pokjauu/Pokok-Pokok_Pikiran_RUU_Telekomunikasi_-_Rudy_Hendarto_23052007.pdf

“pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:

- a. Barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
- b. Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk kedalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
- c. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 % (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Cross ownership atau kepemilikan silang pernah terjadi pada 2 (dua) operator seluler terbesar di Indonesia yaitu PT. Telkom dan PT. Indosat pada periode tahun 2003 – 2008. Fakta yang ada di lapangan menunjukkan bahwa pihak Temasek Holding memiliki saham sebesar 35% di dalam perusahaan Telkomsel. Pihak Temasek memiliki saham tersebut melalui perusahaan Singapore Telecommunication (Singtel) Sedangkan untuk Indosat komposisi kepemilikan sahamnya adalah sebesar 40,37%. Berbeda dengan Telkomsel, Temasek Holding masuk dalam komposisi kepemilikan saham Indosat melalui perusahaan Singapore Technologies Telemedia (STT). Artinya dengan komposisi kepemilikan saham seperti ini pihak Temasek Holding setidaknya memiliki saham silang sebesar 75,4% dari kedua perusahaan telepon selular terbesar di Indonesia yang memiliki pangsa pasar (*market share*) masing-masing sebesar 55,6% untuk Telkomsel dan 24,8% untuk Indosat pada tahun 2006.

Berdasarkan penjelasan dari Undang – Undang Anti Monopoli pasal 17 (1&2) tersebut di atas, maka Temasek Holding telah terbukti melakukan persaingan tidak sehat dengan menguasai pasar seluler Indonesia melalui kepemilikan saham tidak langsungnya di Telkomsel dan Indosat (pangsa pasar Telkomsel dan Indosat secara bersama – sama adalah 80,4%).¹¹⁰

¹¹⁰ KPPU, *Dugaan Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Yang Berkaitan Dengan Kepemilikan Silang Yang Dilakukan Oleh Kelompok Usaha Temasek dan Praktek Monopoli Telkomsel*, diakses dari <http://www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=314&encodurl=09%2F05%2F08%2C06%3A09%3A23>, pada tanggal pada tanggal 11 April 2009 pukul 15.16 WIB.

d. Penurunan Tarif Telekomunikasi

Efisiensi sangat nyata yang diraih dari persaingan telekomunikasi terhadap ekonomi secara keseluruhan adalah biaya yang lebih murah (*lower cost*) yang diwujudkan dengan penurunan tarif seluler dan FWA oleh pemerintah per 1 April 2008. Sejak diberlakukan penurunan tariff seluler dan FWA, maka terjadilah persaingan yang sangat ketat di antara operator. Banyak usaha, promosi dan penawaran yang gencar dilakukan operator untuk menarik pelanggan, mulai dari menawarkan sms gratis, percakapan gratis hingga bonus isi ulang berkali – kali. Masyarakat atau konsumen yang jeli mulai memanfaatkan kondisi ini untuk memperoleh harga yang paling murah atau memakai jasa layanan dari beberapa operator secara sekaligus. Hal ini mengakibatkan pasar telepon seluler di Indonesia memiliki tingkat perputaran pelanggan bulanan tertinggi di dunia. Angka perputaran pelanggan telepon seluler di Indonesia diperkirakan mencapai 8,6 persen dalam sebulan. Sementara angka perputaran pelanggan di India mencapai 4 persen per bulan, Malaysia 3,7 persen per bulan, Philipina 3,1 persen per bulan, Thailand 2,9 persen per bulan, Cina 2,7 persen per bulan, dan Bangladesh 2,1 persen per bulan.¹¹¹ Pelanggan telepon seluler di Indonesia sangat mudah berganti nomor telepon ke operator lain. Hal ini terjadi sebagai salah satu dampak persaingan antara operator telekomunikasi di Indonesia.

Persaingan tarif telepon atau yang lebih dikenal dengan nama perang tariff memang dirasa sangat menguntungkan masyarakat pengguna jasa telekomunikasi. Struktur pasar biasanya mempengaruhi perilaku pasar.¹¹² Ada beberapa indikator perilaku pasar yang sering digunakan selama ini, antara lain penetapan harga, jumlah produk yang dijual, investasi, iklan, reaksi terhadap inisiatif pesaing, penerapan teknologi baru dan inovasi. Dimana semakin tingginya persaingan karena semakin banyaknya pelaku usaha seperti dalam industri telekomunikasi mengakibatkan meningkatnya kegiatan periklanan, penurunan harga, dan munculnya berbagai ragam layanan yang ditawarkan operator, sehingga pengguna

¹¹¹ Dr. Sri Adiningsih. Antara News, Persaingan Pada Industri Telepon seluler di Indonesia. 2007, diakses dari http://www.lintasberita.com/Bisnis/Persaingan_Pada_Industri_Telepon_Selular_di_Indonesia, pada tanggal 8 Maret 2009 pukul 12.21 WIB.

¹¹² Antara www.sentrakomunika.com/?act=IndustriTeleponSelular

menikmati rendahnya harga, kualitas layanan yang lebih baik, dan beragam pilihan jasa. Tabel 3.5 dan Tabel 3.4 menunjukkan tarif jasa telepon dasar yang makin kompetitif untuk panggilan sesama pelanggan dari operator yang sama (*on-net*), ataupun operator lain (*off-net*), untuk telepon tetap maupun telepon bergerak selama jam sibuk (*peak time*).

Tabel 3.4 Penurunan Tarif FWA per 1 April 2008

(On-net)								
	TELKOM		INDOSAT		BAKRIE		MOBILE-8	Terendah
	Trendy	Classy	Prepaid	Postpaid	Prepaid	Postpaid	Prepaid	
	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net		
Lokal	49	49	200	121	55	50	925	49
SLJJ	682	600	1250	1100	55	50	1747	50
SMS	51	75	100	100	55	50	100	55

(Off-net to mobile)								
	TELKOM		INDOSAT		BAKRIE		MOBILE-8	Terendah
	Trendy	Classy	Prepaid	Postpaid	Prepaid	Postpaid		
	Off-net Mobile							
Lokal	709	550	700	539	880	636	925	539
SLJJ	1454	1250	1250	1100	3000	2545	1747	1100
SMS	150	136	150	150	275	250	100	136

(Off-net to PSTN)								
	TELKOM		INDOSAT		BAKRIE		MOBILE-8	Terendah
	Trendy	Classy	Prepaid	Postpaid	Prepaid	Postpaid		
	Off-net PSTN							
Lokal	227	150	250	121	275	250	850	121
SLJJ	1364	1200	1250	1100	2500	2091	1850	1200
SMS	-	-	-	-	-	-	-	-

Sumber: Ditjen Postel Tahun 2008

Tabel 3.5 Penurunan Tarif Seluler per 1 April 2008

(On-net)

	TELKOMSEL				INDOSAT			EXCELCOMINDO			HCPT		PRIMASEL		NTS	STI	Terendah
	S. Extra	S. PeDe	Kartu As	Halo	Mentari	IM3	Matrix	XL Bebas	XL Jempol	Xplor	Prepaid	Postpaid	Prepaid	Postpaid	Axis	Ceria	
	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	On-net	
Lokal	1500	1500	1320	651	1400	900	704	750	1000	750	150	150	45	44	1000	100	44
SLJJ	1500	1500	1320	852	1400	900	924	750	1000	750	150	150	45	44	1000	100	44
SMS	100	100	88	125	99	100	100	350	99	250	50	50	25	22	150	-	22

(Off-net to mobile)

	TELKOMSEL				INDOSAT			EXCELCOMINDO			HCPT		PRIMASEL		NTS	STI	Terendah
	S. Extra	S. PeDe	Kartu As	Halo	Mentari	IM3	Matrix	XL Bebas	XL Jempol	Xplor	Prepaid	Postpaid	Prepaid	Postpaid	Axis	Ceria	
	Off-net Mobile																
Lokal	1600	1500	1980	825	1400	1500	814	1500	1500	1500	399	399	990	990	1500	1000	399
SLJJ	2000	1500	1980	1320	1750	1500	1320	1500	1500	1500	1000	1000	1320	1100,22	1500	1750	1000
	150	150	149	150	149	100	150	350	299	250	100	100	275	250	150	-	100

(Off-net to PSTN)

	TELKOMSEL				INDOSAT			EXCELCOMINDO			HCPT		PRIMASEL		NTS	STI	Terendah
	S. Extra	S. PeDe	Kartu As	Halo	Mentari	IM3	Matrix	XL Bebas	XL Jempol	Xplor	Prepaid	Postpaid	Prepaid	Postpaid	Axis	Ceria	
	Off-net PSTN																
Lokal	900	900	1980	716,1	800	900	704	1500	1500	1500	399	399	990	990	900	600	399
SLJJ	1800	2100	1980	1320	1750	1500	1320	1500	1500	1500	1000	1000	1320	1100,22	1500	1500	1000
SMS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Universitas Indonesia

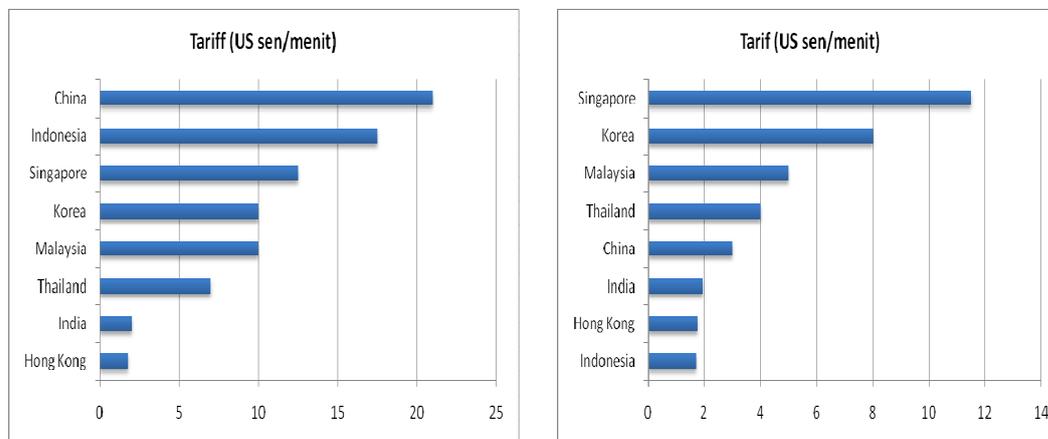
Dalam kaitannya dengan perang tarif yang terjadi di industri seluler, peran regulator untuk melindungi konsumen adalah dengan menetapkan suatu standar kualitas layanan yang harus dipenuhi oleh operator seluler dengan tujuan agar hak-hak konsumen tetap terpenuhi yaitu dengan menerbitkan Keputusan Menteri No.33 Tahun 2004 Tentang Pengawaswan Kompetisi Yang Sehat Dalam Penyelenggaraan Jaringan Tetap dan Penyelenggaraan Jasa teleponi Dasar.¹¹³

Penurunan tarif telekomunikasi yang dilaksanakan per 1 April 2008 telah menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tarif telpon termurah di kawasan Asia. Penelitian dari pusat survei Deutsche Bank (DB) pada tahun 2006 – 2008 tentang perbandingan tariff telepon, memaparkan bahwa sebelumnya Indonesia menjadi negara dengan tarif termahal setelah China dengan tarif lebih dari 15 sen (dolar AS) per menit. Namun semenjak penurunan tariff diberlakukan Indonesia menjadi negara dengan tarif termurah, yaitu kurang dari 2 sen (dolar AS) Sementara tarif termahal dipegang oleh Singapura dengan hampir 12 sen per menit (Grafik 3.16).¹¹⁴

¹¹³ Siaran Pers Ditjen Postel No. 88/PIH/KOMINFO/3/2009. "Kado Ulang Tahun Istimewa Melalui Pengesahan Peraturan Bersama Menara Telekomunikasi" Untuk Peringatan 1 Tahun Pemberlakuan Tarif Interkoneksi Yang Baru Bagi Penurunan Tarif Telekomunikasi, diakses dari www.postel.go.id/update/id/baca_info.asp?id_info=1194, pada tanggal 15 Mei 2009 pukul 20.08 WIB.

¹¹⁴ Amir Sarifudin. *Tarif Seluler Indonesia Masih yang Termurah di Asia*, diakses dari <http://techno.okezone.com/index.php/ReadStory/2009/03/14/54/201373/tarif-seluler-indonesia-masih-yang-termurah-di-asia/tarif-seluler-indonesia-masih-yang-termurah-di-asia>, pada tanggal pada tanggal 14 Mei 2009 pukul 20.22 WIB.

Grafik 3.16 Perbandingan Tarif Telepon di Indonesia Sebelum dan Sesudah Pemberlakuan Penurunan Tarif 1 April 2008



Sebelum Penurunan Tarif 1 April 2008

Sesudah Penurunan Tarif 1 April 2008

Sumber: Deutsche Bank

4.2. Tantangan Liberalisasi

4.2.1. Kontribusi Terhadap Pendapatan Nasional

Di dalam era globalisasi, peranan sektor telekomunikasi mempunyai pengaruh yang sangat vital terutama karena jasa telekomunikasi menjadikan dunia tanpa batas. Apalagi sektor telekomunikasi juga memiliki peran sebagai pendorong aktivitas di setiap sektor ekonomi dalam fungsinya untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi masyarakat. Dengan kata lain, semakin maju sistem telekomunikasi di satu daerah maka akan semakin cepat pula pertumbuhan ekonomi masyarakat di daerah tersebut.

Sampai pada tahun 2007, sektor telekomunikasi turut memberikan kontribusi kepada pendapatan nasional secara konsisten. Akan tetapi melihat pasar industri telekomunikasi yang sangat besar maka kontribusi dari sektor telekomunikasi tersebut dinilai sangat kecil (Tabel 3.12)

Tabel 3.6 Kontribusi Sektor Telekomunikasi Terhadap PDB Tahun 2004 – 2007

Tahun	PDB (dalam triliun)	Kontribusi Sektor Angkutan & Telekomunikasi ¹¹⁵ (dalam triliun)	Pertumbuhan (%)
2004	2.295.826.2	142.292.0	6,19
2005	2.724.281.1	180.584.9	6,62
2006	3.339.479.6	231.806.6	0,06
2007	3.957.403.9	265.256.9	0,06

Sumber: BPS, diolah

Pada tahun 2006 dan 2007, kontribusi yang diberikan menurun dikarenakan penurunan pendapatan operator seluler yang diprediksikan karena diberlakukannya kemunculan operator – operator baru dan penurunan tarif interkoneksi berbasis biaya pada bulan April 2008, dimana tariff interkoneksi untk telepon tetap turun 20-40% dan tarif interkoneksi seluler turun 5-20% serta perang tarif layanan *on net* dan *off net* antar operator seluler.¹¹⁶

4.2.2. Pembangunan Infrastruktur Jaringan Telekomunikasi

Terlepas dari kondisi pasar yang sedemikian besar, pada dasarnya industri telekomunikasi nasional banyak menghadapi masalah dalam perkembangannya. Indonesia sebagai negara kepulauan dengan sebagian besar wilayah yang berupa lautan sangat membutuhkan telekomunikasi sebagai jembatan penghubung untuk menjaga kedaulatan negara dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Ternyata kondisi demikian justru membuat biaya investasi investasi yang dibutuhkan untuk membangun akses telekomunikasi di seluruh kepulauan nusantara menjadi sangat tinggi.

Penetrasi sambungan telepon tidak bergerak di Indonesia masih rendah. Sampai dengan tanggal 31 Desember 2008, penetrasi sambungan telepon tidak bergerak di Indonesia (termasuk pelanggan telepon tidak bergerak nirkabel) diperkirakan sebesar 13,1% sedangkan penetrasi seluler diperkirakan sebesar 60,0%.¹¹⁷ Laporan ITU tahun

¹¹⁵ Sektor telekomunikasi dalam laporan PDB Indonesia menjadi satu dengan sektor transportasi yaitu Angkutan dan Telekomunikasi.

¹¹⁶ Laporan Tahunan Balai Telekomunikasi dan Informatika Pedesaan Tahun 2008. Hal. 21.

¹¹⁷ Laporan Tahunan PT. Telkom 2008. <http://telkom.co.id>

2007 juga menyebutkan bahwa di antara negara ASEAN, Indonesia tertinggal dalam

pelosok sehingga banyak masyarakat Indonesia yang belum dapat menikmati layanan telekomunikasi.

Tabel 3.8 Jumlah Pembangunan Jaringan Telepon Tetap, FWA, Seluler Sampai Tahun 2008

Jenis Data	Satuan	2008
Telepon Tetap		
PT. Telkom	s.s.t	8.654.000
PT. Bakrie	s.s.t	-
PT. Indosat	s.s.t	30.479
PT. Batam Bintang Telekomunikasi	s.s.t	2.393
Jumlah	s.s.t	8.686.872
FWA		
PT. Telkom	s.s.f	7.393.000
PT. Indosat	s.s.f	795.433
PT. Bakrie	s.s.f	4.491.103
PT. Mobile-8	s.s.f	3.012.801
Jumlah	s.s.f	12.679.536
Seluler		
PT. Telkomsel	s.s.m	52.443.000
PT. Indosat	s.s.m	32.387.436
PT. XL	s.s.m	22.898.000
PT. Mobile-8	s.s.m	3.012.801
PT. Sampoerna Telekomunikasi Indonesia	s.s.m	30.464
PT. NTS	s.s.m	4.788
PT. Hutchison	s.s.m	2.039.406
PT. Smart Telecom	s.s.m	115.000
Jumlah	s.s.m	112.930.895

Sumber: Siaran Pers Ditjen Postel

4.2.3. Dominasi Asing di Industri Telekomunikasi

Di dalam sub bab Penanaman Modal Asing di Sektor Telekomunikasi Periode Tahun 2000 – 2008, telah digambarkan bahwa modal asing telah mendominasi bahkan hingga 100% di penyelenggara jasa telekomunikasi di Indonesia (PT. Bakrie 5,2%, PT.

Universitas Indonesia

Mobile-8 7,01%, PT. Telkomsel 35%, PT. Indosat 40,81%, PT. NTS 95%, PT. XL 99,80%, dan PT. Hutchison 100%). Hal ini tentu saja sangat mengkhawatirkan bagi masa depan industri telekomunikasi di Indonesia. Indonesia menjadi terlalu liberal dalam membuka pintu bagi masuknya investor asing. Padahal di dalam WTO sudah disepakati bahwa pembatasan kepemilikan asing di sektor telekomunikasi Indonesia adalah 35% sedangkan di ASEAN adalah sebesar 40%.¹²⁰

Mengingat telekomunikasi adalah sektor industri yang strategis bagi suatu bangsa dan dapat memberikan kontribusi besar terhadap perekonomian nasional, maka sudah seharusnya telekomunikasi dikuasai oleh negara. Namun dengan kondisi telekomunikasi dikuasai oleh investor asing, maka perlu pengkajian kembali terhadap regulasi investasi dan telekomunikasi yang ada serta koordinasi antar instansi pemerintah yang berwenang dalam menangani masalah investasi dan telekomunikasi.¹²¹

¹²⁰ Pada sub bab yang membahas tentang Komitmen Indonesia di ASEAN dijelaskan bahwa pada tahun 2008 Indonesia telah menaikkan batas kepemilikan asing menjadi 49% hingga 51% tergantung pada jenis layanan yang akan dimasuki investor asing.

¹²¹ Instansi yang berwenang adalah Badan Pengawas Penanaman Modal (Bapepom) dan Departemen Komunikasi dan Informatika.