

BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran umum tentang PT Telekomunikasi Indonesia

4.1.1 Perkembangan Telekomunikasi Indonesia

Perkembangan industri telekomunikasi sebagai infrastruktur internasional telah memainkan peranan penting dalam membentuk arus informasi. Globalisasi juga merupakan salah satu unsur yang mempercepat perkembangan industri tersebut.

Perkembangan industri telekomunikasi di Indonesia berjalan dengan perubahan regulasi pemerintah terhadap sektor telekomunikasi, kemajuan teknologi yang ada, serta peran serta perusahaan tersebut dalam menyikapi perilaku pasar telekomunikasi di Indonesia. Industri telekomunikasi di Indonesia membuktikan bahwa persaingan usaha di industri ini termasuk kompetitif baik dalam menghadapi kemajuan di bidang teknologi, kesiapan perusahaan dalam menghadapi pasar telekomunikasi, serta peran serta pemerintah dalam membuat regulasi di sektor telekomunikasi (Prakoso, Analisa perusahaan telekomunikasi swasta dan Negara di Indonesia, <http://www.digilib.itc.ac.id>, diunduh tanggal 1 Juni 2010).

Sudah menjadi rahasia umum jika perkembangan telekomunikasi Indonesia selepas era millennium berkembang cepat. Bahkan Indonesia sebagai negara yang dipuja-puja oleh pihak asing dalam investasi telekomunikasi. Hal tersebut terbukti dengan masuknya Temasek Group yang menguasai Indosat dan Telkomsel, Three, XL yang dikuasai investor Malaysia dan baru-baru ini NTS (Bagaimanakah perkembangan dunia telekomunikasi kita ke depannya??, <http://camolate.wordpress.com>, diunduh tanggal 30 Mei 2010).

4.1.2 Sejarah singkat PT. Telekomunikasi Indonesia

PT. Telekomunikasi Indonesia (Telkom) merupakan kelanjutan dari bagian suatu badan usaha yang bernama *Post-en Telegraafdienst* yang didirikan dengan *Staatsblad* Nomor 52 tahun 1884. Kemudian tahun 1906 pemerintah kolonial Belanda mengambil alih kepemilikan harta kekayaan *Post-en Telegraafdienst*

serta mengubah namanya menjadi *Post, Telegraaf en Telefoondienst* (Pos, Telegraf dan Telepon). Dalam PP Nomor 240 tahun 1961 status jawatan diubah menjadi Perusahaan Negara Pos dan Telekomunikasi (PN Postel).

Sejalan dengan pesatnya perkembangan lapangan usaha PN Pos dan Telekomunikasi, maka pada tahun 1965 pemerintah memandang perlu untuk membagi dua PN yang berdiri sendiri. Berdasarkan PP No 29 tahun 1965 PN Postel dipecah menjadi Perusahaan Negara Pos dan Giro (PN Pos & Giro), dan berdasarkan PP No 30 tahun 1965 didirikan Perusahaan Negara Telekomunikasi (PN Telekomunikasi). Pada tahun 1974, status PN Telekomunikasi disesuaikan menjadi Perusahaan Umum Telekomunikasi (Perumtel) yang merupakan badan usaha tunggal dalam menyelenggarakan jasa telekomunikasi nasional maupun internasional

Pada akhir tahun 1980 pemerintah mengambil kebijakan bahwa Negara Republik Indonesia membeli seluruh saham PT. *Indonesian Satellite Corporation* (Indosat) dari *America Cable & Radio Corporation*, suatu perusahaan yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Negara bagian Delaware, Amerika Serikat. Setelah seluruh saham tersebut dibeli, Indosat yang semula merupakan suatu Perseroan Terbatas yang didirikan menurut dan berdasarkan peraturan Indonesia, khususnya dalam rangka Undang-undang penanaman modal asing, diubah statusnya menjadi BUMN berbentuk persero. Indosat didirikan untuk menyelenggarakan jasa telekomunikasi internasional, terpisah dari perumtel. Guna meningkatkan pelayanan jasa telekomunikasi untuk umum Perumtel ditetapkan sebagai badan usaha yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan telekomunikasi untuk umum dalam negeri dan Indosat ditetapkan sebagai badan usaha yang diberikan wewenang untuk menyelenggarakan telekomunikasi untuk umum internasional berdasarkan PP Nomor 53 tahun 1980.

Berdasarkan PP Nomor 25 tahun 1991 Perumtel berubah bentuk menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) Telekomunikasi Indonesia. Maka dari itu Perumtel dinyatakan bubar pada saat pendirian Persero tersebut dengan ketentuan segala hak dan kewajiban, kekayaan serta karyawan Perumtel yang ada pada saat pembubaran, beralih sepenuhnya kepada Persero yang bersangkutan. Kemudian,

Universitas Indonesia

penawaran umum perdana saham Telkom dilakukan pada tanggal 14 November 1995. Sejak itu saham Telkom tercatat dan diperdagangkan di Bursa Efek Jakarta (BEJ), Bursa Efek Surabaya (BEF), New York Stock Exchange (NYSE) dan London Stock Exchange (LSE). Saham Telkom juga diperdagangkan tanpa pencatatan di Tokyo Stock Exchange.

Kerja Sama Operasi (KSO) mulai diimplementasikan pada 1 Januari 1996 di wilayah Divisi Regional I Sumatra – dengan mitra PT. Pramindo Ikat Nusantara (Pramindo); Divisi Regional III Jawa Barat dan Banten – dengan mitra PT. Aria West International (AriaWest); Divisi Regional IV Jawa Tengah dan Yogyakarta – dengan mitra PT. Mitra Global Telekomunikasi Indonesia (MGTI); Divisi Regional VI Kalimantan – dengan mitra PT. Dayamitra Telekomunikasi (Dayamitra); dan Divisi Regional VII Kawasan Timur Indonesia – dengan mitra PT. Bukaka Singtel.

Pada tahun 1999 ditetapkannya Undang-undang Nomor 36 tahun 1999 tentang penghapusan monopoli penyelenggaraan telekomunikasi. Hal tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan iklim usaha yang sehat dan sejalan dengan yang diterbitkannya UU Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

4.1.3 Profil Telkom

PT. Telekomunikasi Indonesia (Persero) adalah penyedia layanan jaringan telekomunikasi terbesar di Indonesia. Telkom menyediakan layanan InfoComm, telepon tidak bergerak kabel (*fixed wireline*) dan telepon tidak bergerak nirkabel (*fixed wireless*), layanan telepon seluler, data dan internet, serta jaringan dan interkoneksi, baik secara langsung maupun melalui anak perusahaan. Sampai dengan 31 Desember 2009, jumlah pelanggan Telkom telah tumbuh sebesar 21,2% atau menjadi 105,1 juta pelanggan. Telkom melayani 8,4 juta pelanggan telepon tidak bergerak kabel, 15,1 juta pelanggan telepon tidak bergerak nirkabel, dan 81,6 juta pelanggan telepon seluler.

Sampai dengan 31 Desember 2009, sebagian besar dari saham biasa Telkom dimiliki oleh Pemerintah Republik Indonesia dan sisanya dimiliki oleh pemegang saham publik. Saham Telkom diperdagangkan di Bursa Efek Indonesia (BEI),
Universitas Indonesia

New York Stock Exchange (NYSE), London Stock Exchange (LSE) dan Tokyo Stock Exchange (tanpa tercatat). Harga saham Telkom di BEI pada akhir Desember 2009 adalah Rp. 9,450.00 dengan kapitalisasi pasar saham Telkom pada akhir tahun 2009 mencapai Rp 190.512 miliar atau 9,43% dari kapitalisasi pasar BEI.

Untuk menghadapi tantangan dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan mobilitas dan konektivitas tanpa putus. Telkom telah memperluas portofolio bisnisnya yang mencakup telekomunikasi, informasi, media dan *edutainment* (Time). Dengan meningkatkan infrastruktur, memperluas teknologi *Next Generation Network* (NGN) dan memobilisasi sinergi di seluruh jajaran TelkomGroup. Telkom dapat mewujudkan dan memberdayakan pelanggan ritel dan korporasi dengan memberikan kualitas, kecepatan, kehandalan dan layanan pelanggan yang lebih baik.

Saat ini Telkom melayani 105,2 juta pelanggan, dari bisnis seluler, telepon tidak bergerak dan telepon tidak bergerak nirkabel, jumlah tersebut merupakan pencapaian 106% terhadap target perusahaan. Penambahan pelanggan Telkom dipimpin oleh bisnis seluler yang bertambah 16,34 juta pelanggan atau pencapaian 162% terhadap target perusahaan tahun 2009.

Anak perusahaan yang mayoritas dimiliki oleh Telkom, yaitu Telkomsel, merupakan operator telepon selular terbesar di Indonesia, apabila diukur berdasarkan pelanggan dan pendapatan. Telkom membeli 35% saham Telkomsel dari PT.Indosat sebagai bagian dari implementasi restrukturisasi industri jasa telekomunikasi di Indonesia, yang ditandai dengan penghapusan kepemilikan bersama dan kepemilikan silang antara Telkom dengan Indosat ditahun 2001. Dengan transaksi ini, Telkom menguasai 72,72% saham Telkomsel. Telkom membeli 90,32% saham Dayamitra dan mengkonsolidasikan laporan keuangan Dayamitra ke dalam laporan keuangan Telkom. Telkom membeli seluruh saham Pramindo melalui 3 tahap, yaitu 30% saham pada saat ditandatangani perjanjian jual beli pada tanggal 15 Agustus 2002, 15% pada tanggal 30 September 2003 dan sisa 55% saham pada tanggal 31 Desember 2004. Telkom juga menjual 12,72% saham Telkomsel kepada Singapore Telecom, dan dengan demikian Telkom

memiliki 65% saham Telkomsel. Sejak Agustus 2002 terjadi duopoli penyelenggaraan telekomunikasi lokal.

4.1.4 Visi dan Misi Telkom

Visi PT.Telekomunikasi Indonesia, Tbk adalah “menjadi perusahaan *InfoComm* terkemuka di regional”. Sementara itu Misi perusahaan adalah:

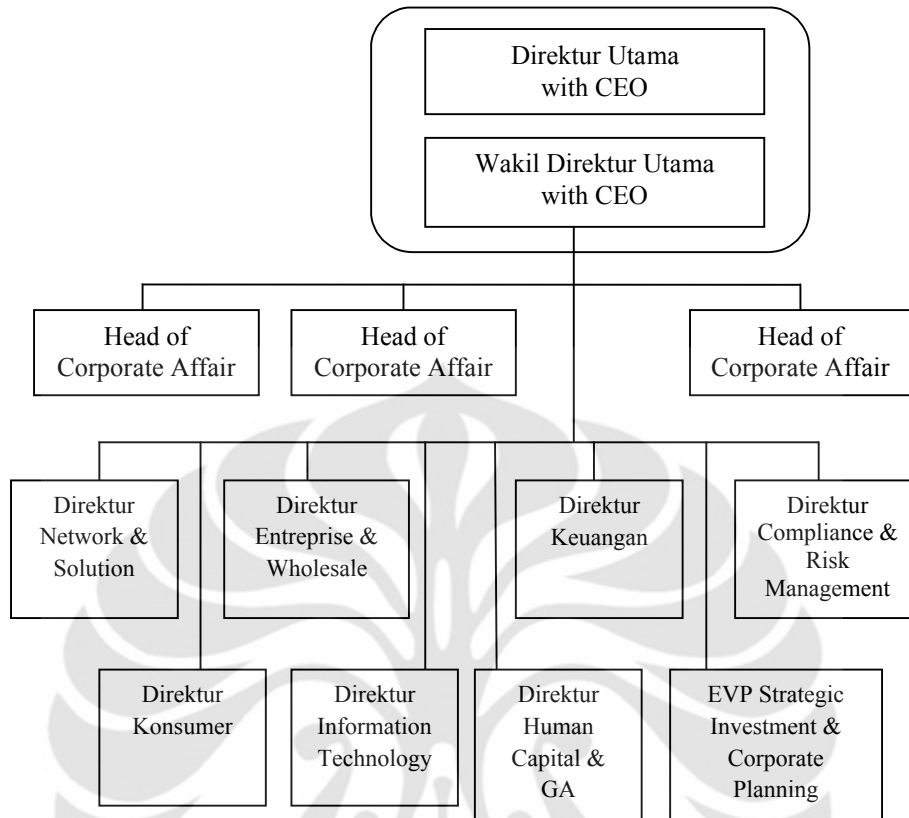
- Menyediakan layanan *InfoComm* terpadu dan lengkap dengan kualitas terbaik dan harga kompetitif
- Menjadi model pengelolaan korporasi terbaik di Indonesia.

Adapun tujuan perusahaan yaitu menciptakan posisi unggul dengan memperkokoh bisnis *legacy* & meningkatkan bisnis *new wave* untuk memperoleh 60% dari pendapatan industri pada tahun 2015. Telkom juga menyediakan beragam layanan telekomunikasi lain termasuk layanan interkoneksi, jaringan, data dan internet dan jasa telekomunikasi lainnya. Sesuai anggaran dasar, Telkom didirikan untuk jangka waktu tak terbatas.

4.1.5 Struktur organisasi Telkom

Bisnis PT.Telekomunikasi Indonesia merupakan bisnis yang selalu mengalami perubahan dengan sangat cepat seiring dengan perkembangan teknologi di bidang telekomunikasi dan informasi. Telkom harus cepat merespon keadaan ini agar dapat menjadi perusahaan yang kompetitif tidak saja di dalam negeri, tetapi juga menjadi perusahaan yang mendunia. Untuk mengantisipasi tantangan dan peluang dalam lingkungan yang semakin kompetitif dan semakin heterogennya jenis jasa dan area pelayanan, maka Telkom memandang perlu mengadakan perubahan struktur organisasi perusahaan dari bentuk fungsional menjadi bentuk divisional yang penyelenggaraannya dilaksanakan secara bertahap (Sejarah singkat Telkom, <http://www.damandiri.or.id>, diunduh tanggal 1 Juni 2010). Tim Manajemen selaku pengelola perusahaan harus saling bekerja sama demi terciptanya tujuan perusahaan.

Gambar 4.1
Tim Manajemen PT. Telekomunikasi Indonesia



Sumber: www.telkom.com

4.1.6 Produk Telkom

Perusahaan telekomunikasi di Indonesia pada umumnya menyediakan produk berupa jasa-jasa telekomunikasi, baik domestik maupun internasional. Jasa-jasa telekomunikasi yang ditawarkan meliputi sambungan tetap dan bergerak, komunikasi data dan sewa sambungan, serta berbagai jasa bernilai tambah. Produk-produk yang dimiliki oleh Telkom sampai dengan tahun 2009 yaitu:

1. Telepon (*Fixed Line*)

- Telkom SLJJ merupakan layanan komunikasi jarak jauh antar pelanggan yang masih dalam satu wilayah negara. Pada umumnya pelanggan-pelanggan tersebut berada dalam wilayah kode area yang berbeda.

- Telkom Global-01017 adalah layanan baru dari Telkom yang berupa akses layanan untuk panggilan internasional ke mancanegara (253 tujuan panggilan).
 - Telkom Lokal merupakan layanan komunikasi telepon antar pelanggan dalam jarak dibawah 30 km atau di dalam satu wilayah lokal.
 - Telkom SLI adalah panggilan telepon *International Direct Dialing* (IDD) dimana nomor telepon pemanggil dan nomor telepon yang dipanggil berbeda wilayah negara.
2. Flexi (*Fixed Wireless*)
- Flexi *Classy* adalah layanan flexi dengan sistem pascabayar.
 - Flexi *Trendy* adalah layanan flexi dengan sistem Prabayar berbasis kartu/*simcard* yang dapat diisi ulang.
 - Flexi *Home* adalah layanan flexi untuk perumahan atau kantor dilayani menggunakan terminal *fixed* berbasis nomor esn, tarif aktivasi, abodemen dan biaya pemakaian sama dengan tarif telepon rumah.
3. Internet
- Speddy merupakan layanan (*internet service*) berkecepatan tinggi dari Telkom, berbasis teknologi akses *Asymmetric Digital Subscriber Line* (ADSL), yang memungkinkan terjadinya komunikasi data, voice dan video secara bersamaan.
 - TelkomNet Instan (0809 8 9999) merupakan layanan akses internet *dial-up* secara mudah tanpa berlangganan dengan konsep layanan yang mudah dan sederhana.
 - TelkomNet Flexi Up To 64 kbps adalah akses komunikasi ke internet *gateway* dengan mode data paket pada *network* TelkomFlexi
4. *Content* dan *Application*
- I-VAS satu kartu multi layanan internet yang menjadi alat bayar berbagai konten atau layanan internet yang bersifat *micropayment*.
 - Ventus merupakan layanan jasa nilai tambah dan konvergensi dari layanan surat-menyurat elektronik (*e-mail* dan *mobile system cellular/wireless*) atau dikenal dengan layanan *mobile push e-mail*.

5. *Public Phone*

- TelkomCoin adalah telepon umum coin (TUC) yang menggunakan satu jenis uang logam yang berbentuk koin sebagai alat pembayaran yang sah atas biaya percakapan.
- Warung Telkom adalah tempat bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan jasa telekomunikasi yang dikelola oleh Badan Usaha, Koperasi atau Perorangan bekerjasama dengan Telkom dalam melakukan akses SLJJ, SLI maupun selular.

4.2 Analisis kebijakan PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif PT.Telekomunikasi Indonesia.

4.2.1 Latar belakang kebijakan PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi.

Awal tahun 2009, pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 182/PMK.011/2009 tentang Kebijakan Pajak Penghasilan Ditanggung Pemerintah atas Penghasilan berupa Kompensasi Terminasi Dini Hak Eksklusif PT.Telekomunikasi Indonesia dan Peraturan Direktorat Jenderal Pajak Nomor 64/PJ/2009 tentang Penetapan Jumlah dan Saat Terutang Pajak Penghasilan Ditanggung Pemerintah atas Penghasilan berupa Kompensasi Terminasi Dini Hak Eksklusif PT.Telekomunikasi Indonesia.

Dikeluarkannya kebijakan ini adalah dalam rangka pengenaan pajak penghasilan ditanggung pemerintah atas kompensasi yang diterima oleh Telkom. Kompensasi yang diterima Telkom sebagai ganti rugi atas pencabutan hak eksklusif Telkom sebagai satu-satunya perusahaan milik negara dibidang telekomunikasi, selain Indosat.

Pasal 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 182/PMK.011/2009 menjelaskan bahwa hak eksklusif yang dimaksud adalah hak yang hanya diberikan pemerintah kepada Telkom untuk menyelenggarakan jaringan dan jasa telekomunikasi tetap sambungan lokal hingga tahun 2010 dan sambungan langsung jarak jauh (SLJJ) hingga tahun 2005. Diberikannya hak eksklusif tersebut dijelaskan oleh Sugeng sebagai berikut.

Telkom secara khusus meminta hak eksklusif kepada pemerintah untuk menyelenggarakan jaringan dan jasa telekomunikasi dengan alasan untuk menjaga nilai saham Telkom di bursa efek. (Wawancara, 28 April 2010).

Dengan diberlakukannya kebijakan ini, maka Telkom memiliki hak penuh dalam menyelenggarakan jaringan dan jasa telekomunikasi tetap sambungan lokal dan sambungan langsung jarak jauh (SLJJ). Namun, pemberian hak tersebut tidak bersifat permanen karena ada jangka waktu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Penjelasan lebih lanjut mengenai hak eksklusif dibidang telekomunikasi oleh Sugeng berikut ini.

Tidak hanya Telkom yang menerima hak eksklusif dari pemerintah, Indosat juga diberikan hak eksklusif untuk menyelenggarakan sambungan langsung internasional (SLI). (Wawancara, 28 April 2010).

Secara teori, hak eksklusif untuk usaha, baik untuk Telkom maupun Indosat merupakan hak monopoli, yaitu suatu bentuk pasar dimana hanya terdapat satu perusahaan yang menjual produk tertentu tanpa adanya produk substitusi yang terdekat. Hak monopoli yang diberikan pemerintah kepada kedua BUMN telekomunikasi tersebut diharapkan dapat menciptakan pertumbuhan bisnis telekomunikasi. Seperti halnya negara berkembang lainnya, pengembangan dan modernisasi infrastruktur telekomunikasi di Indonesia menjadi faktor penting dalam pembangunan ekonomi.

Ternyata hak monopoli yang dimiliki oleh kedua BUMN tersebut menimbulkan permasalahan dibidang telekomunikasi. Untuk menyelesaikan masalah, seperti tidak tercapainya tujuan kebijakan tersebut, maka pemerintah membuat kebijakan publik lainnya dibidang telekomunikasi.

Kebijakan baru pemerintah adalah dengan mengubah sistem monopoli menjadi sistem duopoli dalam menyelenggarakan telekomunikasi. Berpindahnya sistem ini mereposisi Telkom dan Indosat sebagai penyelenggara telekomunikasi sepenuhnya. Artinya adalah pemerintah memberikan ijin kepada Telkom untuk menyelenggarakan sambungan langsung internasional (SLI) dan Indosat diberikan ijin untuk menyelenggarakan sambungan tetap lokal dan sambungan langsung jarak jauh (SLJJ).

Kebijakan duopoli ini menyebabkan Telkom dan Indosat saling berkompetisi baik untuk layanan SLI maupun penyelenggaraan SLJJ. Persaingan antar kedua operator ini sudah dapat dilihat dari layanan SLI yang memang lebih dahulu dibuka kompetisinya dibandingkan dengan SLJJ yang baru ditetapkan pada tanggal 1 April 2005.

Telkom masuk dalam bisnis SLI dengan meluncurkan produk SLI bermerek dagang Telkom *International Call* (TIC 007) pada tanggal 7 Juni 2004. Masuknya Telkom ke layanan SLI, praktis memberikan keuntungan bagi pengguna layanan tersebut karena langsung menawarkan biaya percakapan yang kompetitif terhadap layanan yang sama dari Indosat melalui SLI 001 dan 008.

Sejak diberlakukannya duopoli pada penyelenggaraan sambungan lokal pada 1 Agustus 2002 serta SLJJ dan SLI pada 1 Agustus 2002, pelaksanaan duopoli dapat dikatakan belum berjalan efektif. Sejauh ini belum terdapat penambahan sambungan baru yang berarti, penambahan layanan dan pilihan bagi masyarakat, serta persaingan harga. Bahkan, yang terjadi kemudian adalah perselisihan antara kedua operator tersebut.

Struktur duopoli memang dirancang sejak awal sebagai transisi dari penyelenggaraan monopoli menuju kompetisi. Kompetisi itu adalah persaingan yang sehat tanpa adanya monopoli. Oleh karena itu, efektivitas duopoli pada dasarnya memberikan gambaran akan kemampuan sektor pemerintah badan regulasi dan penyelenggaraan telekomunikasi nasional untuk melakukan kompetisi.

Pemerintah juga menganggap bahwa kebijakan duopoli ini kurang mendorong pertumbuhan industri telekomunikasi negara. Maka pemerintah membuat kebijakan lainnya, yaitu dengan melakukan terminasi dini hak eksklusif pada kedua badan penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi tersebut. Kebijakan publik yang dibuat pemerintah sebagai upaya untuk merealisasikan sistem kompetisi. Hal tersebut dijelaskan oleh Joni Kiswanti berikut ini.

Kemudian dilakukanlah terminasi dini atas hak eksklusif yang dimiliki Telkom, yaitu percepatan berakhirnya hak eksklusif Telkom sampai tahun 2002 untuk jaringan dan jasa telekomunikasi tetap sambungan lokal dan SLJJ sampai tahun 2003.

Pasal 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 182/PMK.011/2009 menjelaskan bahwa terminasi dini hak eksklusif Telkom adalah percepatan berakhirnya hak eksklusif Telkom, yaitu pada bulan Agustus 2002 untuk jaringan dan jasa telekomunikasi tetap sambungan lokal dan bulan Agustus 2003 untuk sambungan langsung jarak jauh (SLJJ). Terminasi juga dijelaskan oleh Sugeng berikut ini.

Tidak hanya Telkom yang dikenakan terminasi dini hak eksklusif, Indosat juga mengalami terminasi dini hak eksklusif yang dimilikinya. Terminasi yang dikenakan Indosat adalah percepatan berakhirnya hak eksklusif untuk sambungan langsung internasional (SLI). (Wawancara, 28 April 2010).

Salah satu alasan dilakukannya terminasi dini hak eksklusif Telkom dan Indosat dikarenakan diterbitkannya Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi yang telah diberlakukan pada bulan September 2000 menggantikan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi. Pemerintah juga mempersiapkan peraturan pemerintah dan petunjuk pelaksanaan sebagai panduan dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999. Peraturan pemerintah yang dimaksud adalah PP Nomor 52 yang mengatur mengenai pembebanan biaya interkoneksi kepada penyelenggara jaringan telekomunikasi asal sehubungan dengan penyelenggaraan jasa telekomunikasi melalui dua penyelenggara jaringan telekomunikasi atau lebih. Joni Kiswanto menyatakan hal yang sama sebagai berikut.

Terminasi dini tersebut dilatarbelakangi dengan dibuatnya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Dimana undang-undang tersebut disebutkan bahwa hak monopoli yang dimiliki Telkom telah berakhir, begitu juga berakhirnya sistem duopoli antara Telkom dan Indosat. (Wawancara, 11 Mei 2010).

Dengan adanya undang-undang baru tersebut, pada akhirnya akan memberikan peluang bagi para pemain baru untuk berpartisipasi dalam industri telekomunikasi, mengubah persaingan dalam industri dan diharapkan lahirnya sebuah institusi baru untuk mengatur industri telekomunikasi. Perbedaan atas kedua undang-undang tersebut dijelaskan pada tabel 4.1 berikut ini.

Tabel 4.1
Perbandingan UU No.3 Tahun 1989 dengan UU No.36 Tahun 1999

No	Uraian	UU No. 3 / 1989	UU No. 36 / 1999
1.	Fungsi Pemerintah	Memiliki, membangun, dan menyelenggarakan telekomunikasi	Menemukan kebijakan, mengatur, mengawasi, dan mengendalikan sektor telekomunikasi. Selanjutnya, pemerintah dapat melimpahkan fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian kepada badan regulasi.
2.	Penyelenggara	Pemerintah yang melimpahkan kepada Badan Penyelenggara	BUMN, BUMD, badan usaha swasta dan koperasi
3.	Penyelenggaraan	Monopoli	Kompetitif
4.	Kategori penyelenggaraan	Jasa telekomunikasi dasar, non-dasar dan khusus	Jaringan telekomunikasi, jasa telekomunikasi dan khusus
5.	Pola kerjasama	<i>Joint Venture</i> , KSO dan Kontrak Manajemen	<i>Business driven</i>
6.	Tarif	Ditetapkan oleh pemerintah	Berorientasi pada biaya dan pasar
7.	Lain-lain		Larangan monopoli, <i>universal service obligation</i> (USO), perizinan dan interkoneksi

Sumber: Bappenas.

Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi menyatakan bahwa pemerintah selain sebagai pembuat kebijakan juga menjadi pengawas kebijakan tersebut. Fungsi pengawasan dilakukan untuk memastikan transparansi dalam proses pembuatan regulasi. Badan regulasi yang dinyatakan dalam undang-undang telekomunikasi yang baru, didirikan pada tanggal 11 Juli 2003 dengan nama BRTI (Badan Regulasi Telekomunikasi Independen) yang bertugas untuk mengatur, memantau dan mengontrol industri telekomunikasi. BRTI terdiri atas para pejabat dari Dirjen Pos dan Telekomunikasi serta Komite Regulasi Telekomunikasi, yang diketuai oleh Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi.

Sebagai konsekuensi atas dilakukannya terminasi dini hak eksklusif tersebut, pemerintah menetapkan kompensasi bagi Telkom dan Indosat. Perjanjian dan

Universitas Indonesia

kesepakatan terjalin antara pihak Telkom dengan pemerintah serta Indosat dengan pemerintah. Kompensasi merupakan suatu tindakan mengganti kerugian yang diakibatkan oleh kegiatan atau usaha suatu proyek. Dalam hal ini proyek tersebut adalah terminasi dini hak eksklusif kepada Telkom dan Indosat. Penjelasan serupa juga diberikan oleh Sugeng sebagai berikut.

Tentu saja pemerintah harus membayar kompensasi, karena Telkom akan mengalami kerugian atas pengakhiran hak eksklusif yang dimilikinya sejak puluhan tahun. (Wawancara, 28 April 2010).

Agung Lisdianto juga menjelaskan konsep kompensasi sebagai berikut.

Sebagai imbalan dari percepatan berakhirnya hak eksklusif tersebut, pemerintah memberikan kompensasi kepada Telkom. Kompensasi yang diberikan pemerintah sebesar Rp 478 miliar dan diberikan secara bertahap selama 5 tahun, dimulai dari tahun 2005 dan berakhir di tahun 2009. (Wawancara, 14 April 2010).

Sesuai dengan kesepakatan dan perjanjian dalam laporan Direktorat Energi, Telekomunikasi dan Informatika kepada Bappenas, menyatakan bahwa perhitungan kompensasi dilakukan berdasarkan perhitungan selisih antara *gain* yang berbentuk pemberian ijin (ijin SLI kepada Telkom, ijin lokal dan SLJJ kepada Indosat, serta ijin DCS 1800 kepada keduanya) dan *loss* pengakhiran dini hak eksklusif (lokal dan SLJJ bagi Telkom serta SLI bagi Indosat). Pemerintah akan membayar kepada Telkom sebesar Rp 478 miliar. Nilai tersebut merupakan selisih antara komponen lokal dan SLJJ sebesar Rp 1.145 miliar dengan komponen SLI sebesar Rp 58 miliar, dan DCS 1800 sebesar Rp 609 miliar.

Sebaliknya, Indosat berkewajiban membayar kompensasi kepada pemerintah sebesar Rp 178 miliar. Kompensasi ini terdiri dari tiga komponen, yaitu ijin lokal dan SLJJ sebesar Rp 37 miliar, ijin DCS 1800 sebesar Rp 240 miliar, dan ijin SLI sebesar Rp 99 miliar. Perijinan sebagaimana dimaksud dalam dua komponen pertama telah diberikan pemerintah kepada Indosat, sehingga dengan mempertimbangkan komponen ketiga, masih terdapat selisih sebesar Rp 178 miliar yang harus dibayar oleh Indosat kepada pemerintah.

Tabel 4.2
Perhitungan pemberian kompensasi terminasi dini hak eksklusif

Keterangan <i>Gain/Loss</i>	Telkom (dalam rupiah)	Indosat (dalam rupiah)
<i>Gain</i> atau keuntungan atas pemberian ijin SLI kepada Telkom, serta ijin lokal & SLJJ kepada Indosat	58 miliar	37 miliar
<i>Gain</i> atas ijin DCS 1800	609 miliar	240 miliar
<i>Loss</i> atau kerugian atas terminasi dini hak eksklusif (lokal & SLJJ bagi Telkom, SLI bagi Indosat)	(1.145 miliar)	(99 miliar)
Jumlah Kompensasi	(478 miliar)	178 miliar

Sumber: telah diolah kembali

Perjanjian khusus yang dilakukan antara pemerintah dengan Telkom menyatakan bahwa kompensasi ini diberikan secara berangsur selama 5 tahun dan dibebankan dalam pagu anggaran APBN, dimulai pada tahun 2005. Kemudian kompensasi ini harus bersifat *net of tax*, dalam hal ini Telkom menerima nilai kompensasi bersih dari pajak.

Khusus mengenai kebijakan pajak atas pemberian kompensasi ini, Menteri Keuangan memilih bentuk PPh ditanggung pemerintah dengan Undang-Undang APBN 2009 sebagai konsideran hukum dengan alasan bahwa pemberian subsidi pajak penghasilan atas pencabutan hak eksklusif Telkom ini menjadi agenda yang mendesak karena berakhirnya masa pelunasan kompensasi terminasi dini hak eksklusif di tahun 2009 yang dilakukan pemerintah kepada Telkom selama 5 tahun. Telkom dalam hal ini meminta secara khusus pemberian kompensasi terminasi dini hak eksklusif harus bersifat *net of tax*, maksudnya adalah Telkom tidak mau membayar PPh yang terutang atas kompensasi tersebut. Penjelasan pemberian kompensasi oleh Inyoman Widia berikut ini.

Pemerintah, dalam hal ini DPR telah menyetujui permintaan Telkom untuk memberikan kompensasi yang bersifat *net of tax*. Maka timbul kerancuan dalam pengakuan kompensasi sebagai penghasilan atau yang lain. Sementara itu dari pihak Dirjen Pajak mengakui bahwa kompensasi tersebut merupakan objek pajak dan terutang PPh. (Wawancara, 15 Juni 2010).

Memandang bahwa Telkom merupakan salah satu BUMN terbesar dibidang telekomunikasi, pemerintah dalam sidang kabinet menyetujui dan memutuskan bahwa pemberian kompensasi atas terminasi dini hak eksklusif Telkom bersifat *net of tax* (tanpa dipotong pajak). Dalam hal ini jalur yang memungkinkan kebijakan pajak penghasilan diterbitkan dengan cepat adalah dengan subsidi pajak melalui sarana dalam Undang-Undang APBN 2009 dalam bentuk PPh ditanggung pemerintah. Pajak penghasilan ditanggung pemerintah adalah pajak terutang suatu perusahaan, baik swasta maupun BUMN yang ditanggung oleh pemerintah melalui penyediaan anggaran dalam subsidi pajak. Konsep PPh ditanggung pemerintah yang diterima Telkom dijelaskan oleh Joni Kiswanto sebagai berikut.

Telkom menerima kompensasi yang menurut Undang-Undang PPh merupakan penghasilan yang terutang PPh. Mekanisme normalnya, jika terutang pajak, maka Telkom wajib membayar. Namun karena penghasilan yang diterima oleh Telkom tidak bersedia dikurangi pajak, maka pajak yang terutang tersebut bukan dibayar oleh Telkom, melainkan dibayarkan oleh pemerintah. (Wawancara, 11 Mei 2010).

PPh ditanggung pemerintah merupakan salah satu kebijakan yang sesuai dengan fungsi dan tujuan pajak untuk pengaturan (*regulerend*). PPh ditanggung pemerintah diberikan oleh pemerintah untuk sektor-sektor tertentu dengan tujuan tertentu. Pada umumnya, kebijakan pajak ditanggung pemerintah diberikan sebagai insentif untuk memacu pertumbuhan sektor usaha tertentu atau adanya suatu kebijakan tertentu. Misalnya, PPN ditanggung pemerintah atas penyerahan bahan bakar nabati yang bertujuan untuk menurunkan harga bahan bakar nabati sehingga meningkatkan penggunaannya dan secara tidak langsung mencegah terjadinya kerusakan alam.

Berbeda dengan penjelasan sebelumnya, PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi ini tidak berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi atau dengan

kata lain stimulus fiskal. Kebijakan ini hanya diberikan kepada Telkom, hal tersebut dijelaskan oleh Tugiman Binasarjono berikut ini.

Tidak ada hubungan dengan stimulus fiskal atau pertumbuhan ekonomi, karena hanya Telkom yang menikmati kebijakan ini. Tapi sedikit berhubungan dengan stimulus pada Telkom sendiri atas kompensasi yang didapatnya. (Wawancara, 11 Juni 2010).

Hal mengenai stimulus fiskal juga dijelaskan oleh Aminarso sebagai berikut.

Stimulus fiskal adalah stimulus yang berhubungan dengan bidang keuangan dan perekonomian. Jadi tidak bisa menganggap kasus ini berhubungan dengan stimulus fiskal. Tapi bisa jadi ini merupakan bagian dari stimulus fiskal, hanya saja jika dilihat dari kasus merupakan masalah *business to business*. (Wawancara, 11 Juni 2010).

Pemberian subsidi pajak ini sebenarnya hanyalah mempermudah administrasi dalam proses pelaksanaan kompensasi yang diterima Telkom, karena jumlah kompensasi yang diberikan pada Telkom yang telah disetujui bersifat *net of tax*. Kebijakan ini tidak ada hubungannya dengan masalah perekonomian, karena hanya diberikan kepada PT. Telekomunikasi Indonesia.

Sementara itu, pihak yang terkait dalam pembuatan kebijakan ini adalah Badan Kebijakan Fiskal, hal tersebut dijelaskan oleh Joni Kiswanto berikut ini.

Pihak yang membuat kebijakan PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi yang diterima Telkom adalah Badan Kebijakan Fiskal. Perhitungan subsidi pajak dalam APBN sebesar Rp 250 miliar itu tugas Pusat Kebijakan APBN (PKAPBN) dan Pusat Kebijakan Pendapatan Negara (PKPN). Sementara itu dalam penetapan jumlah dan saat terutang atas PPh yang ditanggung pemerintah tersebut merupakan wewenang Direktorat Jenderal Pajak. (Wawancara, 11 Mei 2010).

Dengan dibuatnya kebijakan ini memberikan kepastian hukum dalam hal pemungutan pajak yang terutang atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif Telkom. Oleh karena itu kebijakan yang tepat dalam kasus ini adalah dengan pajak yang terutang tersebut ditanggung oleh pemerintah.

4.2.2 Mekanisme pelaksanaan kebijakan PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif Telkom

Kebijakan pemberian PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif yang diterima PT. Telekomunikasi Indonesia disahkan melalui penerbitan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 182/PMK.011/2009. Terbitnya peraturan ini merupakan jawaban atas tuntutan yang telah lama diajukan oleh Telkom atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif yang bersifat *net of tax*.

Kompensasi terminasi dini hak eksklusif yang diterima Telkom pada dasarnya merupakan objek pajak penghasilan sesuai dengan ketentuan pasal 4 ayat (1) Undang-undang Pajak Penghasilan berikut ini.

“Objek pajak penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan wajib pajak yang bersangkutan, dengan nama dan bentuk apapun”.

Hal mengenai kompensasi sebagai objek pajak penghasilan juga dijelaskan oleh Aminarso, sebagai berikut.

Kompensasi yang diterima Telkom merupakan penghasilan karena dalam pasal 4 Undang-Undang Pajak Penghasilan dijelaskan mengenai penghasilan. Ayat (1) dijelaskan mengenai objek pajak, kemudian ayat (2) mengenai objek pajak yang bersifat final, sementara itu di ayat (3) mengenai yang bukan objek pajak. Ternyata di ayat (3), kompensasi tidak termasuk dalam penghasilan yang bukan objek pajak, artinya kompensasi ini masuk dalam objek pajak. Tetapi bukan objek pajak yang bersifat final, melainkan objek pajak atas penghasilan umum, sehingga terutang pajak penghasilan. (Wawancara, 11 Juni 2010).

Telkom menerima kompensasi, secara Undang-Undang Perpajakan harus terutang PPh, karena merupakan penghasilan bagi Telkom. Mekanisme normalnya, jika suatu penghasilan terutang pajak, maka berkewajiban membayar pajaknya. Namun, karena suatu perjanjian penghasilan yang diterima oleh Telkom tidak dikurangi oleh pajak. Maka diberikanlah kebijakan pajak ditanggung pemerintah.

Pemberian kompensasi kepada Telkom telah direalisasikan pada tanggal 15 Desember 2005, dengan menandatangani Perjanjian Pelaksanaan Kompensasi Terminasi Dini Hak Eksklusif antara Telkom dengan Menkominfo-Ditjen Pos & Universitas Indonesia

Telekomunikasi, dan amandemennya pada tanggal 18 Oktober 2006. Berdasarkan perjanjian, pemerintah menyetujui untuk membayar sebesar Rp 478 miliar kepada Telkom secara bertahap selama 5 tahun. Penjelasan lebih lanjut mengenai kompensasi yang diterima oleh Telkom dijelaskan Sugeng berikut ini.

Terkait dengan terminasi dini hak eksklusif tersebut, pemerintah membayar kompensasi kepada Telkom tidak semata-mata tanpa tujuan yang jelas. Namun pemberian kompensasi yang menjadi beban pemerintah tersebut digunakan untuk pembangunan infrastruktur telekomunikasi di Indonesia. (Wawancara, 28 April 2010).

Sama halnya dengan penjelasan diatas, Joni Kiswanto menjelaskan mekanisme pemberian kompensasi sebagai berikut.

Kompensasi yang diberikan pemerintah kepada Telkom tidak langsung. Telkom berkewajiban membuat rincian atas pengeluaran-pengeluaran dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi tiap tahunnya. Kemudian atas laporan pengeluaran-pengeluaran tersebut, pemerintah menggantinya dengan kompensasi. Telkom juga berkewajiban memberikan laporan kepada Kementrian Pos dan Telekomunikasi sehubungan dengan pembangunan infrastruktur yang telah dilakukan. (Wawancara, 11 Mei 2010).

Terkait dengan masalah pemberian kompensasi tersebut, Telkom mencatat kompensasi yang diterima sebagai ekuitas dalam laporan keuangan. Sementara itu, dana dari kompensasi tersebut digunakan untuk pembangunan infrastruktur telekomunikasi juga dicatat oleh Telkom. Ekuitas diakui pihak Telkom sebagai penambahan modal, apalagi jika dilihat Telko sebagai salah satu BUMN terbesar yang dimiliki pemerintah. Jadi dianggap kompensasi tersebut diakui sebagai modal yang diberikan pemerintah untuk membangun infrastruktur telekomunikasi. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel 4.3 tentang perubahan ekuitas Telkom berikut ini.

Tabel 4.3
Perubahan Ekuitas Telkom

Perubahan ekuitas dan kepentingan non-pengendali berdasarkan U.S. GAAP untuk tahun –tahun yang berakhir 31 Desember 2009, 2008, dan 2007 adalah sebagai berikut:			
	2009	2008	2007
<u>Ekuitas pemegang saham, awal tahun</u>	34.727.287	29.817.813	26.308.572
<u>Perubahan selama tahun berjalan:</u>			
Laba bersih berdasarkan U.S. GAAP	12.092.393	10.874.224	11.965.557
Dividen	(6.364.898)	(8.034.515)	(6.047.448)
Akumulasi laba komprehensif lainnya, bersih setelah pajak	832.469	4.067.227	1.274.468
Kompensasi terminasi dini hak eksklusifitas	118.000	90.000	90.000
Modal saham yang diperoleh kembali	-	(2.087.462)	(1.224.400)
Dampak akuisisi 49% kepemilikan Infomedia	(443.952)	-	-
<u>Ekuitas pemegang saham, akhir tahun</u>	40.961.299	34.727.287	29.817.813

Sumber: Laporan Keuangan Telkom periode 2008/2009

Sampai dengan tanggal 31 Desember 2009 dan 2008, Telkom telah menerima pembayaran dengan total masing-masing Rp 478 miliar dan Rp 360 miliar atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif yang dibayarkan pemerintah sejak 2005 sampai dengan 2008 sebesar Rp 90 miliar dan berakhir pada tanggal 25 Agustus 2009 sebesar Rp 118 miliar. Kompensasi yang diterima Telkom tidak langsung diakui sebagai penghasilan, namun diakui sebagai ekuitas. Hal tersebut dijelaskan oleh Inyoman Widia sebagai berikut.

Sebenarnya pihak Telkom sudah mengajukan persoalan mengenai kompensasi yang bersifat *net of tax* ini kepada Menteri Keuangan. Akhirnya dikarenakan tidak adanya kejelasan dalam pelaksanaan penerimaan kompensasi ini, Telkom mengakui kompensasi ini sebagai ekuitas, bukan sebagai penghasilan. (Wawancara, 15 Juni 2010).

Dengan berakhirnya pelunasan atas kompensasi yang diberikan pemerintah kepada Telkom, maka kompensasi harus diakui sebagai penghasilan dan terutang pajak penghasilan. Hal tersebut dijelaskan dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 64/PJ/2009 berikut ini.

“Penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan terutang pada saat penghasilan tersebut telah diterima seluruhnya”.

Dengan dibuatnya Peraturan Direktorat Jenderal Pajak Nomor 64/PJ/2009 memberikan kepastian saat dan jumlah terutangnya pajak penghasilan yang ditanggung pemerintah atas kompensasi yang diterima Telkom. Seperti penjelasan yang diberikan sebelumnya bahwa pemberian kompensasi kepada Telkom diberikan selama 5 tahun, dimulai dari tahun 2005 dan berakhir di tahun 2009. Berakhirnya pelunasan atas kompensasi yang diterima Telkom dari pemerintah menimbulkan terutangnya pajak penghasilan. Hal ini dijelaskan oleh Joni Kiswanto berikut ini.

Pajak yang terutang atas kompensasi tersebut adalah ditanggung pemerintah dalam APBN 2009. Pelunasan atas kompensasi yang diterima oleh Telkom selama 5 tahun berakhir di tahun 2009. Jadi pelunasan di tahun 2009, terutang pajak di tahun 2009 dan masuk dalam pagu anggaran APBN 2009. (Wawancara, 11 Mei 2010).

William Dunn berpendapat bahwa implementasi kebijakan adalah aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan dan mempraktekkan pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan hingga tercapainya hasil kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditentukan. Keberhasilan suatu kebijakan Nampak pada tahap implementasi, karena kebijakan yang baik dalam tahap formulasi akan sia-sia jika tidak terlaksana sesuai dengan maksud dari kebijakan tersebut.

Pada dasarnya, implementasi kebijakan pemberian pajak penghasilan ditanggung pemerintah atas kompensasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 182/PMK.011/2009 merupakan suatu proses yang panjang dan melibatkan beberapa institusi negara. Mekanisme pembayaran pajak

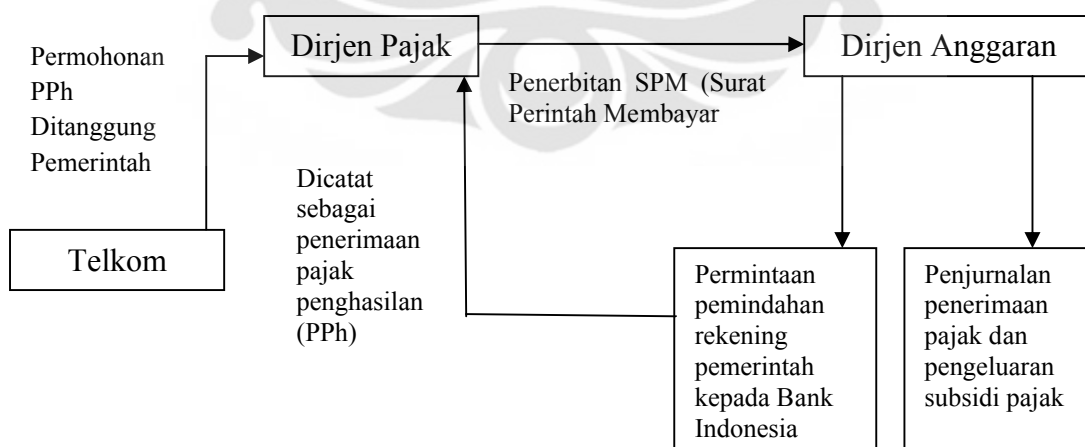
penghasilan ditanggung pemerintah diawali dengan diterbitkannya SPM (Surat Perintah Membayar) yang pada dasarnya merupakan permintaan tertulis pembayaran hutang pajak penghasilan kepada pemerintah melalui Direktorat Jenderal Anggaran, hal tersebut sesuai dengan penjelasan dari Agung Lisdianto berikut ini.

Mekanisme PPh Ditanggung Pemerintah yaitu Direktorat Jenderal Pajak akan meminta kepada Direktorat Jenderal Anggaran atas PPh yang terutang oleh Telkom tetapi dibayar oleh pemerintah tersebut melalui SPM, dengan angka sebesar PPh yang ditanggung oleh pemerintah. Dalam SPM tersebut tidak ada pembayaran uang secara riil. (Wawancara, 14 April 2010).

Direktorat Jenderal Pajak menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) kepada Direktorat Jenderal Anggaran untuk meminta pembayaran atas PPh tersebut. Di dalamnya berisi permintaan untuk mengubah *account* pengeluaran subsidi menjadi penerimaan pajak melalui penjurnalan dengan nilai sebesar PPh yang ditanggung pemerintah. Skema pelaksanaan pajak penghasilan ditanggung pemerintah atas kompensasi yang diterima Telkom dalam gambar 4.2 berikut ini.

Gambar 4.2

Proses implementasi PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif



Sumber: telah diolah kembali

Peranan Direktorat Jenderal Anggaran dalam proses ini adalah melakukan pemindahbukuan sejumlah nominal pada anggaran belanja subsidi pajak ke posisi penerimaan pajak. Dalam hal ini instrumen yang dijadikan sebagai dasar penjurnalan adalah SPM. SPM tersebut bernilai nihil, maksudnya adalah perintah yang ada di dalamnya tidak hanya untuk melakukan pendebitan atas pengeluaran pemerintah tetapi diikuti pula dengan pengkreditan pada penerimaan pemerintah berupa pajak dalam nominal yang sama sehingga selisihnya menjadi nihil. Dengan demikian, pada dasarnya tidak ada uang pemerintah yang dibelanjakan karena penerimaan pajak yang diikuti dengan pengeluaran subsidi pajak ini sifatnya hanya pencatatan saja. Hal tersebut seperti dijelaskan oleh Tugiman Binasarjono sebagai berikut.

Tidak ada uang yang keluar untuk pajak dari pemerintah kepada Telkom, namun untuk kompensasinya ada uang yang dikeluarkan pemerintah kepada Telkom. Pajak penghasilan ditanggung pemerintah dalam APBN yang mana ada penerimaan dan pengeluaran. Jadi konsepnya ada penerimaan sebesar 250 miliar maka ada pengeluaran sebesar 250 miliar juga. Tidak ada *cash in – cash out* dalam pajak penghasilan ditanggung pemerintah. (wawancara, 11 Juni 2010).

Jadi SPM nihil berbentuk lembar pernyataan yang menyatakan untuk memerintahkan Direktorat Jenderal Anggaran untuk mendebit *account* pengeluaran dan mengkredit *account* penerimaan. Kemudian Dirjen Anggaran akan berhubungan dengan Bank Indonesia dan meminta mereka agar rekening pemerintah nomor sekian tentang pengeluaran agar didebit menjadi rekening penerimaan. Jadi, dalam hal ini tidak fisik uang yang keluar, hanya *account* saja yang dipindahkan.

Sebagai bagian dari subsidi pemerintah, subsidi PPh ditanggung pemerintah dapat dikatakan berbeda dengan jenis subsidi lain. Dalam subsidi pajak ini tidak ada *fresh money* yang secara riil dikeluarkan oleh pemerintah karena pengeluaran pemerintah untuk subsidi pajak akan diimbangi dengan penambahan penerimaan pajak dalam jumlah nominal yang sama. Misalnya pajak terutang yang ditanggung oleh pemerintah sebesar 250 miliar. Dirjen Anggaran akan memindahbukukan nominal PPh yang ditanggung pemerintah tersebut dari *account* pengeluaran menjadi *account* penerimaan pajak. Dengan demikian, penerimaan pajak akan

bertambah sebesar 250 miliar dan disisi lain pengeluaran yang dikeluarkan pemerintah sebesar 250 miliar. Maka antara penerimaan pajak dan pengeluaran berupa subsidi pajak menjadi netral. Hal ini berbeda dengan subsidi lain yang dikeluarkan pemerintah, seperti subsidi pangan, subsidi BBM, subsidi listrik, yang mana ada dana riil yang dikeluarkan pemerintah dari anggaran subsidi pada APBN tanpa diimbangi langsung pada penerimaannya.

Proses implementasi/pelaksanaan kebijakan pajak penghasilan ditanggung pemerintah atas kompensasi ini tidak sesulit seperti pelaksanaan kebijakan PPN ditanggung pemerintah lainnya, misalnya atas eksplorasi minyak dan gas bumi. Meskipun sama-sama menggunakan dokumen SPM, namun proses pelaksanaannya lebih panjang dan melibatkan lebih banyak instansi, sebagai berikut.

Pihak kontraktor mengajukan permohonan PPN ditanggung pemerintah ke Dirjen Bea dan Cukai. Pihak Dirjen Bea dan Cukai menerbitkan surat keputusan (SK) atas PPN ditanggung pemerintah tersebut ke KPPBC/KPUBC, yang mana akan merealisasikannya dengan cap memberikan cap “PPN ditanggung pemerintah” dan membuat laporan bulanan mengenai PPN ditanggung pemerintah. Kemudian hasil laporan tersebut dipakai sebagai rujukan dalam penerbitan SPM dengan Nihil yang dilakukan oleh Dirjen Pajak. SPM Nihil tersebut diajukan ke Dirjen Anggaran yang memiliki kewajiban untuk melakukan penjurnalan penerimaan pajak dan pengeluaran pajak dan melakukan permintaan pemindahan rekening pemerintah kepada Bank Indonesia. Maka Dirjen Pajak dapat mengakuinya sebagai penerimaan pajak. (Melli Asriani, Skripsi 2008, h. 59).

Tidak hanya instansi pemerintahan yang memiliki kewajiban dalam pelaksanaan kebijakan pajak penghasilan ditanggung pemerintah ini, tetapi Telkom juga memiliki kewajiban perpajakan. Telkom wajib melaporkan pajak penghasilan ditanggung pemerintah yang diterimanya di tahun 2009. Hal tersebut seperti dijelaskan oleh Aminarso sebagai berikut.

Telkom harus bisa membuktikan, karena ini merupakan sesuatu yang terukur, dalam laporan keuangan pasti juga akan tercantum. Telkom tetap berkewajiban melaporkan pajak yang terutang atas kompensasi dengan menggunakan formulir SSP ke KPP BUMN, yaitu SSP khusus seperti dalam kasus PPh 21 ditanggung pemerintah. Kemudian SSP tersebut diberikan cap bertuliskan “ditanggung pemerintah” dan ada pos anggaran yang khusus dibuat pemerintah. Telkom tetap membayar PPh yang

Universitas Indonesia

terutang, tapi dialihkan pada pos anggaran yang lain. Dalam laporan keuangan Telkom, kompensasi ini masuk ke dalam objek PPh dan terutang PPh. Kemudian pihak KPP akan menanyakan SSP atas PPh yang terutang tersebut. Telkom membuktikan bahwa telah menerima PPh ditanggung pemerintah dengan menunjukkan Peraturan Menteri Keuangan yang telah diterbitkan oleh pemerintah, dan fiskus akan mengakui bahwa PPh yang terutang tersebut sudah dibayar. Biasanya Dirjen Pajak membuat aturan khusus tentang cara pelaporannya. (Wawancara, 11 Juni 2010).

Telkom melaporkan pajak penghasilan yang ditanggung pemerintah untuk tahun 2009 dalam SPT Tahunan PPh Badan. SPT Tahunan PPh badan menggunakan formulir 1771 yang terdiri dari induk SPT dan lampiran-lampiran yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Nilai pajak penghasilan ditanggung pemerintah dicantumkan dalam formulir 1771-III (lampiran III) dengan nama formulir kredit pajak dalam negeri, yang terdiri dari pemotongan/pemungutan PPh oleh pihak lain (termasuk PPh yang ditanggung pemerintah).

Tabel 4.4

Induk SPT dan lampiran-lampiran SPT Tahunan WP Badan 1771

No	Kode Formulir	Nama Formulir	Keterangan
1	1771	SPT Tahunan PPh WP Badan	Induk SPT
2	1771-I	Perhitungan Penghasilan Neto Fiskal (penghasilan neto dalam negeri dan penghasilan neto luar negeri)	Lampiran I
3	1771-II	Perincian Harga Pokok Penjualan, Biaya Usaha Lainnya dan Biaya Dari Luar Usaha Secara Komersial	Lampiran II
4	1771-III	Kredit Pajak Dalam Negeri (pemotongan/pemungutan PPh oleh pihak lain, termasuk oleh PPh yang ditanggung pemerintah)	Lampiran III
5	1771-IV	PPh Final dan Penghasilan yang tidak termasuk objek pajak	Lampiran IV
6	1771-V	Daftar susunan pengurus/komisaris/badan pemeriksa koperasi, daftar pemegang saham/pemilik modal, dan jumlah dividen yang dibagikan	Lampiran V
7	1771-VI	Daftar penyertaan Modal pada perusahaan inflasi, daftar utang dari pemegang saham dan/atau	Lampiran VI

Universitas Indonesia

Lanjutan Tabel 4.4.

		perusahaan afiliasi, daftar piutang kepd pemegang saham dan/atau perusahaan afiliasi.	
--	--	---	--

Sumber: telah diolah kembali

Tidak hanya Telkom yang memiliki kewajiban melaporkan PPh terutang yang ditanggung pemerintah atas kompensasi tersebut, pemerintah juga berkewajiban melaporkan pemberian subsidi pajak berupa pajak ditanggung pemerintah ini dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) di dalam Pos Pengeluaran (subsidi) dan Pos Penerimaan PPh.

Terkait dengan proses implementasi kebijakan ini, ada empat faktor dalam implementasi kebijakan menurut Edward III, yaitu adanya komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Dengan adanya komunikasi dan kerjasama yang baik dalam pelaksanaan kebijakan ini, akan mengurangi permasalahan-permasalahan ataupun kendala-kendala yang timbul. Hal tersebut seperti dijelaskan oleh Anggrah Suryo berikut ini.

Selama subsidi pajak dilakukan dengan hukum yang berlaku, tidak ada kendala dalam proses pelaksanaan subsidi tersebut. (Wawancara, 4 Juni 2010).

4.2.3 Dampak kebijakan PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif Telkom.

Kesediaan pemerintah untuk membayar PPh yang terutang atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif Telkom memberikan konsekuensi pada penganggaran pengeluaran untuk subsidi pajak dalam APBN tahun 2009. Namun, hal ini akan diikuti penambahan pada sisi penerimaan pajak karena ada pembayaran hutang PPh tersebut ke kas negara. Berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang APBN Tahun 2009, pemerintah telah menyediakan anggaran sebesar Rp 250 miliar untuk menanggung PPh yang terutang atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif yang terima Telkom. Ketentuan ini sendiri diatur dalam Pasal 3 ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut.

“Penerimaan pajak dalam negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, direncanakan sebesar Rp.697.346.970.000,00 (enam ratus

sembilan puluh tujuh triliun tiga ratus empat puluh enam miliar sembilan ratus tujuh puluh juta rupiah), yang terdiri dari:

- a. Pajak penghasilan sebesar Rp.357.400.470.000.000,00 (tiga ratus lima puluh tujuh triliun empat ratus miliar empat ratus tujuh puluh juta rupiah), termasuk pajak penghasilan ditanggung pemerintah atas: (i) komoditi panas bumi sebesar Rp.800.000.000.000,00 (delapan ratus miliar rupiah); (ii) bunga atas surat berharga negara yang diterbitkan di pasar internasional sebesar Rp.1.200.000.000.000,00 (satu triliun dua ratus miliar rupiah); (iii) terminasi dini hak eksklusif PT.Telkom (Pasal 25/29) sebesar Rp.250.000.000.000,00 (dua ratus lima puluh miliar rupiah), yang pelaksanaannya diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan”.

Isi pasal diatas sudah jelas menyatakan bahwa anggaran pajak penghasilan ditanggung pemerintah sebesar Rp 250 miliar tersebut memang diperuntukkan bagi Telkom atas pemberian kompensasi terminasi dini hak eksklusif. Untuk angka sebesar Rp 250 miliar ternyata tidak sepenuhnya sesuai, hal tersebut dijelaskan oleh Joni Kiswanto berikut ini.

Munculnya angka Rp 250 miliar hanya perkiraan saja, *real*-nya sekitar 200 miliar. Di dalam pagu anggaran tidak memakai angka yang *fix* benar, tapi dengan melakukan pembulatan ke atas, namun tetap sesuai dengan perhitungannya. Takutnya, jika diberikan angka Rp 200 miliar, ternyata pajak yang terutang lebih dari Rp 200 miliar. Dalam hal ini lebih baik nilainya berlebih, daripada kurang. Sisa dari pagu anggaran tersebut tidak akan terealisasi. (Wawancara, 14 April 2010).

Kompensasi terminasi dini hak eksklusif Telkom ditetapkan oleh pemerintah bersifat *net of tax*, maksudnya adalah nilai kompensasi yang diterima Telkom bersih tanpa dipotong pajak. Sementara pajak yang terutang atas kompensasi tersebut ditanggung oleh pemerintah. Peraturan Dirjen Pajak Nomor 64/PJ/2009 dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (3) menjelaskan penetapan jumlah pajak penghasilan ditanggung pemerintah atas kompensasi sebagai berikut.

Ayat (1) Penghasilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dikenakan Pajak Penghasilan sesuai dengan tarif umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang PPh. Sementara itu di ayat (3) penetapan jumlah Pajak Penghasilan Ditanggung Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dihitung dengan metode *gross up*.

Tarif umum yang dikenakan dalam perhitungan pajak penghasilan atas kompensasi ini yaitu sebesar 28%. Hal tersebut dikarenakan kompensasi terminasi

dini hak eksklusif Telkom diakui sebagai penghasilan sebesar Rp 478 miliar oleh Telkom di tahun 2009. Maka pajak yang terutang juga ditahun 2009. Dasar hukum yang digunakan adalah Pasal 17 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan. Sementara itu metode perhitungan pajak terutang tersebut menggunakan metode *gross up*. Maka perhitungan PPh terutang atas kompensasi sebagai berikut.

$$\begin{aligned} &\text{PPh terutang dengan metode } \textit{gross up} \\ &= 28/72 \times \text{Rp } 478 \text{ miliar} = \text{Rp } 185 \text{ miliar} \end{aligned}$$

perhitungannya sama seperti:

$$= (\text{Rp } 478 \text{ miliar} + \text{Rp } 185 \text{ miliar}) \times 28\% = \text{Rp } 185 \text{ miliar.}$$

Atas perhitungan diatas, pajak yang yang ditanggung oleh pemerintah sebesar Rp 185 miliar, sementara itu penerimaan pajak yang diakui oleh pemerintah juga sebesar Rp 185 miliar. Subsidi pajak yang dikeluarkan pemerintah lebih kecil dibandingkan dengan pagu anggaran yang telah disediakan oleh pemerintah dalam APBN. Namun bila yang terjadi adalah jumlah PPh yang ditanggung pemerintah telah melebihi pagu anggaran tersebut pada tahun berjalan, hal ini akan menimbulkan permasalahan yang baru bagi pemerintah. Dalam APBN, pemerintah hanya menganggarkan nilai sebesar Rp 250 miliar untuk menanggung PPh ini sehingga jika ternyata dalam implementasinya PPh yang ditanggung pemerintah melebihi pagu anggaran tersebut akan menimbulkan ketidaksesuaian nilai anggaran dengan realisasi pengeluaran. Hal ini juga akan menimbulkan pertanyaan bagi Telkom, mengenai apakah subsidi pajak ini akan tetap diberikan ketika nilai PPh yang ditanggung pemerintah telah melebihi pagu anggaran. Pemerintah untuk menanggulangi permasalahan ini memiliki jalan keluar sebagaimana pengaturan yang terdapat dalam Pasal 23 Undang-Undang APBN 2009:

Pasal 23:

“Dalam keadaan darurat Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dan/atau pengeluaran melebihi pagu yang ditetapkan dalam

Universitas Indonesia

APBN Tahun Anggaran 2009 yang kemudian disampaikan dalam Laporan Pelaksanaan APBN dan/atau Laporan Keuangan Pemerintah Pusat”.

Jika melihat implementasi kebijakan ini sendiri hingga saat ini, diproyeksikan akumulasi PPh yang ditanggung pemerintah tersebut memang tidak akan mencapai Rp 250 miliar. Jadi tidak ada masalah yang akan timbul dalam pelaksanaan kebijakan pajak penghasilan ditanggung pemerintah.

Di sektor perpajakan, penerapan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 182/PMK.011/2009 yang mengatur pemberian pajak penghasilan ditanggung pemerintah atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif Telkom, sama sekali tidak menghilangkan penerimaan pajak atas pajak yang terutang dari kompensasi itu sendiri. Dengan demikian, penerimaan PPh yang terutang atas kompensasi tetap diakui. Namun PPh tersebut ditanggung oleh pemerintah dalam pagu anggaran berbentuk subsidi pajak. Pemberian subsidi pajak memberikan dampak terhadap penerimaan dan pengeluaran negara, dimana yang seharusnya tidak ada pengeluaran menjadi ada pengeluaran. PPh ditanggung pemerintah ini tetap dicatat sebagai penerimaan pajak oleh negara, namun uangnya tidak secara langsung masuk secara *fresh money*. Prosesnya hanya sebatas kertas dokumen.

Atas konsep kebijakan PPh ditanggung pemerintah ini memberikan penjelasan bahwa pemberian kebijakan ini tidak berdampak defisit bagi penerimaan dan pengeluaran negara. Hal tersebut didasarkan pada konsep subsidi pajak berupa pajak ditanggung pemerintah yang dicatat secara *in-out*, maksudnya adalah pencatatan dilakukan pada dua sisi, yaitu penerimaan pajak dan pengeluaran berbentuk subsidi pajak yang sesuai dengan Standar Keuangan Pemerintah (*Government Finance Standar, GFS 2001*) yang berlaku di Internasional. Dampak kebijakan ini juga dijelaskan oleh Joni Kiswanto sebagai berikut.

Sebenarnya tidak ada dampak yang signifikan terhadap pemberian subsidi pajak berupa pajak penghasilan ditanggung pemerintah tersebut, karena PPh ditanggung pemerintah ini bersifat *in-out*, yang mana subsidi pajak yang dikeluarkan negara akan dimasukkan kembali kepada kas negara. (Wawancara, 14 April 2010).

Bagi Dirjen Pajak, penerbitan kebijakan PPh ditanggung pemerintah atas kompensasi terminasi dini hak eksklusif Telkom tetap memberikan penerimaan

pajak. Namun menyebabkan munculnya kewajiban administrasi baru terkait dengan proses untuk menjadikan PPh tersebut menjadi bagian dari penerimaan pajak, seperti pembuatan SPM Nihil.

Apabila pemerintah menetapkan kebijakan yang berbeda dengan kebijakan ini dalam memungut pajak yang terutang atas kompensasi ini, maka hal tersebut akan sama nilainya. Jika pemerintah menetapkan pihak Telkom yang membayar PPh yang terutang atas kompensasi tersebut, nilai kompensasi yang diterima Telkom pasti akan lebih besar dari nilai sebelumnya. Perhitungannya adalah nilai kompensasi yang diterima sebelumnya ditambah dengan nilai PPh yang terutang. Nilai subsidi yang diterima oleh Telkom sama.

Setiap tahunnya pemerintah membuat anggaran yang tertuang dalam APBN. APBN merupakan suatu produk yang berfungsi untuk menggambarkan arah kebijakan-kebijakan ekonomi yang hendak dijalankan oleh pemerintah dalam rangka menunjang pembangunan nasional. Dengan adanya APBN, proyek-proyek pembangunan yang ingin dilakukan pemerintah bisa direalisasikan. Oleh karena itu pemerintah dalam membuat APBN pasti sudah memikirkan secara matang terhadap penerimaan dan pengeluaran negara.

Sementara itu disisi Telkom, adanya pemberian kebijakan pajak penghasilan ditanggung pemerintah ini tentunya akan memberikan keringanan pada beban pajak dalam laporan keuangannya. Hal tersebut seperti dijelaskan oleh Tugiman Binasarjono berikut ini.

Dilihat dari perhitungan pengeluaran total, dari kas pemerintah akan keluar sebesar Rp 478 miliar dan Telkom akan mendapat kompensasi sebesar Rp 478 miliar. Disisi pemerintah akan ada pengeluaran negara sebesar Rp 478 miliar dan subsidi pajak sebesar Rp 250 miliar. Sementara itu, di sisi penerimaan akan ada penerimaan pajak sebesar Rp 250 miliar. Kemudian Telkom akan mendapat penambahan penghasilan sebesar Rp 478 miliar dan pajak yang terutang sebesar Rp 250 miliar. Tetapi yang dikeluarkan oleh Telkom hanya pajak yang telah ditanggung oleh pemerintah secara pencatatan saja. (Wawancara, 11 Juni 2010).

Kebijakan pemberian subsidi pajak berbeda dengan kebijakan pemberian fasilitas pajak. Menurut Soemitro, fasilitas perpajakan merupakan kebijakan yang memberikan keringanan atau memudahkan kepada wajib pajak dalam memenuhi hak dan kewajiban di bidang perpajakan. Insentif atau fasilitas itu menguntungkan

Universitas Indonesia

wajib pajak karena pada hakikatnya merupakan keringanan pajak. Dasar hukum pemberian fasilitas pajak adalah Undang-Undang PPN.

Sementara itu, subsidi pajak adalah salah satu bentuk hilangnya potensi pajak yang dimiliki pemerintah atau pengorbanan potensi penerimaan pajak pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Penjelasan mengenai subsidi pajak oleh Gatot S.M. Faisal berikut ini.

Kebijakan ini merupakan fasilitas yang diberikan pemerintah kepada wajib pajak. Banyak teori mengenai fasilitas, insentif, *tax expenditure*, subsidi pajak, dll. Semua tergantung pada asumsi seseorang. Apapun bentuk pengurangan yang diberikan pemerintah dalam bentuk pajak, merupakan fasilitas. (Wawancara, 12 Juni 2010).

Penjelasan serupa juga mengenai perbedaan antara fasilitas pajak dan subsidi pajak diberikan oleh Aminarso sebagai berikut.

Fasilitas pajak itu memang sudah didesain dari awal, misalnya fasilitas PPN dibebaskan atau PPN tidak dipungut yang didesain sedemikian rupa didalam Undang-Undang PPN. Tapi jika sudah diberikan diluar dari Undang-Undang Pajak, ini seharusnya bukan fasilitas perpajakan. Kasus Telkom ini terpaku pada APBN atau anggaran. Jadi sebenarnya seperti yang dari awal dikatakan bahwa pajak tetap terutang, tapi boleh tidak dibayar oleh Telkom, maka diletakkan pada anggaran yang lain. Jadi tentang Telkom ini bukan merupakan fasilitas pajak jika dilihat dari konsep perpajakan. Namun bagi orang yang menerima dianggap sebagai fasilitas pajak, hal ini hanya sebagai suatu permasalahan kata atau kalimat umum. Memang betul untuk subsidi pajak berbasis pada APBN. Sementara itu fasilitas pajak, seperti fasilitas PPN sudah masuk ke dalam Undang-Undang PPN, jadi tidak ada kaitannya dengan APBN. (Wawancara, 11 Juni 2010).

Tabel 4.5

Perbedaan subsidi pajak & fasilitas pajak

Pembeda	Subsidi Pajak	Fasilitas Pajak
Subjek Pajak	Pemerintah	Wajib Pajak
Bentuk Kebijakan	Peraturan Menteri Keuangan (PMK)	Peraturan Pemerintah (PP)
Dasar Hukum	UU APBN	UU PPN
Sifat kebijakan	Tidak Permanen	Permanen
Pengaruh pada penerimaan negara	Tetap ada pengakuan penerimaan pajak	Tidak ada penerimaan pajak yang diakui
Beberapa contoh kebijakan	Pajak ditanggung pemerintah	PPN dibebaskan dan PPN tidak dipungut.

Sumber : telah diolah kembali

Menurut Zain, beberapa bentuk subsidi pajak antara lain: bukan objek pajak; pengecualian-pengecualian; pengurangan-pengurangan; tarif khusus; pajak ditanggung pemerintah, dll. Subsidi pajak lainnya selain pajak ditanggung pemerintah bersifat sama seperti fasilitas pajak, yaitu negara menanggung resiko kehilangan sehingga ada *potensial loss*. Misalnya adanya kebijakan pengurangan tarif, dimana negara seharusnya memungut pajak dengan tarif 25% berkurang menjadi 15%. Hal ini menimbulkan potensial loss dari segi penerimaan pajak negara.

Sementara itu dalam PPh ditanggung pemerintah, tetap ada pengakuan penerimaan PPh oleh Dirjen Pajak atas objek PPh yang tercantum di Peraturan Menteri Keuangan Nomor 182/PMK.011/2009 walaupun PPh tersebut tidak dibayar oleh Telkom sebagai pihak yang terutang melainkan oleh pemerintah sendiri. Bagi Dirjen Pajak, subsidi pajak berupa PPh ditanggung pemerintah memberikan sedikit keuntungan dibandingkan dengan subsidi pajak lainnya karena tidak mengganggu pencapaian target penerimaan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah.

Kebijakan pemberian subsidi pajak ini tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan perpajakan, karena kebijakan ini berlandaskan pada Undang-Undang APBN. Penjelasan dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang APBN Tahun 2009 menyebutkan bahwa:

“penerimaan PPh dan PPN barang dan jasa serta PPnBM yang ditanggung pemerintah sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b tersebut tidak diperhitungkan dalam besaran penerimaan dalam negeri neto, dan dialokasikan sebagai belanja subsidi pajak dalam jumlah yang sama. Yang dimaksud dengan sektor-sektor tertentu sebagaimana dimaksud pada huruf b antara lain adalah sektor migas, pangan, industri terpilih dan sektor-sektor publik”.

Penjelasan serupa juga diberikan oleh Aminarso terkait dengan kebijakan pajak penghasilan ditanggung pemerintah berikut ini.

Dilihat dari kasusnya, kebijakan ini tidak bertentangan dengan Undang-undang Pajak, karena ini merupakan penghasilan yang tetap dikenakan pajak. Hanya masalahnya riil bayar atau tidak, sebenarnya Telkom terutang pajak, hanya yang bayar pemerintah. Subsidi ini berurusan dengan pengeluaran pajak dan lebih mengarah pada APBN. Dalam

Undang-undang Pajak tidak diberikan ruang seperti itu. Jadi pajak dibayar, tapi melalui pagu anggaran dalam APBN. (Wawancara, 11 Juni 2010).

Rata-rata kebijakan yang berhubungan dengan keringanan pajak menimbulkan diskriminasi. Misalnya dalam PPh 21 ditanggung pemerintah untuk orang yang bekerja di usaha tertentu. Dengan gaji yang sama sebesar Rp 5 juta, yang satu mendapatkan keringanan pajak berupa pajak ditanggung pemerintah, sementara yang lain tidak. Hal tersebut akan menimbulkan diskriminasi. Jika ada kebijakan-kebijakan yang hanya menguntungkan atau menguntungkan pihak-pihak tertentu dengan cara seperti ini, akan menimbulkan diskriminasi. Hal ini juga dijelaskan oleh Aminarso berikut ini.

Tentu saja hal ini akan menimbulkan diskriminasi, karena dalam konsep Undang-undang PPh, yang pertama adalah konsep keadilan. Dimana pengenaan pajak harus sama atas penghasilan yang sama. Jika ada kasus seperti Telkom ini, maka pemerintah harus memberikan hak yang sama seperti Telkom. (Wawancara, 11 Juni 2010).

Namun, dilihat dari konsep keadilan, dalam hal ini baru Telkom yang menerima kebijakan pajak penghasilan ditanggung pemerintah atas kompensasi yang diterimanya. Jika ada perusahaan sejenis yang menerima kompensasi atas terminasi yang dilakukan pemerintah, maka harus dikenakan hal yang sama seperti Telkom, yaitu pajaknya ditanggung pemerintah.

Kebijakan pemerintah yang diterima Telkom tidak hanya pemberian subsidi pajak berupa pajak penghasilan ditanggung pemerintah saja. Namun kebijakan atas dilakukannya terminasi dini hak eksklusif juga memberikan dampak, khususnya bagi Telkom terhadap eksistensinya di industri telekomunikasi.

Dengan diakhirinya hak eksklusif Telkom untuk menyelenggarakan jasa dan jaringan telekomunikasi tetap sambungan lokal dan SLJJ tentu saja akan memberikan kerugian kepada Telkom, karena sudah pasti akan ada persaingan dari pihak Indosat yang sudah mendapat ijin untuk menyelenggarakan jaringan dan jasa sambungan lokal dan SLJJ dari pemerintah. Begitupun sebaliknya, ijin SLI yang diberikan pemerintah kepada Telkom akan memberikan keuntungan. Kerugian atas pengakhiran hak eksklusif Telkom terlihat pada penurunan

pendapatan Telkom di sektor lokal dan SLJJ yang dapat dilihat dalam tabel 4.6 atas laporan keuangan berikut ini.

Tabel 4.6
Laporan Pendapatan Telepon PT. Telkom

<u>PENDAPATAN TELEPON</u>	2009	2008	2007
<u>Tidak bergerak</u>			
Percakapan lokal dan SLJJ	4.774.075	5.738.004	7.022.997
Pendapatan abonemen bulanan	3.508.432	3.667.905	3.700.570
Pendapatan pasang baru	91.488	130.022	123.722
Kartu telepon	35.413	11.718	1.074
Lain-lain	235.459	182.608	152.848
Jumlah	8.644.867	9.730.257	11.001.211
<u>Seluler</u>			
Pendapatan pemakaian	26.071.376	24.138.015	21.990.296
Fitur	438.095	722.927	312.639
Pendapatan abonemen bulanan	423.511	186.134	204.711
Pendapatan jasa penyambungan	223.845	284.952	130.419
Jumlah	27.201.827	25.332.028	22.638.065
Jumlah Pendapatan Telepon	35.846.694	35.062.285	33.639.276

Sumber: Laporan Keuangan Telkom periode 2008 & 2009

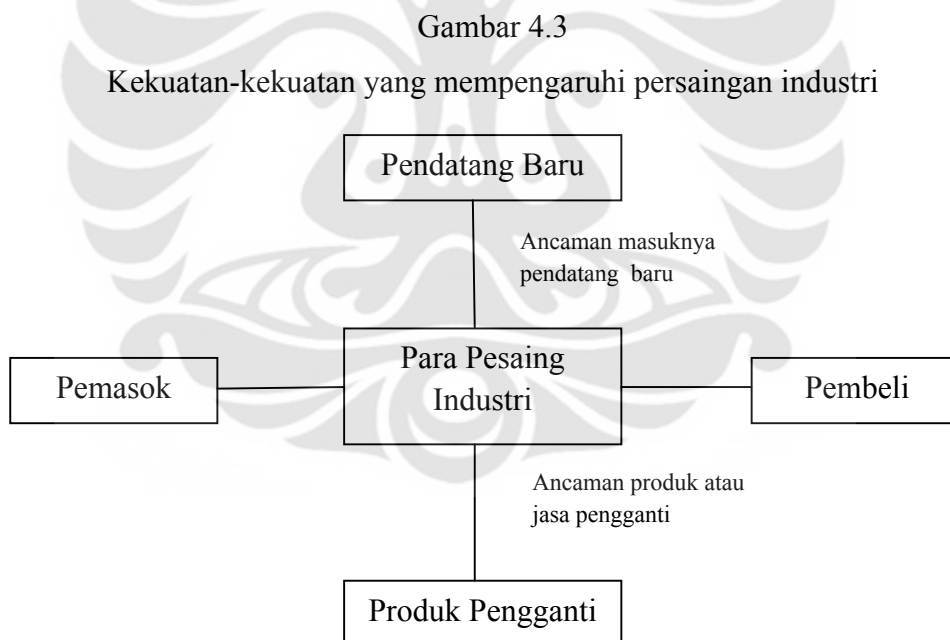
Kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu, yaitu untuk mengatur kehidupan bersama serta untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati. Tujuan pemerintah melakukan terminasi hak eksklusif Telkom adalah untuk mengakhiri semua bentuk monopoli dalam menyelenggarakan telekomunikasi di Indonesia yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Dalam Undang-undang Telekomunikasi tersebut pada Pasal 61 ayat (1) dan (2) menyebutkan,

- (1) Bahwa dengan berlakunya Undang-undang ini, hak-hak tertentu (hak eksklusif) yang telah diberikan oleh pemerintah kepada Badan

Universitas Indonesia

- Penyelenggara untuk jangka waktu tertentu berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi masih berlaku.
- (2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipersingkat sesuai dengan kesepakatan antara Pemerintah dan Badan Penyelenggara.

Peraturan ini menyediakan bagi pemerintah untuk meraih manfaat dari pengakhiran lebih cepat monopoli penyelenggaraan telekomunikasi dan segera memasuki era kompetisi supaya sejalan dengan era perdagangan bebas. Secara umum dapat dikatakan bahwa liberalisasi pasar telekomunikasi Indonesia telah membawa dampak yang besar pada industri telekomunikasi sehingga masyarakat luas diuntungkan dengan semakin banyaknya operator yang masuk dalam pasar dan beragamnya jasa telekomunikasi yang ditawarkan di pasar dengan kualitas yang lebih baik dan harga lebih terjangkau. Faktor-faktor kekuatan terhadap persaingan industri terlihat pada gambar 4.3.



Sumber : telah diolah kembali

Pelanggan, pemasok, produk pengganti serta pendatang baru yang potensial yang terlibat didalam suatu industri, semuanya merupakan potensial yang terlibat didalam suatu industri, semuanya merupakan pesaing bagi perusahaan-perusahaan

di dalam suatu industri, yang mempunyai pengaruh yang berbeda pada suatu situasi tertentu. Dalam perkembangan industri telekomunikasi yang makin pesat saat ini, menjadikan pendatang baru sebagai ancaman bagi Telkom. Telkom berupaya untuk mempertahankan eksistensinya dengan meningkatkan pelayanan dan mutu untuk pelanggannya. Hal tersebut dikarenakan tidak hanya Indosat sebagai pesaing Telkom saat ini, munculnya pendatang-pendatang baru di industri ini, seperti PT. Bakrie *Telecom*, PT. *Mobile-8 Telecom*, merupakan ancaman bagi Telkom. Maksud dari ancaman itu adalah ancaman produk atau jasa substitusi, jika barang substitusi memiliki fungsi yang sama dengan produk atau jasa yang ada, maka produk atau jasa tersebut dapat menjadi ancaman bagi perusahaan didalam industri. Ancaman dari industri substitusi tergantung pada harga dan kinerja produk atau jasa tersebut, serta keinginan konsumen untuk melakukan substitusi.

Oleh karena itu Telkom melakukan inovasi-inovasi produknya untuk mempertahankan pelanggan yang selama ini dimilikinya. Berbicara mengenai eksistensi atas terminasi hak eksklusif Telkom, Sugeng menjelaskan sebagai berikut.

Sebenarnya terminasi tersebut tidak memberikan dampak yang cukup besar pada Telkom, karena Telkom sudah lebih maju duluan dibandingkan dengan pengusaha-pengusaha telekomunikasi lainnya. Telkom jauh lebih diutamakan oleh pemerintah, bukan karena Telkom milik negara, namun karena Telkom sedari awal sudah menjadi bagian dari pembangunan nasional khususnya dibidang telekomunikasi. Jadi Telkom jauh lebih maju atas jaringan, jasa dan jaringan khusus telekomunikasi dibandingkan dengan pengusaha telekomunikasi lainnya. Sementara itu pengusaha-pengusaha telekomunikasi lainnya lebih mengandalkan usaha telekomunikasi seluler yang mana berbeda dengan Telkom. (Wawancara, 28 April 2010).

Posisi dominan Telkom memang sudah dipegang sejak perusahaan itu berdiri hingga sekarang. Hal tersebut dilihat dari jumlah pelanggan yang dimiliki Telkom, salah satunya adalah pemerintah. Pemerintah membeli jasa Telkom secara komersil. Lembaga pemerintahan secara keseluruhan merupakan pengguna jasa Telkom. Jadi untuk eksistensi Telkom di industri telekomunikasi sekarang ini masih menjadi perusahaan yang memiliki posisi dominan sebagai bukti, tahun

2009 Telkom telah menerima penghargaan. Telkom kembali berada di jajaran perusahaan terkemuka dunia dalam daftar Forbes Global 2000, bahkan pada survei terbaru yang dilansir Forbes tersebut, disebutkan Telkom berada di peringkat ke-648 atau peringkat tertinggi dari sepuluh perusahaan Indonesia yang masuk dalam daftar Forbes Global 2000 tersebut. Dicantumkannya kembali Telkom dalam daftar tersebut menunjukkan bahwa di tengah-tengah persaingan industri telekomunikasi yang cenderung semakin keras, Telkom masih bisa menunjukkan kinerja yang baik.

